

LetrasVerdes | 35

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

Tema libre



LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

N.º 35 marzo 2024-agosto 2024
e-ISSN 1390-6631
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes>
Quito, Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales N.º 35,
periodo marzo 2024 - agosto 2024, e-ISSN 1390-6631

Editores Jefe

Dr. Teodoro Bustamante, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Editor Asociado

MSc. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España

Consejo editorial

Ph.D. Eduardo Bedoya, Pontificia Universidad Católica del Perú

Dr. Guillermo Castro, Fundación Ciudad del Saber, Panamá

Dr. Wilson Picado Umaña, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica

Comité científico

Dr. Arturo Argueta, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Ivette Vallejo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Edición de estilo

Alas Letras

Portada

Título: Randwick Environment Park, Randwick, Sydney.

Autor: Sardaka

Licencia: Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0

Randwick Environment Park 027.jpg Copy

August 6, 2022

Diagramación

Departamento de diseño – FLACSO Ecuador

Letras Verdes está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- ASI, Advanced Sciences Index. Base de datos.
- BIBLAT, Bibliografía Latinoamericana en revistas de investigación científica y social. Portal especializado en revistas científicas y académicas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales. Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DOAJ, Directory of Open Access Journals. Directorio.
- EBSCOhost Online Research Databases. Base de datos de investigación.
- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Master Journal List de Thomson Reuters. Índice de referencias.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina -FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica. INFOBASE INDEX. Base de datos.
- Journal TOCS. Base de datos.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales es un espacio abierto a diferentes formas de pensar. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.

© De la presente edición:

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 ext.3673

www.flacsoandes.edu.ec/revistas/letrasverdes

Contenido

MISCELÁNEA

Políticas de conservación de la Administración de Parques Nacionales (Argentina) mediante áreas protegidas, período 2000-2022.	7-26
<i>Sergio-Adrián Caruso</i>	
Fracking, extractivismo y políticas públicas en Argentina. Un estado de la cuestión	27-44
<i>M. Paula Lucero</i>	
La importancia del capital social en proyectos participativos de restauración ecológica	45-64
<i>Eliane Ceccon</i>	
Proyecto Ambiental Escolar: dispositivo educativo en la configuración de subjetividades ambientales	65-82
<i>Claudia Galindo-Quiroga, Angélica Pulgarín-Ramírez y David-Arturo Ospina-Ramírez</i>	
Culturización del fuego para construir, habitar y cuidar: reflexiones para abordar el manejo intercultural del fuego	83-100
<i>Laura Patricia Ponce-Calderón, Gerardo Arturo Ruíz-Utrilla, Viviana Ramírez-Loaiza y Christoph Neger</i>	
Aportes de Naess, Rozzi y Boff a la filosofía ambiental	101-117
<i>Manuel Yoplac-Acosta</i>	
Factores subjetivos y materiales que condicionan la presencia de criaderos de mosquitos en residuos domiciliarios en Asunción, Paraguay	118-139
<i>Patricia Lima-Pereira</i>	
Imaginarios de resistencia: el rap ecofeminista andino de Taki Amaru y Renata Flores	140-157
<i>Susana Pinilla-Alba</i>	
Impacto del metabolismo socio-urbano en el Estado de México, México 2010-2020	158-178
<i>Dainiz-Noray Montoya-García, Edel Cadena-Vargas.</i>	
Política editorial	179-180

Content

MISCELLANEOUS

Conservation policies of the National Parks Administration (Argentina) through protected areas, period 2000-2022.	7-26
<i>Sergio-Adrián Caruso</i>	
Fracking, extractivism and public policies. A state of the question	27-44
<i>M. Paula Lucero</i>	
The importance of social capital in participatory ecological restoration projects.	45-64
<i>Eliane Ceccon</i>	
School Environmental Project: Educational Device in the Shaping of Environmental Subjectivities	65-82
<i>Claudia Galindo-Quiroga, Angélica Pulgarín-Ramírez y David-Arturo Ospina-Ramírez</i>	
Culturization of fire in building, dwelling, and caring: reflections to address the intercultural management of fire	83-100
<i>Laura Patricia Ponce-Calderón, Gerardo Arturo Ruiz-Utrilla, Viviana Ramírez-Loaiza y Christoph Neger</i>	
Contributions of Naess, Rozzi and Boff to Environmental Philosophy	101-117
<i>Manuel Yoplac-Acosta</i>	
Subjective and material factors influencing the presence of mosquito breeding sites in large-scale household waste in Asunción, Paraguay	118-139
<i>Patricia Lima-Pereira</i>	
Imaginaries of resistance: the Andean ecofeminist rap of Taki Amaru and Renata Flores	140-157
<i>Susana Pinilla-Alba</i>	
Socio-urban Metabolic Impact in State of México, México 2010-2020	158-178
<i>Dainiz-Noray Montoya-García, Edel Cadena-Vargas.</i>	
Política editorial.	179-180



MISCELÁNEA

Políticas de conservación de la Administración de Parques Nacionales (Argentina) mediante áreas protegidas, período 2000-2022

Conservation policies of the National Parks Administration (Argentina) through protected areas, period 2000-2022

 Sergio-Adrián Caruso, Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA), Instituto de Geografía "Romualdo Ardissonne", Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina, scaruso@filo.uba.ar, orcid.org/0000-0001-8036-4143

Recibido: 12 de mayo de 2023
Aceptado: 15 de agosto de 2023
Publicado: 29 de marzo de 2024

Resumen

En Argentina, desde comienzos del siglo XXI, se ha detectado que las políticas de conservación desplegadas por la Administración de Parques Nacionales se han caracterizado por crear numerosas áreas protegidas y extender otras ya existentes. Durante estos años también tuvieron lugar dos procesos concurrentes. Uno de ellos, relacionado con la adopción y consolidación del neoextractivismo como modelo productivo, cuyas modalidades expoliaron las funciones ecosistémicas de las ecorregiones a lo largo de todo el territorio nacional. El restante, se asoció a los compromisos asumidos por el país ante el Convenio de la Diversidad Biológica mediante las Metas de Aichi. Por consiguiente, se plantea como hipótesis que ambos procesos condicionaron las políticas de conservación de dicho organismo durante el período 2000-2022. Se concluye que estas políticas resultaron reactivas y compensatorias al buscar proteger los relictos de las ecorregiones no erradicados por el neoextractivismo. A la vez, trataron de cumplir con los compromisos internacionales asumidos.

Palabras clave: Argentina; conservación de la naturaleza; parque nacional; neoextractivismo; política gubernamental

Abstract

In Argentina, from the beginning of the 21st century onwards, it has been detected that the conservation policies deployed by the National Parks Administration have been characterized by creating numerous protected areas and extending existing ones. During these years two concurrent processes also took place. One of them, related to the adoption and consolidation of neo-extractivism as a productive model whose modalities plundered the ecosystem functions of ecoregions throughout the entire national territory. The remainder was associated with the commitments assumed by the country before the Convention on Biological Diversity through the Aichi Goals. Therefore, it is hypothesized that both processes conditioned the conservation policies of said organism during the period 2000-2022. It is concluded that these policies were reactive and compensatory when seeking to protect the relics of the ecoregions not eradicated by neo-extractivism. At the same time, they tried to comply with the international commitments assumed.

Keywords: Argentina; nature conservation; National Park; government policy; conservation; neo-extractivism



Introducción

En Argentina se ha registrado que, desde comienzos del siglo XXI hasta la actualidad, su modelo productivo se ha caracterizado por basarse en una explotación intensiva de sus bienes naturales sobre extensiones geográficas cada vez más vastas. Es elocuente de ello lo acontecido con los monocultivos de soja. Si para los años 1989 y 1990 contaban con una superficie cultivada de 5 073 000 hectáreas (ha) y una producción granaria de 10 671 100 toneladas (tn), dichos valores escalaron a 20 602 542 ha y 58 800 498 tn para el bienio 2015-2016 (Gómez Lende 2019). Más aún, en la región del Gran Chaco se registró un incremento del 76% de la superficie cultivada con soja para el período 2001-2011 (Paz et al. 2015). Algo similar sucedió con la minería de oro a cielo abierto y del litio a lo largo de todo el país, registrándose el pasaje del año 1993 al 2013 de 47 a 336 proyectos, respectivamente (Gómez Lende 2018). La proliferación y generalización de estas modalidades, siguiendo a Svampa (2013, 2019), responden a la consolidación del neoextractivismo como modelo productivo predominante en el país, orientado a la exportación de bienes primarios a gran escala¹.

Al respecto, diversas investigaciones dan cuenta del vasto alcance territorial, así como de la multiplicidad de conflictos emergentes del modelo neoextractivista. Algunos casos representativos de ello se hallan vinculados al desarrollo de la megaminería en Mendoza (Wagner 2014); la extracción del litio en el noroeste argentino (Puente y Argento 2015); la explotación y exploración de hidrocarburos no convencionales en el norte de la Patagonia y sur de Mendoza (Salomone 2020; Villalba 2018); la expansión del agronegocio basado en monocultivos a lo largo de la llanura Chacopampeana (Giarraca y Teubal 2013); la intensificación de la deforestación del bosque nativo (Langbehn 2013); la sobreexplotación pesquera en el Mar Argentino (Gómez Lende 2018); la erradicación de los humedales por la expansión de urbanizaciones cerradas (Ríos 2010); y, la construcción de grandes infraestructuras como las represas Jorge Cepernic y Néstor Kirchner en Santa Cruz (Schweitzer 2020); entre otras.

Vale señalar que las áreas protegidas (APs) de Argentina no estuvieron exentas de este proceso. El avance de las diversas modalidades que presenta el neoextractivismo sustituyó de manera paulatina los ecosistemas de las ecorregiones² que en ellas se conservan por otros resultantes del desarrollo de ese modelo productivo. Así, las APs quedaron cada vez más aisladas en una matriz caracterizada por la explotación intensiva de los bienes naturales presentes en el territorio, y conformaron, tal como indica el título de la obra de Ferrero (2019), verdaderas “Islas de naturaleza”. Todo lo cual, generó que a las problemáticas de larga trayectoria, como las relacionadas al vínculo entre la Administración de Parques Nacionales (APN) y las comunidades que residen

¹ A este proceso, Svampa (2013) lo ha denominado el Consenso de los *Commodities*.

² Una ecorregión remite a un área geográfica caracterizada por evidenciar similares condiciones climáticas, geomorfológicas, edáficas, hidrológicas, florísticas y faunísticas en estrecha interdependencia, delimitable y distinguible de otra región (SRNyDS y APN 2000).

en las APs (Trentini 2012; Ferrero 2013), con su propia gestión (Lipori y Martín 2022; Martín 2021a; 2021b) o al uso público (Caruso 2014; Morea 2016), se adosen nuevos conflictos vinculados al neoextractivismo en torno a los parques y las reservas nacionales (Galafassi 2012; Astelarra, De la Cal y Domínguez 2017; Morea 2017).

De manera coincidente, durante las últimas décadas se ha observado un creciente interés desde las ciencias sociales por ahondar los estudios sobre diversas aristas de la conservación ambiental en el país. Algunos de ellos se centraron en los diversos modelos que guiaron las políticas nacionales en la materia a lo largo del tiempo (Ferrero 2013, 2018, 2019; Caruso 2015a; D'amico 2015). Otros, se abocaron a indagar sobre los sistemas provinciales de APs (Duval, Benedetti y Campos 2017; D'amico y Arcos 2022; Morea 2022). En un tercer conjunto de trabajos, avanzaron sobre la temática en zonas intensamente urbanizadas como el Área Metropolitana de Buenos Aires (Botana, D'amico y Pérez Ballari 2012; Caruso 2022).

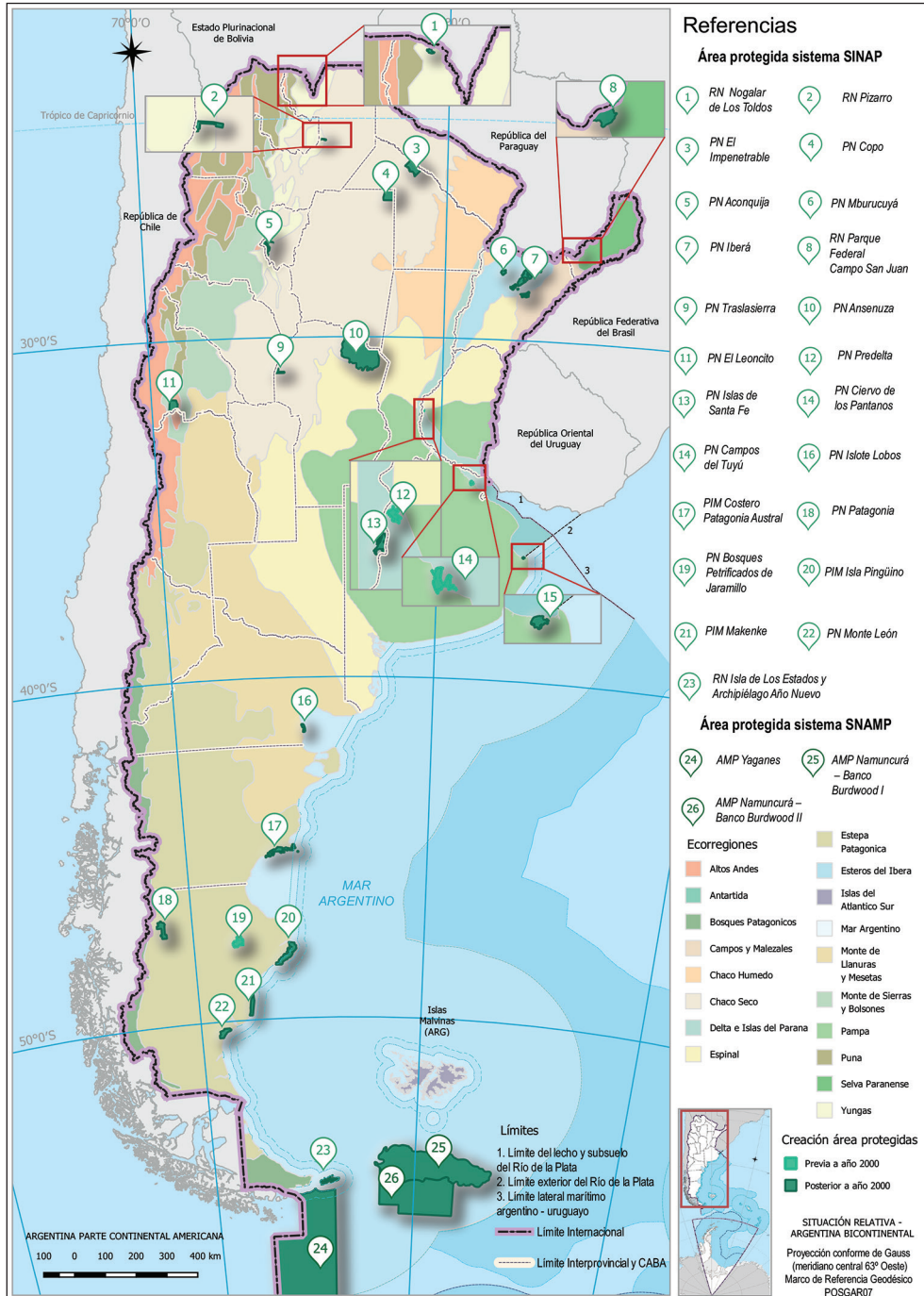
Esta proliferación de estudios puede estar vinculada a dos procesos concurrentes que se detectan en materia de conservación a escala nacional desde inicios de la década del 2000 hasta la actualidad asociados a la expansión de los sistemas nacionales de Áreas Protegidas (SINAP) y de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP) (mapa 1).³ Por un lado, se evidencia un intenso proceso de creación de APs nacionales, así como de expansión territorial de otras ya existentes por parte de la APN sobre ecorregiones en las cuales la frontera del neoextractivismo ha avanzado de manera incesante. Por el otro, en un contexto global signado por la depredación de las bases biofísicas del planeta, sumado a los efectos asociados al cambio climático, en materia ambiental se registra una creciente incidencia de los lineamientos derivados de los organismos internacionales. Al respecto de la conservación, se observa que en las políticas desplegadas por la APN en los últimos tiempos comienzan a tener mayor injerencia los compromisos asumidos por Argentina ante el Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante las Metas de Aichi.

Por lo expuesto hasta el momento, se plantea, en término de hipótesis, que el proceso de expansión de las APs nacionales registrado en el período 2000-2022 se estructuró por dos estrategias de política pública en materia de conservación complementarias entre sí. Así, las medidas implementadas revisten un matiz compensatorio y reactivo, que persigue proteger los relictos de las ecorregiones ante el continuo avance del neoextractivismo a lo largo y ancho del país. A la vez, se torna relevante adscribir y cumplimentar con los compromisos que Argentina asumió ante la CDB mediante las Metas de Aichi.

3 En este trabajo se excluyeron a las Reservas Naturales de la Defensa. Si bien estas APs forman parte del SINAP, se instauraron en 2007 mediante un Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Defensa y la APN. En dicho Convenio, el primero mantiene las competencias sobre esos predios y habilita al segundo para realizar relevamientos técnicos para establecer valores en materia de biodiversidad. Por ello, estas reservas no están habilitadas al uso público y quedan restringidas para los ejercicios y entrenamientos del personal de las Fuerzas Armadas argentinas (APN 2023).



Mapa 1. Sistemas nacionales de Áreas Protegidas y Áreas Marinas Protegidas. Período 2000-2022



Fuente: elaboración propia a partir de información geoespacial del Instituto Geográfico Nacional (IGN) y el Sistema Integrado de Información Ambiental (SINIA) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En cuanto a los aspectos metodológicos, la estrategia empleada en este escrito ha sido de tipo cualitativa, sustentada en actividades de trabajo en campo, elaboración cartográfica y revisión de legislación, documentos de organismos públicos y fuentes bibliográficas.

Respecto a la estructura del artículo, consta de cuatro apartados. En el primero, se realiza una aproximación conceptual al neoextractivismo y a las políticas públicas de conservación mediante APs. En el segundo, se analizan las medidas desarrolladas por la APN en el período 2000-2022 desglosadas en tres ejes: su vínculo con el neoextractivismo, su correspondencia con el cumplimiento de las Metas de Aichi y la perspectiva desde los cuadros técnicos de dicho organismo. En el tercero, se plantean las conclusiones y consideraciones finales. En el cuarto, se reseña la bibliografía consultada.

Aspectos conceptuales: neoextractivismo, políticas de conservación y áreas protegidas

Un eje conceptual que estructura este escrito remite al neoextractivismo. De acuerdo con Svampa (2013, 2019), se enmarcó en un contexto internacional caracterizado por un marcado incremento del valor de los *commodities*,⁴ es decir, de los productos primarios. Esto respondió a la necesidad del capital de consumir cada vez mayores volúmenes de energía y materias primas para sostenerse y reproducirse. Para esta autora, se trata de un modelo de acumulación anclado en la sobreexplotación de los bienes naturales demandados por el mercado mundial vía exportación y en la incesante expansión hacia zonas que el capital anteriormente consideraba como improductivas. Un rasgo distintivo de los emprendimientos que se despliegan en este marco es su gran escala⁵. Según Svampa (2013; 2019) a, otra de sus características inherentes remite a la conflictividad en clave de resistencia social por parte de las comunidades locales ante la consecuente expoliación y despojo que implica el avance de ese modelo sobre aquellos lugares donde se expande.

Así, se estableció que fuera en el norte global donde se industrialicen y consuman las materias primas, a la vez que se les asignó a los países del sur global –como los latinoamericanos– su provisión y explotación, lo cual genera procesos de reprimarización de sus economías (Svampa 2013). Esta tendencia puede interpretarse como una de las modalidades mediante la cual se consume la acumulación por desposesión (Harvey 2004). Según este autor, uno de sus mecanismos remite a los procesos

4 Este concepto se refiere a productos cuyos precios se fijan internacionalmente, o como productos de fabricación, disponibilidad y demanda mundial, que tienen un rango de precios internacionales y no requieren tecnología avanzada para su fabricación y procesamiento, incluyendo desde materias primas a granel hasta productos semielaborados o industriales (Svampa 2013).

5 En el contexto del neoextractivismo perduran las formas tradicionales de explotación de los bienes no renovables.

de mercantilización de la naturaleza a favor de grandes capitales concentrados, traduciéndose en una merma de los bienes comunes y en el incremento de los procesos de degradación ambiental. También destaca el papel del Estado como agente que viabiliza tales acciones a través del desmantelamiento de los marcos regulatorios y la descentralización de sus funciones, con la finalidad de facilitar el avance del dominio privado (Harvey 2004)⁶.

En Argentina, el neoextractivismo tuvo sus orígenes hacia fines del siglo XX y se consolidó durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015). En líneas generales, las medidas desplegadas en estas gestiones tendieron a contrarrestar las políticas económicas y sociales de la ortodoxia neoliberal de la década de 1990, tales como: el desendeudamiento a partir de la reestructuración y canje de la deuda externa; el fortalecimiento del mercado interno, vía una sustitución de importaciones y creación de empleo; entre otras medidas. Fue en función de estos aspectos que Gudynas (2009) postuló que se asistió a un neoextractivismo de cúneo progresista. Vale señalar que, aquellas políticas tuvieron su clivaje en las rentas extraordinarias obtenidas mediante la exportación de materias primas, soslayando la conflictividad inherente a los procesos de desposesión territorial, ambiental y social que implicó este modelo (Svampa 2019).

Más adelante, en el período 2015-2019, confluyeron la caída de los valores de las *commodities* en el mercado internacional y la asunción a la presidencia de Mauricio Macri proclives a las medidas de la ortodoxia neoliberal. En este marco, la estrategia desplegada para mantener los márgenes de rentas fue la multiplicación y extensión de los proyectos intensivos en la explotación de los bienes de la naturaleza. Por ello, Svampa y Viale (2017) sostienen que durante estos años el neoextractivismo se radicalizó, y es una tendencia que se mantiene hasta la actualidad.

Otro de los ejes conceptuales de este trabajo se refiere a las políticas públicas de conservación ambiental mediante el establecimiento de APs. Al respecto, aquí se siguen las premisas de Oszlak y O'Donnell (1981), quienes establecen que las políticas públicas aluden a un compendio de acciones y omisiones que expresan las modalidades específicas en las cuales el Estado interviene respecto una cuestión que reviste la atención, interés o movilización diversos actores de la sociedad. Vale decir, que esas intervenciones implican una intención de direccionar u orientar la normativa que incidirá en el curso del proceso social en torno a la temática en cuestión. Más aún, esas operaciones del Estado son ejecutadas mediante sus instituciones al asumir las competencias de poder atender a ese conjunto de problemáticas sociales. Así, las convierte en cuestiones públicas de interés general (Oszlak 2011). En palabras de los autores, las políticas públicas constituyen “un conjunto de iniciativas y respuestas,

6 Las otras modalidades de la acumulación por desposesión se llevan a cabo mediante la devaluación de los activos existentes de fuerza de trabajo y capital, de manera que el capital sobreacumulado pueda comprar a precios de saldo los bienes de capital devaluados y valorizarlos rentablemente; y, mediante la liberación de un conjunto de activos a un muy bajo costo, facilita la adquisición de esos activos al capital sobreacumulado, llevándolos a usos rentables (Harvey 2004).

manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y un contexto determinados permiten inferir la posición (...) del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O’Donnell 1981, 113).

Respecto a las políticas de conservación en Argentina, debe señalarse que tienen una larga trayectoria. Sus orígenes datan de las primeras décadas del siglo XX y estuvieron vinculados a la consolidación del andamiaje jurídico e institucional del Estado nacional en zonas limítrofes. Más adelante, hacia las décadas de 1950 y 1960, comenzaron a ser predominantes en la gestión de parques y reservas los lineamientos derivados de los enfoques teóricos de la ecología en la materia (Caruso 2015a; 2021).

A partir de la década de 1980, según Ferrero (2019), se evidenció la creciente emergencia de la cuestión ambiental como directriz de las políticas nacionales de conservación. Este autor explica que ello se debió a la progresiva configuración del ambiente como una nueva cuestión pública, que se consolidó tras la Conferencia de Río (1992). Debido a que dicha Conferencia logró divulgar y consagrar a escala global las ideas de desarrollo sustentable (Informe Brundtland 1987) y de crisis ambiental planetaria (Conferencia de Estocolmo 1972).

En este marco, se conformó un nuevo paradigma en materia de conservación denominado integrativo, que se caracterizó por otorgarle centralidad al mantenimiento de las dinámicas y procesos ecosistémicos (Ferrero 2019). Así, para las políticas públicas en la materia se tornó relevante establecer e implementar estrategias a escala ecorregional, que permitiesen trasvasar los límites de las APs y habilitar su interconexión mediante corredores biológicos. De este modo, siguiendo a Ferrero (2018; 2019), no solo se apuntaba a que entre los parques y las reservas se favoreciera el intercambio de flujos de especies, sino que también se perseguía que se articularan con el entramado de la matriz productiva y de las poblaciones circundantes. Por ello, se impulsó el trabajo con las comunidades que habitan en torno a las APs y/o utilizan sus bienes mediante programas de participación social y educación ambiental. Asimismo, se hizo hincapié en compatibilizar las actividades productivas con la protección del ambiente e integrar modalidades de participación comunitaria en la gestión de las APs (Ferrero 2018)⁷. Por lo tanto, las políticas de conservación se instituyeron como “instrumentos del aparato estatal para organizar y gestionar territorios y poblaciones” (Ferrero 2019, 22).

Para finalizar este apartado, se puntualizan algunas ideas respecto a los conceptos de conservación y APs que suelen estar sumamente interrelacionados. En cuanto al primero, aquí se lo entiende como un proceso continuo que tiene lugar en contextos históricos, geográficos, sociales y culturales específicos, en vez de considerarlo un fin en sí mismo. Al respecto, sostienen Beltrán y Vaccaro (2011) que las medidas

⁷ A los fines de este trabajo no se ahondará en los aspectos vinculados con la participación y el lugar de las comunidades locales en el despliegue de las políticas de conservación mediante APs y los consecuentes conflictos emergentes. Para profundizar en el tema véase Ferrero (2013; 2018; 2019).

de gestión del ambiente que implican las políticas de conservación no son inocuas ni se despliegan sobre el vacío social. Por el contrario, ellas frecuentemente entran en conflicto con otros valores e intereses de índole económica, cultural, ambiental, etc. En suma, se recupera el planteo de Ferrero (2019, 21-22) quien señala que “la conservación se presenta como un proceso político y social por el cual los Estados establecen normas para el manejo de los recursos [bienes] naturales a fin de mantener procesos ecológicos”.

En relación con las APs, se las interpreta como modos específicos en los que se expresa la presencia del Estado en determinados territorios que son delimitados y definidos a partir de exaltar ciertas formas de gestionar y conceptualizar a los bienes naturales, los paisajes y las poblaciones. Asimismo, implican un cambio en la jurisdicción, en los regímenes de propiedad y en el manejo de los bienes y funciones ecosistémicas junto con esfuerzos de control y vigilancia en esas áreas (Beltrán y Vaccaro 2011). Al respecto, señala Ferrero (2018) que el establecimiento de APs apunta a gubernamentalizar los territorios dotando de su impronta física al espacio de gobierno. Para este autor, las APs –al igual que las políticas de conservación–, involucran procesos sociales que tienen lugar fuera de sus límites jurídico-funcionales. En palabras de Ferrero (2019, 22):

la conservación no se reduce a lo que sucede al interior de las Áreas [APs], sino que involucra procesos políticos, sociales y económicos de amplios territorios más allá de sus fronteras. Lo que sucede fuera de las ANP [APs], permite explicar las lógicas de éstas.

Análisis de las políticas nacionales de conservación mediante áreas protegidas en el período 2000-2022

Las políticas de conservación en Argentina tienen importantes antecedentes, siendo el primer país latinoamericano en crear parques nacionales con la sanción de la Ley N.º 12103 de 1934. Se trata de un organismo cuyas políticas públicas se han desplegado ininterrumpidamente desde ese momento y a lo largo de los sucesivos gobiernos democráticos y de facto que sucedieron en el país (Natenzon 1999; Caruso 2021). En la actualidad, la APN es la autoridad de aplicación en la materia a escala nacional. Se trata de un ente autárquico y dependiente funcionalmente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), cuya misión, objetivos y creación fueron establecidos en 1980 durante la última dictadura cívico-militar al dictarse el Decreto-Ley 22.351 –actualmente en vigencia–.

La jurisdicción de la APN abarca el 3% del territorio nacional al contar con un total de 54 APs que cubren un total de 18 270 235 ha (SIB 2023). Ellas se organizan

en dos sistemas: el SINAP y el SNAMP.⁸ El primero de ellos, tuvo su origen en 1986 cuando se creó la Red Nacional de Cooperación Técnica en Áreas Protegidas que perseguía planificar, coordinar y consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Caruso 2015a). Este nuclea a los parques y reservas continentales que en conjunto suman una superficie de 5 048 461 ha, y representa al 1% del total de las ecorregiones terrestres. Mientras que el SNAMP es más reciente. Se instauró en 2014 al promulgarse la Ley N.º 27.037. Rige sobre las tres APs marinas existentes y cuenta con una extensión de 13 221 774 ha, que equivalen al 8% de la ecorregión Mar Argentino (MAyDS 2022).

Políticas de conservación y neoextractivismo

Un punto que interesa destacar al observarse la tabla 1 remite a que casi la mitad de las APs gestionadas por la APN fueron creadas y extendidas durante el período 2000-2022. La intensificación de este proceso no puede ser abordado sin considerar la consolidación del neoextractivismo en esos años como base del modelo productivo nacional. Por un lado, se destaca el avance del agronegocio sustituyendo vastas superficies de bosques nativos —aun aquellas protegidas al ser declaradas categorías rojas, según los ordenamientos territoriales de bosque nativos llevados a cabo por las provincias de acuerdo con lo establecido por la Ley 26.331 (Langbehn y Schmidt 2017)— por monocultivos bien cotizados en el mercado internacional. Si se consideran las cifras conservadoras del MAyDS (2022), Argentina contaba en el año 2002 con 53 300 000 de ha de bosque nativo. De ellas, en el 2022 solo restaban 47 400 000. Es decir, en 20 años se deforestó más del 10% del total de la biomasa forestal. Los desmontes más masivos se localizaron sobre las ecorregiones Chaco Seco —en especial en Santiago del Estero y Salta— pero también en el Espinal, las Yungas y la Selva Paranaense. Además, debe considerarse que el avance de los monocultivos sobre áreas de la región pampeana donde se practicaban otras actividades como la ganadería, implicó su expulsión hacia otros ambientes que anteriormente eran considerados marginales, como se ha registrado en la ecorregión Delta e Islas del Paraná.

Otras modalidades del neoextractivismo que también tuvieron su desarrollo durante el período 2000-2022 fueron la megaminería y la explotación de hidrocarburos no convencionales. Para el primer caso, sostiene Gómez Lende (2019), que su expansión se inició con la reforma normativa en materia minera sucedida durante la década de 1990. Esta otorgaba mayor libertad de maniobra al capital y reducía las funciones del Estado en materia de controles, de captación y redistribución de la

8 Tanto el SINAP y el SNAMP forman parte del Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP) de Argentina que también reúne a las 471 APs provinciales, municipales, privadas y con categorías de manejo internacionales (Ramsar, etc.) existentes hasta el año 2021, y suman una extensión de 35 535 758 ha (MAyDS 2022). Sin embargo, debe tenerse en cuenta, tal como plantea Martín (2021a), que 18 de las 24 jurisdicciones provinciales del SIFAP, no cuentan con organismos específicos en la materia ni disponen de capacidad organizativa, de gestión y presupuestaria real.

Tabla 1. Áreas protegidas nacionales creadas y ampliadas. Período 2000-2022

Año de creación	Legislación	Nombre	Sup. (ha)	Ampliación		Categoría Internacional	Provincia	Ecorregión	Sistema
				Legislación	Sup. (ha)				
1954	Decreto 7.252	PN* Bosques Petrificados de Jaramillo	15 000	Ley 26.825/12	63.543		Santa Cruz	Estepa Patagónica	SINAP
1990	Decreto 2149 (RN Otamendi)	PN Ciervo de los Pantanos	4160	Ley 27.456/18 (PN Ciervo de los Pantanos)	1.040	Sitio Ramsar	Buenos Aires	Delta e Islas del Paraná	SINAP
1992	Ley 24.063	PN Predelta	2608	En tratamiento parlamentario	146 ha	Sitio Ramsar	Entre Ríos	Delta e Islas del Paraná	SINAP
2000	Ley 25.366	PN Copo	118 119				Santiago del Estero	Chaco Seco	SINAP
2002	Ley 25.656	PN El Leoncito	89.706				San Juan	Altos Andes, Puna y Montes de Sierras y Bolsones	SINAP
2002	Ley 25.447	PN Mburucuyá	17 086				Corrientes	Esteros del Iberá	SINAP
2002	Ley 25.954	PN Monte León	62 169				Santa Cruz	Estepa Patagónica y Mar Argentino	SINAP
2006	Ley 26.129	RN* Nogalar de Los Toldos	3275			Reserva de Biosfera	Salta	Selva de las Yungas	SINAP
2009	Ley 26.499	PN Campos del Tuyú	3040			Sitio Ramsar	Buenos Aires	Pampa	SINAP
2009	Ley 26.446	PIM* Costero Patagonia Austral	103 574			Reserva de Biosfera	Chubut	Estepa Patagónica y Mar Argentino	SINAP
2010	Ley 26.648	PN Islas de Santa Fe	4096	A tratarse en el Congreso	S/D*	Sitio Ramsar	Santa Fe	Delta e Islas del Paraná	SINAP
2012	Ley 26.817	PIM Makenke	72 663				Santa Cruz	Mar Argentino	SINAP
2012	Ley 26.818	PIM Isla Pingüino	159 526				Santa Cruz	Mar Argentino	SINAP
2013	Ley 26.875	AMP* Banco Namuncurá I	2 800 000				Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Mar Argentino	SNAMP
2014	Ley 26.996	PN El Impenetrable	128 000				Chaco	Chaco Seco	SINAP
2015	Ley 27.081	PN Patagonia	52 811	Decretos 838/18 y 326/19	53.613		Santa Cruz	Estepa Patagónica	SINAP
2015	Ley 27.093	RN Pizarro	7877				Salta	Chaco Seco y Yungas	SINAP
2016	Decreto 929	RN Isla de Los Estados y Archipiélago Año Nuevo	52 784				Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Bosques Patagónicos y Mar Argentino	SINAP
2018	Ley 27.451	PN Aconquija	76 207	Ley 27.697/22	19.400	Sitio de Patrimonio Mundial	Tucumán	Yungas y Altos Andes	SINAP
2018	Ley 27.435	PN Traslasierra	27 169	S/D	16.850		Córdoba	Chaco Seco	SINAP
2018	Ley 27.481	PN Iberá	195 094				Corrientes	Esteros del Iberá	SINAP
2018	Ley 27.490	AMP Banco Namuncurá II	3 233 630				Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Mar Argentino	SNAMP
2018	Ley 27.490	AMP Yaganes	6 883 431				Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Mar Argentino	SNAMP
2022	Ley 27.670	PN Islote Lobos	19 079,2				Río Negro	Monte de Llanuras y Mesetas y Mar Argentino	SINAP
2022	Ley 27.673	PN Ansenuza	661 416			Sitio Ramsar	Córdoba	Chaco Seco y Espinal	SINAP
2022	Decreto 65/22	RN Parque Federal Campo San Juan	5131				Misiones	Campos y Malezales	SINAP
2023	Decreto 123/23	RNS* Marismas del Tuyú	352			Sitio Ramsar	Buenos Aires	Pampa	SINAP
2023	Ley 27.707	PN Laguna del Palmar	5600			Sitio Ramsar	Chaco	Chaco Húmedo y Delta e Islas del Paraná	SINAP

Fuente: SIB (2023), APN (2023, 2022) e Infoleg (2023). * Nota: PN: parque nacional; RN: reserva nacional; RNS: reserva natural silvestre; PIM: parque interjurisdiccional marino; AMP: área marina protegida; S/D: sin datos. Se incluyeron las APs creadas en 2023 a pesar de que no se las consideró en el análisis.

renta minera⁹. También influyó la creciente demanda internacional de oro para joyería y reserva monetaria y las importaciones chinas de cobre y litio. Así, esta rama de la actividad productiva se posicionó como el sexto complejo exportador del país, y se desarrolló a gran escala sobre los ambientes de las ecorregiones Altos Andes, Puna y Estepa Patagónica en las provincias de Jujuy, Catamarca, Santa Cruz, Neuquén y Río Negro. En cuanto a las consecuencias sociales y ambientales derivadas de esta actividad, en palabras de Gómez Lende (2019, 97): “ha sido devastador: despojo y acaparamiento de tierras (...) agotamiento del recurso hídrico (...) escasez de agua para [las] comunidades; (...) y altísimos niveles de contaminación ambiental”.

Respecto al desarrollo de la explotación de hidrocarburos no convencionales, comenzó a darse a partir del 2010, como consecuencia de la pérdida del autoabastecimiento energético nacional. Para revertir esta situación, el país desplegó tareas de exploración de la variante *shale* de gas y petróleo, y se obtuvieron resultados positivos en la cuenca Neuquina,¹⁰ donde se consolidó la explotación de las formaciones Vaca Muerta y Los Molles (Villalba 2018). Esto último, según esta autora, fue acompañado con una serie de medidas del Estado nacional que favorecieron las inversiones del sector al incrementar los permisos de las exploraciones y la apertura de nuevos pozos.¹¹ Así, en el año 2017 ya funcionaban 1507 pozos operados mayormente por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), *Panamerican Energy* y *Pluspetrol*, entre otras. La técnica de la fractura hidráulica aplicada para obtener el hidrocarburo insume grandes cantidades de agua. Se trata de un recurso crítico en una zona caracterizada por el déficit hídrico como son las ecorregiones presentes en la cuenca Neuquina: la Estepa Patagónica y el Monte de Llanuras y Mesetas. Además, dicha técnica implica el consumo de químicos, la circulación de insumos y residuos potencialmente contaminantes de los suelos, el agua superficial y subterránea y el incremento de la sismicidad del área (Villalba 2018; Schofrin y Ramírez-España 2021).

Sobre la ecorregión Mar Argentino se desplegó otra modalidad del neoextractivismo mediante la sobreexplotación pesquera. Si bien la depredación de la biomasa íctica ya se había iniciado durante la década de 1990 como producto de las reformas neoliberales que el Estado nacional había emprendido en esos años. Para el sector pesquero esto implicó no solo políticas de apertura y extranjerización de la flota, sino también crecientes cantidades de buques y de especímenes capturados —especialmente la merluza hubbsi— con el consecuente colapso del caladero nacional hacia finales de esa década (Gómez Lende 2018). Esta situación condujo a que en 1998 se implementaran normas restrictivas al esfuerzo pesquero tendientes a recuperar los volúmenes de la biomasa y preservar las zonas de desoves y de crecimiento

9 Se trata de las leyes de Inversiones Mineras, de Reordenamiento Minero, el Acuerdo Federal Minero y la reformulación del Código de Minería.

10 La cuenca Neuquina tiene una extensión 150 000 km² y abarca las provincias de Neuquén, Mendoza, La Pampa y Río Negro.

11 Entre varias medidas se destaca la sanción de la Ley N.º 26.741 de soberanía hidrocarburífera, que entre otros aspectos habilitó que el Estado nacional expropiara la concesión de YPF a los capitales españoles que la gestionaban desde la década de 1990 (Villalba 2018).

de juveniles (Caruso 2015b).¹² Sin embargo, el marcado y sostenido crecimiento productivo de China, registrado desde comienzos del siglo XXI en adelante, perfiló al sector pesquero nacional como proveedor de materias primas y alimentos.

Esta situación implicó el progresivo levantamiento de todas aquellas restricciones tendientes a reestablecer la biodiversidad de la biomasa marina, lo que retrotrajo los progresos que se habían logrado hasta ese momento (Gómez Lende 2018; Caruso 2021). Tan exacerbado fue el proceso de desposesión y expoliación al que fue expuesta la fauna del Mar Argentino en tiempos de neoextractivismo, que Gómez Lende (2019, 97) afirma que “el recurso continuó siendo esquilado hasta el umbral de la extinción. A raíz del excesivo esfuerzo de pesca (...) Sin embargo, el Estado continuó con su política de entrega de recursos pesqueros al capital extranjero”.

Finalmente, al retomar el análisis de las políticas de conservación de la APN, se detecta para el período 2000-2022 cierta correspondencia entre las ecorregiones protegidas por las nuevas APs y los ecosistemas despojados por las diversas modalidades del neoextractivismo. En concreto, de los 26 parques y reservas creados y/o expandidos durante este lapso, 19 de ellos se establecieron sobre las mismas ecorregiones en las que avanzó la sustitución de bosque nativo por plantaciones de monocultivo, el desarrollo de minería, la exploración de hidrocarburos no convencionales y la actividad pesquera. Específicamente, las APs se distribuyeron de la siguiente manera: cinco en el Chaco Seco; cuatro en la Estepa Patagónica; tres en el Mar Argentino; tres en la Selva de las Yungas; dos en los Altos Andes; una en la Puna; y, una en el Monte de Llanuras y Mesetas (tabla 1).

Los compromisos asumidos por Argentina ante el Convenio de la Diversidad Biológica y las políticas de conservación

En relación con lo expuesto, se observa en la tabla 1 que varios de los parques y las reservas inaugurados se establecieron en ambientes que no respondieron a las causas precedentemente señaladas. En este punto debe destacarse que desde finales del siglo XX una de las líneas rectoras de las políticas desplegadas por la APN fue conservar muestras representativas de todas las ecorregiones del país (Caruso 2015a). Ya para el período 1996-2006, ese organismo entendía que el fortalecimiento de su gestión se expresaba mediante “la ampliación del sistema de AP[s] a su cargo y de los proyectos de nuevas áreas” (APN 2007, 60). Más adelante, en el “Informe de Gestión 2022” de la APN, se informa que la expansión del SINAP respondió al objetivo de promover “la representatividad de todas las ecorregiones” (APN 2022, 3). Por tanto, fue a partir de ese momento, que comenzaron a protegerse ecosistemas que

¹² Algunas de estas medidas fueron los cupos de captura, tamaños mínimos de capturas, zonas y épocas de veda, limitaciones al número de licencias, entre otras y estuvieron inscriptas en el marco de la Ley Federal de Pesca (Ley 24.992) promulgada en 1998 como consecuencia de la sobreexplotación de la cual era objeto el recurso pesquero (Gómez Lende 2018).

antes se consideraban de escaso valor ecológico, como los humedales –ecorregiones del Delta e Islas del Paraná y Esteros del Iberá–; y, los ámbitos predominado por el factor limitante de la sequía –ecorregiones Montes de Sierras y Bolsones y Montes de Llanuras y Mesetas, etc. –.

En rigor, esta premisa comenzó a subrayarse aún más luego de 2010 cuando la CDB implementó el “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020”. Este documento instó a los países adherentes a desplegar una serie de acciones en materia de conservación de la biodiversidad con el fin de cumplir sus 20 metas planteadas, también conocidas como las Metas de Aichi¹³. La onceaba de ellas, propone conservar mediante sistemas de APs al menos el 17 % de las zonas terrestres y aguas continentales y el 10 % de las zonas marinas y costeras de relevancia para la diversidad biológica y el mantenimiento de sus funciones ecosistémicas (ONU 2010). Esta directriz, también se estableció en los “Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030” impulsada por la ONU. A partir de ese momento, los documentos del MAyDS y la APN comenzaron exaltar la creciente relevancia que tomó para Argentina cumplir con los compromisos asumidos ante la CDB. En particular, se recalcó el incremento de las superficies alcanzadas bajo las figuras de APs en las diversas ecorregiones del país. Al respecto, en la “Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2020”¹⁴ se planteó en su segunda meta alcanzar el 13 % de superficie mínima protegida del territorio nacional fijando prioridades en función del porcentaje existente de APs y un 4 % de superficie mínima protegida por cada ecorregión. En tanto, la tercera meta propuso establecer el 4 % de protección para zonas marítimas y costeras argentinas mediante APs. En ambos casos, se aspiraba a lograr una cobertura de un 17 % de superficie protegida del territorio nacional continental y un 10 % de la porción oceánica del país, en función de la onceaba directriz de las Metas de Aichi (MAyDS 2016).

Al centrar la atención en la APN, en sus publicaciones se detecta que sus líneas rectoras también se hallaban subordinadas a los postulados de la CDB. Por un lado, ese organismo resaltaba que “el incremento sostenido de las áreas protegidas, que pasaron del 7,71 % del área continental en 2007 al 13,06 % en 2018 y un 7,05 % del espacio marítimo argentino para ese año” (APN 2018, 58). Por el otro, hacía hincapié en subrayar que la expansión de la cobertura del SINAP y SNAMP mejoraba los indicadores de protección de las ecorregiones nacionales en función de los estándares internacionales. De este modo, la APN (2018, 28) indicaba que:

En 2007, de las 15 ecorregiones terrestres del país, tres ecorregiones poseían una representatividad pobre en el sistema de protección (menos del 3 %); cinco de ellas

13 La adopción del comentado plan tuvo lugar en la Conferencia de las Partes (COP) número 10 realizada en Nagoya, Prefectura de Aichi, Japón.

14 En la COP 10 también se acordó que los países signatarios se comprometían a presentar sus Planes Estratégicos para la Biodiversidad (ONU 2010).

una representatividad insuficiente (menos del 15 %); y solo siete, una representatividad satisfactoria (mayor al 15 %). En la actualidad, hay dos ecorregiones con representatividad pobre, cinco con representatividad insuficiente y siete con representatividad satisfactoria, a las cuales se añadió el Mar Argentino que pasó de no estar representado a contar con representatividad insuficiente.

Las políticas de conservación desde la perspectiva de los cuadros técnicos de la Administración de Parques Nacionales

La extensión del SINAP y el SNAMP en las últimas décadas estuvo correlacionada al avance de las modalidades del neoextractivismo en el país, así como a los compromisos asumidos ante la CDB. Estas causas, que se hayan traccionadas por la urgencia, conllevan a que el establecimiento de las APs no garantice su efectivo funcionamiento, ni asegure la conservación de esas ecorregiones que se pretenden salvaguardar.

En los últimos tres años los cuadros técnicos de la APN han comenzado a producir publicaciones académicas al respecto de las políticas que despliega ese organismo¹⁵. En uno de ellos, Lipori y Martín (2022) analizan la eficiencia del SINAP mediante la aplicación de un compendio de indicadores morfométricos. Estos autores señalan que, para el caso de las APs creadas desde el 2000 en adelante, más allá de que varias de ellas todavía no están consolidadas en el territorio, desde el punto de vista del diseño, evidencian formas irregulares, exiguas dimensiones e inscriptas en matrices de intensa explotación productiva¹⁶. En términos funcionales, esto se traduce en que no mantienen los procesos ecosistémicos de las ecorregiones en las que se ubican ni disponen del hábitat mínimo necesario para sostener a ciertas especies animales emblemáticas para la conservación, como los grandes mamíferos¹⁷. Por ello, Lipori y Martín (2022, 132) sostienen que “el sistema nacional de AP[s] posee cierta fragilidad de diseño que se estaría profundizando en las últimas décadas, con la creación de nuevas AP[s] de formas irregulares”.

Entretanto, para Martín (2021b) esta expansión de parques y reservas bajo la jurisdicción de la APN implicó el desfinanciamiento del SINAP y el SNAMP. Por un lado, porque las APs de pequeñas dimensiones con problemáticas ambientales complejas insumen grandes flujos de recursos para gestionarlas. Por el otro, debido que al analizar las partidas presupuestarias ejecutadas por la APN entre 1999 y 2018, este autor halló que tan solo alrededor del 1% del total se destinó a proyectos de conservación, siendo el resto ejecutado para solventar los salarios, equipamientos (rodados, etc.) y gastos corrientes. Ante este panorama, indica Martín (2021b, 16) que:

15 En el 2021 se implementó el Plan de Fortalecimiento de los Recursos Humanos de los Organismos de Ciencia y Tecnología que implicó la inclusión de 1000 científicos y científicas y el otorgamiento de 100 becas cofinanciadas por el CONICET para las plantas profesionales de los organismos dependientes al Poder Ejecutivo Nacional, entre los que se encuentra la APN.

16 En el diseño funcional de las APs se establece que las que evidencien formas irregulares y menores dimensiones mantendrán una riqueza de especies menor respecto aquellas que tuvieran áreas regulares y más extensas, dado que ello aumenta el efecto de borde.

17 La supervivencia de estas especies dependerá de la existencia de corredores biológicos que las conecte con otros relictos no tan intervenidos.

las inversiones y proyectos de conservación parecen despriorizarse ante la necesidad de garantizar el funcionamiento (...) Monitorear especies amenazadas o el impacto del turismo tiende a postergarse. Así, la brecha se va concentrando sobre el *core bussines* institucional y se disminuye el sustento de las operaciones *in situ*. (Las cursivas son del autor).

Consideraciones finales

En este trabajo se ha detectado que uno de los rasgos más sobresaliente de las políticas de conservación desplegadas por la APN entre los años 2000-2022 ha sido la vigorosa creación y expansión de parques y reservas. Tal es así que, de las 52 APs¹⁸ que conforman el SINAP y el SNAMP, durante el período 2000-2023 se inauguraron 23 de ellas y otras tres preexistentes se extendieron¹⁹. Es decir, que tan solo en 22 años se estableció el 50% del total de las APs gestionadas por la APN. Más aún, hasta mayo del 2023 –momento en el que se escribió este artículo– se crearon: la Reserva Natural Silvestre Marismas del Tuyú (Buenos Aires); el Parque Nacional Laguna del Palmar (Chaco); y, tiene media sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el proyecto de ley para crear el Área Marina Protegida Agujero Azul (Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) que espera tratamiento en el Senado.

Las razones que explican esta situación no pueden ser aprehendidas si el abordaje analítico se empeña en escindir los procesos ecosistémicos, sociales, económicos y culturales que tienen lugar dentro de los límites de las APs respecto aquellos que acaecen por fuera de ellas. En este sentido, es elocuente el planteo de Ferrero (2019) relativo a cómo desde los ámbitos académicos y de la gestión pública se conciben las políticas de conservación, que remiten a la imagen de islas de naturaleza. Dicha idea sugiere que las problemáticas en la materia provienen de la distancia que separa a las APs, así como a los usos y actividades que se emplazan entre ellas. De este modo, se generan “fronteras que distinguen territorios de conservación en océanos de tierras en producción. (...) [donde] las APs como islas protegen especies y comunidades, pero no procesos que trascienden áreas determinadas (...) abandona[ndo] el resto del territorio a la degradación (Ferrero 2019, 22)”.

A raíz de lo anteriormente expuesto, se ha tratado de poner en diálogo diversas causas –aunque sin pretensión de exhaustividad– que explican las políticas desplegadas por la APN en el período 2000-2022 que tendieron a expandir el SINAP y el SNAMP. Al respecto, debe indicarse que no se desconoce que buena parte de estas medidas estuvieron signadas por la persecución de objetivos de índoles ecológicos y biológicos, así como por dar respuesta a las demandas de las comunidades locales

18 Sin considerar las Reservas Nacionales de la Defensa.

19 También en este período se instauró el SNAMP.

por proteger ciertos sitios²⁰. Sin embargo, tales políticas también se perfilaron como respuestas compensatorias ante la adopción de un aparato productivo anclado en la reprimarización de la economía, concentrada en grandes capitales nacionales y transnacionales como vía para incrementar el ingreso de divisas al país. Esto se tradujo en una incesante expansión de las modalidades del neoextractivismo sobre los múltiples ecosistemas que conforman las ecorregiones de Argentina. Así, se trastocaron y erradicaron sus dinámicas, funciones y biodiversidad. También se eliminaron los medios y modos de vida de las comunidades locales vinculadas a dichos ecosistemas. Todo lo cual, de acuerdo con Harvey (2004), es consecuente con las implicancias que acarrea un modelo estructurado en la acumulación por desposesión.

Asimismo, uno de los principales objetivos que signaron las políticas desplegadas por la APN durante el período analizado fue cumplimentar los compromisos que el país asumió ante las Metas de Aichi de la CDB. Esta situación explica el excesivo hincapié detectado en las publicaciones relevadas del MAyDS y la APN, respecto visualizar cómo han ido incrementándose las superficies de las distintas ecorregiones mediante figuras de APs y aproximándose a los estándares internacionales acordados. Así, se dejaba inferir entre líneas una exitosa gestión en materia de conservación de la biodiversidad. No obstante, poco se podrá decir de la contundencia de esas políticas públicas, si la urgencia que las guía es la de mostrar resultados plausibles de ser capitalizados por las autoridades de la cartera de Ambiente de turno. Tal como se deriva de los trabajos de Lipori y Martín (2022) y Martín (2021a, 2021b), esta pareciera ser la situación.

En este sentido, también puede ser interpretadas las conclusiones arribadas en el trabajo de Borsellino, Zufiaurré y Bilenca (2022) donde analizan la relación entre la producción de conocimiento científico y su utilidad para la gestión de los parques nacionales para el período 2012-2016. Estos autores detectaron la existencia de un desfase entre los objetivos de las investigaciones realizadas con respecto a las metas de conservación y los planes de manejo de esas APs. Aunque, para estos académicos, buena parte de esas pesquisas revestirían potencial para reorientarse en función de las líneas de trabajo de la APN. Así, se generaría un conocimiento útil para el manejo de los parques nacionales. Más aún, tras la reciente inclusión de esta institución entre los Organismos de Ciencia y Tecnología de Argentina (nota al pie n.º 15).

Ahora bien, hasta que esas sinergias ocurran, parece ser que el constante crecimiento del SINAP y SNAMP se consuma sin los correspondientes estudios de bases que avalen y justifiquen la declaración de utilidad pública de los sitios a conservar. Tampoco se disponen las partidas presupuestarias, el personal (guardaparques, científicos, técnicos, etc.), instalaciones, vehículos e insumos necesarios para su gestión. Es decir, las nuevas entidades no hacen más que redirigir recursos de otras APs, lo cual deteriora el funcionamiento general de ambos sistemas.

20 Por falta de espacio esta temática no pudo ser desarrollada. Para profundizar, consúltense los casos de los parques nacionales Impenetrable y Patagonia.

Para finalizar, debe indicarse que ante los procesos generalizados de desposesión y despojo que atraviesan los diversos ecosistemas que configuran las ecorregiones, *las políticas de conservación mediante APs resultan prioritarias*. El dilema emerge en cómo se las estudian, gestionan, financian e implementan. En función de lo hasta aquí planteado, parece ser que disponer de una mayor cantidad de APs en el SINAP y el SNAMP, no necesariamente se traduce en la consolidación de políticas nacionales de conservación ni de esos parques, reservas y áreas marinas protegidas. De hecho, puede resultar, por el contrario, contraproducente.

Bibliografía

- APN (Administración de Parques Nacionales). 2007. *Las áreas protegidas de Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: APN.
- APN (Administración de Parques Nacionales). 2018. *Informe nacional. Ambiente y áreas protegidas de la Argentina 2008-2018*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: APN.
- APN (Administración de Parques Nacionales). 2022. *Informe de Gestión 2022*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: APN. bit.ly/47JZ48UAPN
- APN (Administración de Parques Nacionales). 2023. “Administración de Parques Nacionales”. 29 de enero 2023. bit.ly/3HxqsvZ
- Astelarra, Sofía, Victoria de la Cal y Diego Domínguez. 2017. “Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: aportes para una ecología política de los humedales”. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 22: 228-247. <https://bit.ly/3HzQjn8>
- Beltrán, Oriol, e Ismael Vaccaro. 2011. “Especies invasoras vs. Protegidas. Políticas de fauna en los pirineos”. *Avá, Revista de Antropología* 19: 40-77.
- Borsellino, Laura, Emmanuel Zufiaurre y David Bilenca. 2022. “La investigación científica y la conservación de la biodiversidad en parques nacionales de Argentina. Dónde estamos y hacia dónde podemos ir”. *Ecología Austral* 32: 493-501.
- Botana, María Inés, Gabriela D’amico y Andrea Pérez Ballari. 2012. “Áreas naturales protegidas. Problemáticas ambientales derivadas de la construcción de urbanizaciones cerradas”. En *Privatopía Sacrilega*, coordinado por Patricia Pintos y Patricio Narodowski, 149-169. La Plata: UNLP.
- Caruso, Sergio. 2014. “Incidencia del turismo en el riesgo ambiental del Parque Nacional El Palmar”. *Folia Histórica del Nordeste* 22: 115-139.
- Caruso, Sergio. 2015a. “Análisis del Proceso de Creación de Áreas Naturales Protegidas por Parte de la Administración de Parques Nacionales en Argentina 1934-2015”. *Cardinalis* 5: 132-160.
- Caruso, Sergio. 2015b. “La actividad pesquera en el Mar Argentino” En *Geopolítica del Mar Argentino*, coordinado por Adolfo Koutoudjian, 117-150. CABA: IPN.

- Caruso, Sergio. 2021. "Conservación y geopolítica mediante áreas marinas protegidas en Argentina: una aproximación a su debate desde la Geografía". *Revista de Estudios Marítimos y Sociales* 18: 237-260.
- Caruso, Sergio. 2022. "Las áreas protegidas del Aglomerado Gran Buenos Aires: derivas entre políticas públicas y conflictos ambientales". *Estudios Socioterritoriales* 32: 1-23.
- D'amico, María Paula. 2015. "Debates sobre conservación y áreas naturales protegidas: paradigmas consolidados y nuevos horizontes". *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 18: 208-226. <https://bit.ly/42eIvRj>
- D'amico, María Paula, y Camilo Arcos. 2022. "Algo más que flora y fauna. Historia social de las áreas naturales protegidas y nuevos rumbos del conservacionismo en Mendoza (Argentina)". *Revista de Historia* 29: 106-149. <https://bit.ly/3UiLSEH>
- Duval, Valeria, Graciela Benedetti y Alicia Campos. 2017. "Situación actual de las áreas protegidas en la provincia de La Pampa". *Revista Geográfica Venezolana* 58: 161-181. bit.ly/3ue5Q91
- Ferrero, Brián. 2013. "La conservación de la naturaleza como arena de acción política: dos conflictos en la provincia de Misiones". *Publicar* 15: 33-54.
- Ferrero, Brián. 2018. "Tras una definición de las áreas protegidas. Apuntes sobre la conservación de la naturaleza en Argentina". *Revista Universitaria de Geografía* 27: 99-117.
- Ferrero, Brián. 2019. *Islas de Naturaleza*. Rafaela: Ediciones UNRAE.
- Galafassi, Guido. 2012. "Recuperación ancestral Mapuche. Divergencias ideológicas y conflictos entre Mapuche y el Estado. El caso de Lof Inkaial WalMapu Meu (Parque Nacional Nahuel Huapi, Río Negro, Argentina)". *Cuadernos de Antropología Social* 35: 71-98.
- Giarraca, Norma, y Miguel Teubal. 2013. "Introducción". En *Actividades extractivas en expansión. ¿Reprimarización de la economía Argentina?*, compilado por Norma Giarraca y Miguel Teubal, 1-16. Buenos Aires: Antropofagia.
- Gómez Lende, Sebastián. 2018. "Pesca marítima en Argentina (1943-2015): siete décadas de extractivismo". *Revista Tamoios* 1: 12-30.
- Gómez Lende, Sebastián. 2019. "Modelo extractivo en Argentina (1990-2016): ¿del extractivismo clásico neoliberal al neoextractivismo progresista? Tres estudios de caso". *Sociedad y Economía* 36: 82-105. <https://bit.ly/3SLr4ox>
- Gudynas, Eduardo. 2009. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo". En *Extractivismo, política y sociedad*, editado por Jürgen Schuldt, Alberto Acosta y Alberto Barandiarán, 187-225. Quito: CAAP-CLAES.
- Harvey, David. 2004. *El Nuevo Imperialismo*. Madrid: Akal.
- IGN (Instituto Geográfico Nacional). 2023. "Servicios web de mapas. 29 de enero 2023", <https://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Introduccion>
- Infoleg. 2023. "Información Legislativa y Documental". 29 de enero 2023. bit.ly/3HzBMrG
- Langbehn, Lorenzo. 2013. "Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio".

- En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, compilado por Gabriela Merlisnky, 223-253. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Langbehn, Lorenzo, y Mariana Schmidt. 2017. "Bosques y extractivismos en la Argentina". *Voces en el Fénix* 60: 80-87.
- Lipori, Mariana, y Guillermo Martín. 2022. "Diseño, formas y modelos de las áreas destinadas a la conservación: su incidencia sobre fragilidad individual y del sistema nacional de áreas protegidas de Argentina". *Cardinalis* 18: 109-136. <https://bit.ly/3HEjpC2>
- Martín, Guillermo. 2021a. "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: 1-20.
- Martín, Guillermo. 2021b. "¿Realmente invertimos en conservar las áreas protegidas? El modelo de conservación setenta/treinta en Argentina". *Estudios Socioterritoriales* 31: 1-20. <https://bit.ly/3Sj0wsZ>
- MAYDS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2016. *Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad. Plan de Acción 2016 -2020*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: MAYDS.
- MAYDS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). 2022. *Informe del Estado del Ambiente 2021*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: MAYDS. bit.ly/3UkcSnD
- Morea, Juan Pablo. 2016. "Metodologías de planificación del uso público en espacios protegidos: antecedentes y perspectivas". *Papeles de Geografía* 62: 119-136.
- Morea, Juan Pablo. 2017. "Problemática territorial y conservación de la biodiversidad en espacios protegidos de Argentina". *Investigaciones Geográficas* 68:115-132. <https://bit.ly/3SAWIor>
- Morea, Juan Pablo. 2022. "Clasificación y evaluación de nivel de protección de las áreas marinas protegidas de la provincia de Buenos Aires". *Punto Sur* 7: 159-179.
- Natenzon, Claudia. 1999. "Áreas protegidas, desarrollo local y territorio. El Parque Nacional Baritú". Tesis de Doctorado en Geografía, Universidad de Sevilla.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2010. *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011 -2020 y las Metas de Aichi*. Montreal: ONU.
- Oszlak, Oscar. 2011. "El rol del Estado: micro, meso, macro". Ponencia presentada en el *VI Congreso de Administración Pública*, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública – Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Argentina, 7 de julio.
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1981. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *REDES* 4: 99-128.
- Paz, Raúl, Héctor Lipshitz, Hugo Zerda y José Tiedeman. 2015. "Estructura agraria, áreas de concentración de la agricultura familiar y procesos de expansión de la frontera agropecuaria en Santiago del Estero, Argentina". *Revista Nera* 27: 259-279. <https://bit.ly/49dPj3M>
- Puente, Florencia, y Melisa Argento. 2015. "Conflictos territoriales y construcción identitaria en los salares del noroeste argentino". En *Geopolítica del litio*, compilado por Bruno Fornillo, 123-166. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo.

- Ríos, Diego. 2010. "Urbanización de áreas inundables, mediación técnica y riesgo de desastre: una mirada crítica sobre sus relaciones". *Revista de Geografía del Norte Grande* 47: 27-43.
- Salomone, Mariano. 2021. "El *fracking* en Mendoza, una iniciativa al extremo de lo posible". *Perfiles Latinoamericanos* 57: 85-108. <https://bit.ly/3vQgy65>
- SIB (Sistema de Biodiversidad). 2023. "Sistema de Información de Biodiversidad". 29 de enero 2023. bit.ly/48M466c
- SINIA (Sistema Integrado de Información Ambiental). 2023. "Ambiente", <https://ciam.ambiente.gob.ar/>
- Schofrin, Abril y Laura Ramírez-España. 2021. "Evaluación de la gestión del riesgo y de los desastres en la región norpatagónica argentina de Sauzal Bonito". *Letras Verdes* 29, 136-148.
- Schweitzer, Alejandro. 2020. "Rescalamiento del capital, conflicto ecológico-redistributivos y resistencias en el sur de la provincia de Santa Cruz. Patagonia Sur". En *Cartografías del conflicto ambiental de la Argentina* 3, compilado por Gabriela Merlinsky, 333-362. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- SRNyDS y APN (Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y Administración de Parques Nacionales). 2000. *Las ecorregiones de la Argentina*. Buenos Aires: SAyDS.
- Svampa, Maristella. 2013. "Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina". *Nueva Sociedad* 244: 30-46.
- Svampa, Maristella. 2019. *La frontera del neoextractivismo en América Latina*. Bielefeld: Bielefeld University Press.
- Svampa, Maristella, y Enrique Viale. 2017. "Continuidad y radicalización del neoextractivismo en Argentina". *Perfiles Económicos* 3: 87-97.
- Trentini, Florencia. 2012. "Ecología política y conservación: el caso del "co-manejo" del parque nacional Nahuel Huapi y el pueblo Mapuche". *Revista Pilquen Sección Ciencias Sociales* 15: 1-11.
- Villalba, Sofía. 2018 "Hidrocarburos no convencionales en la Argentina: exploraciones en lo profundo, transformaciones en los territorios". *Territorios* 39: 225-245.
- Wagner, Lucrecia. 2014. *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza 1884-2011*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.