

LetrasVerdes | 34

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

Tema libre



FLACSO
ECUADOR

Periodo septiembre 2023 - febrero 2024,
e-ISSN 1390-6631

LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

N.º 34 septiembre 2023-diciembre 2023
e-ISSN 1390-6631
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes>
Quito, Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales N.º 34,
periodo septiembre 2023 - febrero 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: Air pollution by brick factories.

Autor: Janak Bhatta

Licencia: Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0

Diagramación

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

Desafíos de la gobernanza policéntrica para el ecoturismo en áreas protegidas: el caso del Santuario de Fauna y Flora los Flamencos en La Guajira, Colombia	7-27
<i>Ornella Choles-Povea y Juan Saavedra</i>	
Psicología y medioambiente. Hacia una aplicación de la sustentabilidad	28-47
<i>Matías Bustillos Contreras</i>	
Derecho a la energía desde los derechos humanos: transición profunda hacia viviendas adecuadas, un ambiente sano y modos de vida dignos	48-65
<i>Franco-David Hessling-Herrera, Santiago-Manuel Garrido y Cinthia-Natalia Gonza</i>	
Etnografía de un taller de educación ambiental en el Área Natural Protegida Cerro de la Estrella	66-85
<i>Paris Olalde-Estrada y Karla-Yadira Olalde-Estrada</i>	
Disposición a pagar por hoteles con ecocertificaciones en el contexto mexicano. Estudio comparativo a través de precios hedónicos	86-100
<i>Giselle Rodríguez-Rudi, Lya-Paola Sierra-Suárez y Neyfe Sablón-Cossio</i>	
El concepto científico de humedal en la creación del sitio Ramsar delta del Paraná, Argentina	101-120
<i>Norma-Elizabeth Levrant</i>	
Educación ambiental y gobernanza del agua en la cuenca de laguna del Sauce, Uruguay	121-140
<i>Gabriel Giordano, Micaela Trimble y Pedro-Roberto Jacobi</i>	
Áreas protegidas e inclusión social: contradicciones, mitos y modelos territoriales en Argentina y Latinoamérica	141-161
<i>Guillermo Martín</i>	
La acción comunitaria contra la "basurización" de Hidalgo, México	162-179
<i>Gabriela-Alejandra Vázquez-Rodríguez</i>	
Extractivismo: contexto histórico, fuentes analíticas y desafíos conceptuales	180-200
<i>Jorge-Enrique Forero</i>	
Política editorial	201-202

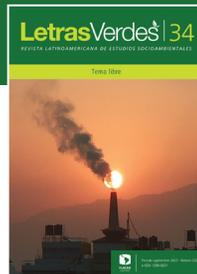
Content

MISCELLANEOUS

Challenges of Polycentric Governance for Ecotourism in Protected Areas. Case of Los Flamencos Fauna & Flora Sanctuary in La Guajira, Colombia	7-27
<i>Ornella Choles-Povea and Juan Saavedra</i>	
Psychology and Environment. Towards an Application of Sustainability	28-47
<i>Matías Bustillos Contreras</i>	
The Right to Energy from a Human Rights Perspective: A Profound Transition to Adequate Housing, a Healthy Environment and Dignified Livelihoods	48-65
<i>Franco-David Hessling-Herrera, Santiago-Manuel Garrido and Cinthia-Natalia Gonza</i>	
Ethnography of an Environmental Education Workshop in the Protected Natural Area Cerro de la Estrella	66-85
<i>Paris Olalde-Estrada and Karla-Yadira Olalde-Estrada</i>	
Willingness to pay for eco-certified hotels in the Mexican context. Comparative study through hedonic prices.	86-100
<i>Giselle Rodríguez-Rudi, Lya-Paola Sierra-Suárez and Neyfe Sablón-Cossío</i>	
The Scientific Concept of Wetlands in the Creation of Delta del Paraná Ramsar Site, Argentina	101-120
<i>Norma-Elizabeth Levrard</i>	
Environmental Education and Water Governance in Laguna del Sauce Basin, Uruguay	121-140
<i>Gabriel Giordano, Micaela Trimble and Pedro-Roberto Jacobi</i>	
Metabolic disaster zone on Nauru: A chronicle from Marx's political ecology.	141-161
<i>Guillermo Martín</i>	
Community Action Against the "garbagization" of Hidalgo, Mexico	162-179
<i>Gabriela-Alejandra Vázquez-Rodríguez</i>	
Extractivism: Historical Context, Analytical Approaches, and Conceptual Challenges	180-200
<i>Jorge-Enrique Forero</i>	
Política editorial.	201-202



MISCELÁNEA



Áreas protegidas e inclusión social: contradicciones, mitos y modelos territoriales en Argentina y Latinoamérica

Metabolic disaster zone on Nauru: A chronicle from Marx's political ecology

 Guillermo Martín, investigador independiente, Argentina, gmartinwilly@gmail.com, orcid.org/0000000289631479

Recibido: 31 de enero de 2023

Aceptado: 5 de junio de 2023

Publicado: 26 de septiembre de 2023

Resumen

La estrategia de resguardar el 30% de la superficie del planeta en áreas protegidas (AP) ha encontrado consenso mundial en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), bajo la expectativa de proteger la biodiversidad y, simultáneamente, atender problemas tradicionales como la distribución de la riqueza. ¿Qué medidas y modelos permitirían satisfacer lo esperado y hasta qué límite? Para encontrar respuestas, este estudio explora múltiples opiniones recogidas mediante búsqueda bibliográfica, entrevistas y recorridos por el campo, con el objetivo de exponer casos seleccionados por ser ejemplos de complejidades, contradicciones y desafíos. Se concluye que proteger la biodiversidad y, a la vez, lograr mejoras sociales es una meta deseable, a la que no se llega fácilmente ni por cualquier camino, porque las AP proporcionan potentes oportunidades para mejorar la vida humana sólo si se gestionan dentro de su matriz de inserción territorial, atendiendo a equilibrios inestables, modelos multivariados particularizados y lúcidas estrategias adaptativas.

Palabras clave: conservación de la naturaleza; inclusión social; modelos de desarrollo; participación social; pobreza; servicios ecosistémicos

Abstract

The strategy of protecting 30% of the planet's surface in protected areas (PAs) has gained global consensus within the framework of the Convention on Biological Diversity, with the expectation of safeguarding biodiversity while simultaneously addressing traditional problems such as wealth distribution. What measures and models would enable the achievement of this goal, and up to what limit? To find answers, this article explores various opinions gathered through literature searches, interviews, and field visits, while presenting some cases as examples of complexities, contradictions, and challenges. Drawing from these sources, proposals, models, opportunities, and potential scopes were identified. It is concluded that protecting biodiversity and simultaneously achieving social improvements is a desirable goal, albeit not easily attainable by any means. Protected areas offer powerful opportunities to enhance human life, but only if they are managed within their territorial integration matrix, taking into account delicate balances, nuanced multivariable models, and clear adaptive strategies.

Key words: development models; ecosystem services; nature conservation; social inclusion; social participation; poverty



Introducción

En el mundo, particularmente en Latinoamérica, el progresivo incremento de las demandas sociales se contraponen a la simultánea disminución del patrimonio natural (Gligo et al. 2020; Gudynas 2007). A los clásicos intereses encabezados por las élites de cada región, opuestos a las regulaciones que restringen la captura de los recursos, se suman los de segmentos relegados (Leff 2003). Los reclamos de inclusión social, equidad y justicia distributiva responden a la lógica expectativa humana de acceder a un mejor reparto de los recursos disponibles. En la región, con una población estimada en 636 000 000 en 2022, duplicada en los últimos 44 años (CEPAL 2019a), se percibe un drástico deterioro ambiental. Naturaleza y demandas humanas se ven confrontadas a través de la problematización social y de la puja por establecer prioridades en la agenda política, con interacciones tensas y complejas entre actores, muchas veces sin buenos resultados (Alfaro-Moscoso y Calvo-Salazar 2019; Gudynas 2007).

El artículo 2º del CBD (1992, 3) define como AP a un área geográficamente definida que es delimitada o regulada y gestionada para lograr objetivos de conservación específicos. Para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), es un “espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado a través de medios legales o de otros medios eficaces, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza y de los servicios de los ecosistemas y los valores culturales asociados” (Borrini-Feyerabend et al. 2014, 5). En las AP, el remanente natural mantiene una valiosa oferta de recursos, motivadora de visiones divergentes y tensiones en las relaciones humanas e institucionales.

Las AP, sus bordes, sus áreas de amortiguación y la matriz ecorregional donde se insertan suelen tener habitantes y estar sometidas a usos de variada intensidad. Las poblaciones ya no parecen irrelevantes y remotas, como un siglo atrás, ni se trata únicamente de población rural, como sucede en casi todos los Parques Nacionales (PN) andinopatagónicos argentinos, que engloban poblaciones y limitan con ciudades.

Toda AP conlleva regulaciones que impiden el acceso indiscriminado a los bienes del patrimonio natural, afectando a intereses de grupos más o menos pudientes. Por eso, suelen ser interpretadas como fragmentos cercados del territorio que concentran ciertos bienes y crean compartimientos naturales protegidos. De impactar sobre poblaciones pobres, podrían condicionar el uso de bienes indispensables para sus posibilidades y cultura (Ferrero 2019). La Real Academia Española define “pobreza” como “escasez”. Afecta a un segmento social extendido y estable que CEPAL (2022, 15) estima en alrededor del 31% de la población regional.

Naturaleza y demandas sociales mantienen un equilibrio inestable, dentro de la complejidad aludida por Leff (2007) y ante regulaciones e instituciones estatales frecuentemente rudimentarias, en ocasiones débiles, capturadas y corruptas (Zornoza-Bonnilla 2022; CEPAL 2019b). Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y los

del Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD) tienden a orientar a los gobiernos en sus prioridades, pero las gestiones públicas suelen empañarse entre intereses sectoriales intransigentes y políticas ambientales fallidas. Las pujas sociales llevan a la modificación de los ecosistemas y a que estos respondan dinámicamente mediante “relaciones socioambientales” y procesos de “coevolución” (Redclift y Woodgate 1997, 27).

El Estado se desenvuelve dentro de contextos variables. Durante el *boom* de los *commodities* (2000 a 2014), la coyuntura económica favorable promovió el crecimiento latinoamericano, motorizando dos fenómenos enfrentados: la expansión de las fronteras agropecuarias hacia territorios hasta entonces naturales, como el Gran Chaco y la Amazonía, y la consolidación de sistemas nacionales de AP mediante: a) mayores asignaciones presupuestarias (Bovarnick et al. 2010) y b) el cumplimiento de la meta 11 de Aichi del CBD, de designar al 17% del territorio continental de cada país con AP. En 2020, 13 de 21 países de Latinoamérica habían superado esa meta. Destacan Guayana Francesa (52,5%), Venezuela (56,9%), Panamá (31,4%) y Brasil (30,3%). En el extremo más bajo está Uruguay, con solo el 3,68% (Protected Planet 2022).

La reciente COP15 de Kunming-Montreal del CBD (2022) determinó ampliar la meta de cobertura territorial protegida hasta el 30% para 2030. Esa decisión tiene riesgos, pues se calculó que afectaría directamente a más del 12% de la población mundial, lo que cuadruplica los estimados según la meta anterior (Schleicher et al. 2019). Más espacio protegido no necesariamente mejora el vínculo ambiente/sociedad. Por ende, muchas voces reclaman cambios en los procesos, observando la exclusión y el resquebrajamiento social en torno a muchas AP y la necesidad de un vínculo favorable entre equidad y buena conservación (PNUD 2021).

El ambicioso modelo 70/30 (proporción entre áreas bajo usos intensivos y protegidas) apunta a crear un escenario mundial con suficientes hábitats para sostener la biodiversidad, ricos en recursos naturales. No obstante, expande el juego hacia nuevas pujas de intereses. Quienes prevalezcan diseñarán los futuros territorios, con mayor o menor exclusión social. Algunos creen que en el manejo de las AP debe primar la naturaleza; otros privilegian las necesidades de residentes y vecinos; o a los turistas; o a los trabajadores estatales a cargo del territorio. Tampoco faltan quienes desean apropiarse de la renta potencial de las AP. Ante esto, cabe preguntarse ¿qué objetivos deberían priorizarse en las AP?, ¿es posible reducir la pobreza a través de ellas? y ¿qué medidas y modelos permitirían administrar y distribuir mejor los recursos disponibles?

Metodología

El objetivo de la investigación es analizar las tensiones en el acceso a los recursos, ante la expansión de los sistemas de AP en Argentina, así como su marco regional. Para ello, se revisaron publicaciones y documentación (legislación, evaluaciones de efectividad y planes de manejo), se realizaron entrevistas (semiestructuradas y no

estructuradas), reuniones grupales y visitas a campo, y se seleccionaron casos significativos que permitieran contradecir o validar los argumentos planteados. Parte de la información proviene de otros estudios del autor, quien se ha desempeñado en los últimos años en la Administración de Parques Nacionales (APN) y en tres sistemas de AP subnacionales (Río Negro, Santa Cruz y Santa Fe), donde ha interactuado con actores públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil vinculados a territorios protegidos y su entorno. El alcance geográfico de la investigación se extiende a Argentina y a algunos casos relevantes de Latinoamérica.

Las recetas de la exclusión

El paradigma de que la protección de la naturaleza sólo es alcanzable en ausencia de personas es central en el modelo de conservación estricto (en inglés *fortress conservation*) basado en el etnocentrismo occidental predominante durante casi un siglo (Fisher et al. 2005). Guerrero, Sguerra y Rey (2007, 65) citan una opinión de Marc Dourojeanni: “las AP son protegidas contra la acción del ser humano”.

Para algunos actores, según los preceptos del modelo biologicista del *National Parks Service* (NPS) de Estados Unidos (USA), las AP deberían carecer de ocupantes y propietarios. Sus beneficios económicos orientados al bien común general deben ser capturados por grandes empresas concesionarias (NPS 2022). Este modelo no ha fracasado en materia de conservación, al menos cuando las superficies preservadas son extensas o están rodeadas con zonas de amortiguación bajo usos compatibles. Un ejemplo exitoso es el *Olympic National Park* (USA), con 373 543 ha. Protege ecosistemas de montaña y está bordeado concéntricamente por otras reservas naturales y culturales; recibe anualmente unos 3 000 000 de visitantes (fotografía 1).

Fotografía 1. Izquierda: Centro de visitantes, Olympic Park (USA); Derecha: Hostería Puerto Blest. PN Nahuel Huapi (Argentina)



Fuente: fotografías del autor.

La receta de exclusión humana manifiesta que, sin interferencia antrópica, no hay nada que enseñarle al bosque. En las AP de Argentina, esta visión primó de manera heterodoxa hasta inicios de la década de 1980, conviviendo con pobladores y propiedades privadas, como en los PN Nahuel Huapi y Lanín,¹ con usos limitados y ninguna agenda de equidad distributiva. Carpinetti (2004) afirma que hubo políticas desterratorias, con la remoción de poblaciones locales.

La receta de la exclusión falló por no considerar los costos sociales del estándar de protección estricta, al restringir la provisión local de recursos, marginalizar a los pobladores (Fisher et al. 2005) y acumular reclamos y demandas. Hoy sería poco aplicable, no sólo por la mayor población e intereses, sino porque la alteración de la biosfera obliga a la intervención humana.

Las recetas de la inclusión

A Latinoamérica llegaron influencias conservacionistas no solo desde Yellowstone, creado en 1872, sino también desde Europa, donde las AP fueron situadas sobre zonas rurales que englobaban aldeas arraigadas a costumbres ancestrales, obligando a acuerdos sociales. Son dos modelos distintos que, al ser transferidos, encontraron pobreza, disputas por la tierra, recursos expoliados y débil calidad estatal.

La inclusión social en las AP se reconoció a partir del IV Congreso Mundial de PN y otras AP de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, por sus siglas en inglés) en 1992, en Caracas. Allí se recomendó crear mecanismos para convertir a todos los sectores de la Sociedad en actores de la planificación, establecimiento y manejo de las AP, además de tener en cuenta sus necesidades y distribuir equitativamente costos y beneficios (UICN-BID 1993). El I Congreso Latinoamericano de AP de 1997, en su *Declaración de Santa Marta*, Colombia, promovió las alianzas sociales:

Los procesos de descentralización de algunos gobiernos y el interés de los organismos no gubernamentales, del sector privado productivo, de los pueblos indígenas y de las comunidades locales insertadas o aledañas a las AP, facilitan la constitución de una alianza de interesados y afectados, donde cada uno asume el papel que le compete, bajo políticas y normas gubernamentales establecidas y aceptadas (Guerrero, Sguerra y Rey 2007, 94).

En su “Guía para la Acción” recomienda:

20. Fomentar la búsqueda y aplicación de soluciones al problema de la pobreza, fuente de indignidad humana y generadora de impactos y conflictos, tanto en las AP

¹ Creados en 1934 y 1937 respectivamente.

como en sus zonas de influencia. 21. Impulsar, desde las AP, acciones que promuevan oportunidades de trabajo con los diferentes servicios que en ellas se generan, fomentando la inclusión laboral de sus pobladores y de las personas que habitan en las comunidades adyacentes (Guerrero, Sguerra y Rey 2007, 98).

El libro *De Santa Marta 1997 a Bariloche 2007* (Guerrero, Sguerra y Rey 2007) recopila opiniones de expertos, los que identificaron diez tendencias sobre las AP para ese período. Cinco de ellas son pertinentes para este análisis: a) mayor presión y riesgo sobre su integridad y funcionalidad ecológica, que producen pérdida de biodiversidad, degradación de servicios ecosistémicos e inseguridad alimentaria, b) mayor participación social en la gestión, c) debilitamiento de la institucionalidad pública responsable, d) creación de nuevas AP bajo diferentes categorías de manejo, y e) subvaloración de las categorías I a IV frente a las V y VI de la UICN.

Para los consultados, las mayores presiones correspondían a minería, hidrocarburos, hidroelectricidad, biocombustibles, impacto del turismo descontrolado, ocupación de tierras, equivocados procesos de reasentamiento, captura ilícita de recursos naturales (caza, pesca, madera y biodiversidad en general) y confrontaciones armadas. En la participación y la función del Estado, destacaron nuevas modalidades de gobernanza y gestión compartida. Sobre las nuevas AP, valoraron el fortalecimiento jurídico y la paradójica ineffectividad en el manejo. Sobre la revalorización de categorías menos estrictas, observaron que muchos usos practicados eran incompatibles con la conservación.

Guerrero, Sguerra y Rey (2007) detectaron dos temas controversiales: el rol y los resultados del manejo de los pueblos indígenas y locales en la conservación de AP (no necesariamente exitosos) frente al reconocimiento de derechos de uso y propiedad “tradicionales”; y la participación social en la toma de decisiones como causa de demoras o parálisis en los procesos de gestión, por conflictos que, al debilitar a las autoridades ambientales, fomentaron que estas eludieran responsabilidades.

El II Congreso Latinoamericano de AP de 2007, en Bariloche, reconoció el liderazgo regional en la gestión conjunta y corresponsable con pueblos indígenas, afrodescendientes y grupos étnicos diversos, cuyos territorios, en muchos casos, fueron conservados mediante prácticas y conocimientos tradicionales, aunque con insuficiente reconocimiento legal. Reafirmó “el papel indelegable de los Estados en la conducción de las políticas de AP, en el marco de una amplia participación de las comunidades locales y [...] del conjunto de la sociedad para una gestión incluyente” (UICN-PNUD-RedParques 2007, 6). Recomendó armonizar y fortalecer los marcos jurídicos e institucionales para involucrar actores claves, especialmente comunidades locales y pueblos indígenas y distribuir equitativamente costos y beneficios.

El III Congreso Latinoamericano de AP de 2019, en Lima, exhortó a la gestión concreta y eficiente, dada la desigualdad, inequidad, inseguridad, los presupuestos reducidos y la demanda creciente de recursos en la región.

Los Pueblos Indígenas y comunidades locales son la base para la preservación y uso racional de la naturaleza, que permiten mantener los modos de vida y tradiciones culturales, cuyos conocimientos tradicionales están siendo incorporados en la planeación y manejo de áreas protegidas (...) son los guardianes de la biodiversidad en los territorios (UICN-PNUD-RedParques 2019, 5).

En 2018 en Escazú, Costa Rica, se firmó el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, primer compromiso formal sobre participación pública en la toma de decisiones ambientales, ordenamiento del territorio y acceso a la información (CEPAL 2018).

Pese a todo lo anterior, las recetas de la inclusión para las AP parecen insuficientes para quebrar las causas de la pobreza, garantizar equidad y mayor justicia social. ¿Lo logran el Santuario Histórico de Machu Picchu o el PN Los Glaciares? Definitivamente no. Sólo proveen recursos; su distribución social las excede. Aplicar un antropocentrismo extremo, haciendo que las AP satisfagan todas las demandas sociales actuales, las haría *a priori* insustentables.

De la exclusión social a la inclusión: gestionando complejidad

La exclusión de grandes territorios de la afección humana evitó la pérdida de parte de la biodiversidad hoy conocida. Hasta la década de 1970, la explotación forestal en el PN Lanín se autorizaba según la capacidad de aserrado de los solicitantes (APN 1953), asumiendo que la disponibilidad del recurso era infinita. Antes de su creación, en 1937, ya había una intensa actividad, pese a la escasa población. Se superponían ocupaciones, incendios, ganadería y explotación forestal tras su colonización. Lo que algunos describen como políticas duras de conservación no difería del estilo de gestión estatal predominante en la época. El ingeniero ruso Nicolás Lebedeff (1942), responsable forestal de APN, narra que el responsable del AP prefería vedar el territorio al pastoreo por falta de personal para hacer un manejo forestal racional. Sugería “tomar en consideración los intereses de muchos pobladores pobres (...) para quienes la prohibición terminante (de la ganadería) significaría en muchos casos una ruina” (15). En lugar de ordenar los usos, la decisión fue simple y mala: continuó la tala selectiva de árboles de raulí (*Nothofagus alpina*, especie de mayor valor comercial) y el pastoreo sobre renovales. Como en otras AP de Argentina, la aversión a la conflictividad ambiental llevó a la anomia decisoria, y a la desfloración del bosque: “Los bosques han sido tratados como cualquier bosque de propiedad particular, mal administrados, del que no se saca la renta, sino que se destruye el capital” (Lebedeff 1942, 7).

El paradigma de la exclusión tiene como fortaleza su sencillez. En AP de gran tamaño, límites claros y ninguna población, los procesos naturales deberían fluir. Con

67 000 ha, el PN Iguazú, en Argentina, sin pobladores residentes, protege la selva y es fuente de valiosos servicios ecosistémicos y turísticos que benefician a la población externa (Altamira y Martín 2009). Junto a otras AP,² conforma el principal núcleo natural de la región. En alternativa, en el PN Los Alerces, de 264 000 ha, se gestionaron reubicaciones y cambios voluntarios de actividades de pobladores (APN 1997)³. Carpinetti (2004) expone procesos de reconocimiento y participación de las comunidades *mapuce* y sus dificultades para proyectar sustentabilidad. Los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA 2022) comprometen una asociación estrecha entre ese tipo de gobernanza local efectiva y conservación.

La Meta 2020 del CBD impulsó la reciente cobertura del 25,4 % con AP en tierras de Latinoamérica (Protected Planet 2022). La inclusividad justificó procesos que llevaron a incluir poblaciones dentro de las nuevas AP creadas sobre zonas habitadas (D'Amico 2015). Ante la meta de 2030, resulta un criterio clave.

El consenso social abre la puerta a nuevos territorios, maximiza la complejidad e incertidumbre y no se logra si los actores sociales sólo están ávidos por capturar recursos. Es el caso del AP Bahía San Antonio, en el que la alteración física y química en costas, aguas y lechos marinos y la promoción de sus playas como “Caribe del sur”⁴ impactan sobre el atractivo convocante y el emblemático caballito de mar (*Hippocampus patagonicus*) endémico de esa bahía (Wei et al. 2017). Un 50 % de sus casi 100 km de costas se está urbanizando, contradiciendo el plan de manejo, cuyos valores protegidos son el paisaje, las aves migratorias costeras y el cordón medanoso (Giaccardi 2014) (mapa 1).

En el PN Cabo Polonio (Uruguay) durante años se debatió sobre proteger su paisaje y biodiversidad o urbanizar, jaqueando al endémico sapito de Darwin (*Melanophryniscus montevidensis*)⁵ y a los últimos médanos del “Uruguay Natural” con que ese país se identifica.

Existen AP que incluyen atractivos turísticos mundiales, generadores de empleo e ingresos, como Galápagos (Ecuador), Iguazú (Argentina), Do Iguazú (Brasil) o Torres del Paine (Chile). Otras unidades carecen de usos actuales directos significativos, excepto los poco reconocidos servicios ambientales (León-Morales 2007). Los modelos de gobernanza de AP pueden variar, desde los más verticales a los muy inclusivos, en los cuales comunidad y Estado articulan horizontalmente sus iniciativas (Borrini-Feyerabend et al. 2014). Por sí mismos, son insuficientes para revertir la pobreza extendida en la sociedad, pese a que no suelen faltar propuestas fáciles contrarias al verdadero interés público.⁶

2 El PN do Iguazú de Brasil (185 000 ha) y la Reserva Uruguái (84 000 ha).

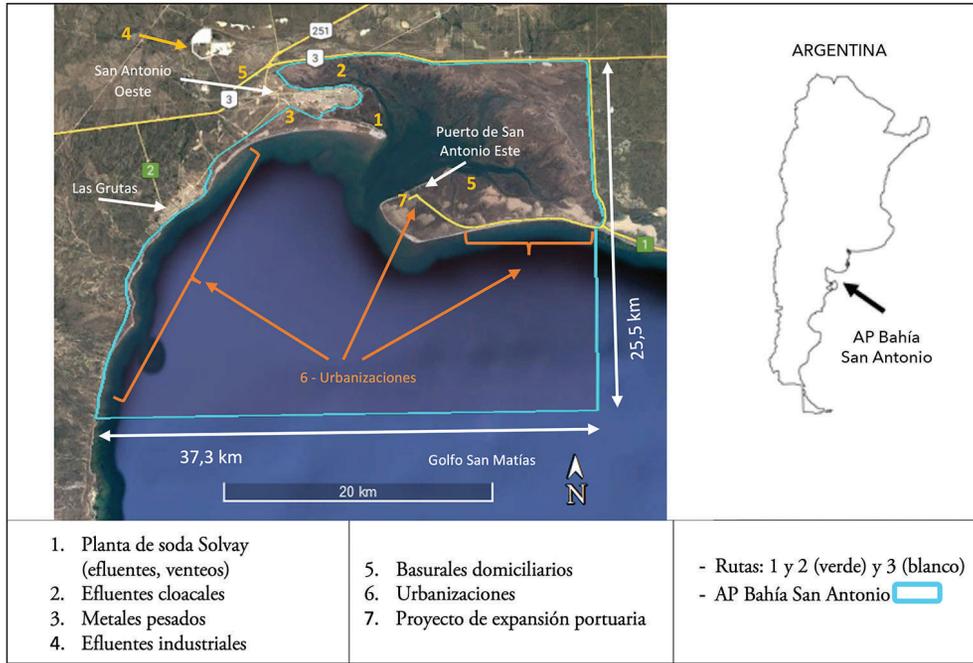
3 Algunos pobladores preferían resituarse sobre zonas más accesibles o migrar a ciudades por edad u oportunidades de vida; el Estado procuraba ordenar el territorio.

4 En el verano 2021/22 se registraron 450 327, según datos oficiales suministrados por la Secretaría de Turismo de El Calafate (2018).

5 Amenazado de extinción.

6 Notorios ejemplos de acciones gubernamentales sobre AP cuestionadas por actores sectoriales hay en Brasil (deforestación amazónica), Perú (minería ilegal), Bolivia (Tipnis), México (Chiapas), Ecuador (Yasuní), etc.

Mapa 1. AP Bahía San Antonio: principales impactos



Fuente: elaboración propia.

Parece excesivo esperar que las AP integren a sociedades fragmentadas y mitiguen las condiciones sociopolíticas dominantes, descritas por CEPAL (2019b, 23) como “desigualdades estructurales, injustas e ineficientes, la cultura del privilegio”, y “una institucionalidad social en construcción”, porque corresponde a otra escala de intervención. Redclift y Woodgate (1997) mencionan que el principal objetivo de las políticas para la reducción de la pobreza y el manejo sostenible de los recursos naturales debería ser ampliar las opciones disponibles a los pobres. Las AP sólo podrían aportar algunas.

La complejidad social se profundiza en toda Latinoamérica. Convive con sociedades posmodernas “de naturaleza líquida”, como las denominaría el sociólogo polaco Zygmunt Bauman, compuestas por segmentos preindustriales (pobladores indígenas y campesinos), industriales (textiles o metalúrgicas tradicionales) y posindustriales (servicios favorecidos por la globalización e informatización) y con pobladores marginalizados residentes en “villas miseria” o favelas. Decisiones macroeconómicas, modelos socioterritoriales vigentes y avances tecnológicos moldean la inclusión y la exclusión social.

¿Cinismo o sostenibilidad?

La necesidad política de proclamar iniciativas “verdes” promueve propuestas para el desarrollo sostenible (DS) que afectan directa o indirectamente los recursos de las AP. Podrán asumirse o crear riesgos en actividades como pesca, minería, *fracking*, desmonte, puertos, tránsito, desagüe de efluentes o acceso a usos ancestrales. En su consideración subyace el paradigma del “excepcionalismo humano”, que vincula la singularidad de la cultura con la ausencia de constricciones ecológicas y la capacidad (supuesta) de adaptación para resolver todos los problemas (Vanhulst 2012). La fe en la modernidad, desde el progresismo al hipercapitalismo, igual de antropocéntricos, retrotrae a cínicos pensamientos positivistas de que alguien algún día se ocupará de las externalizaciones negativas. Para la Sociología posmoderna, el enfoque constructivista de los ‘problemas ambientales’ se construye mediante interacciones sociales, externalizando a la naturaleza (Leff 2011).

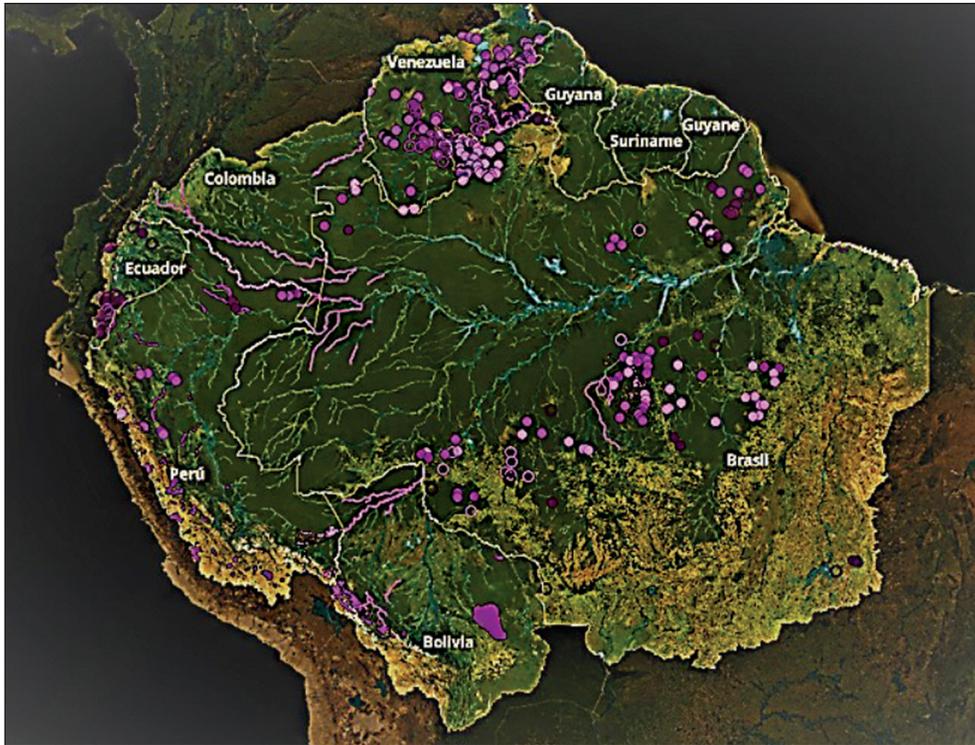
Las AP pueden hacer grandes aportes, pero definir qué, cuánto o dónde producir complica modelarlas. Ante poblaciones numerosas, demandantes y hasta resentidas, hallar respuestas multivariantes, adaptativas y ecosistémicas será difícil. ¿Cuánto pastaje es admisible? ¿Cuánto bosque convertir en cultivos? ¿Cuánto fragmentar? PNUD (2006) abrió un debate desafiante titulado “Áreas protegidas y Desarrollo Humano ¿por qué proteger a una iguana cuando hay niños desnutridos?”, con dos dilemas: “¿debe protegerse al ambiente frente a la pobreza circundante? ¿deben establecerse relaciones de equidad entre las generaciones actuales y las futuras?”

Generalmente, los buenos propósitos –en el paradigma de la inclusión– conllevan modelos de manejo exigentes, que mal aplicados, pueden ahondar el deterioro. Perversos modelos distributivos, tolerados o fomentados, se observan en la región amazónica con la minería de oro, diamantes y coltán. Legal o ilegal, según la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG 2022), produce estragos sobre suelos, aguas, biodiversidad y daños directos o indirectos al 15% de las 649 AP identificadas en la Amazonía y a unos 200 territorios y pueblos indígenas. En 2014, la minería ocupaba a unas 600 000 personas⁷ en Venezuela, Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú. Gobiernos socialmente “sensibles” flexibilizaron leyes y controles, sin asumir la magnitud de los impactos sobre personas y biodiversidad (mapa 2).

Las AP ofrecen muchos beneficios sociales; no obstante, hay autores que cuestionan si alivian la pobreza o la agravan (Schleicher et al. 2019). Para las metas ODS 2030 número 13 (acción por el clima), 14 (vida submarina) y 15 (vida de ecosistemas terrestres) son instrumentos que ofrecen valiosos bienes y servicios ecosistémicos. Gestionarlas es posible, pero no simple; requiere madurez institucional y habilidades para operar diseños socioambientales que reflejen al estado de

⁷ Se calculaba un mínimo de 200 a 400 t/año de mercurio volcadas a los ríos.

Mapa 2. Sitios con minería ilegal identificados en la región amazónica



Fuente: RAISG (2022)

los componentes patrimoniales, variables incidentes, valores en juego, beneficiarios, financiamiento, viabilidad social, etc.

Los optimistas creen que uso intensivo y conservación pueden conciliarse siempre. Ya sea que haya recursos suficientes o sobredemanda, los enfoques extractivistas raramente culminan en estilos de desarrollo equitativos y sustentables, mientras los cuantiosos servicios ambientales de las AP suelen infravalorarse (agua potable, riego, descontaminación, recreación, pesca, estabilidad de suelos, cuencas, clima, etc.) al igual que la infraestructura ecológica para reducir la vulnerabilidad social (Gudynas 2007; Gallopín 2003; Gligo et al. 2020). Gudynas (2015) define al extractivismo como apropiación de recursos naturales para exportarlos. Lo identifica por su dimensión, por los impactos directos o indirectos y el destino internacional de lo producido. Considera que es responsable de la declinación de la biodiversidad.

La territorialización de comunidades es una demanda válida, aunque a veces confusa. Desde la Antropología se cuestionan los estándares de los reconocimientos estatales, validando reclamos, ocupaciones y usos en los que identidades, saberes y cultura pueden aparecer inciertos (Ferrero 2019). Otras demandas escalan hasta reivindicar la lucha armada (por ejemplo, la Coordinadora Arauco-Malleco *mapuce*,

en Chile) o son impulsadas por el asesinato de activistas ambientales como Bruno Pereira y Dom Phillips (Brasil).

Evidencias positivas observaron Altamira y Martín (2009) calculando que la economía vinculada al PN Iguazú llegaba a US\$ 157 000 000,⁸ con 1 080 000 de visitantes registrados, y dando lugar a empleos y mejor calidad de vida. En 2019, (antes de la pandemia COVID 19), había alcanzado los 1 630 000 de visitantes (SIB 2023). Para la Secretaría de Turismo de El Calafate (2018), localidad económicamente dependiente del PN Los Glaciares, los 256 622 turistas recibidos en 2017 gastaron (sin pasajes aéreos) unos 345 500 000 dólares. Diez años antes no llegaban al 25 % de la cifra. Roberg (2009), menos optimista, opina que más turismo implica crecimiento económico, pero no armonización en las esferas social y ambiental porque las AP, insumo territorial disponible, son mercancía en proceso de transformación.

Mitos, presiones, conflictos, oportunidades

“La corriente de opinión mayoritaria entre los conservacionistas es que las poblaciones locales son sus aliadas naturales frente a los procesos modernos de ocupación territorial que amenazan tanto la biodiversidad como los medios de subsistencia y tradiciones” (Fernández-Baca y Martín 2007, 1). Sin embargo, conservacionistas y pueblos indígenas y locales podrían poseer agendas con prioridades diferentes: los primeros, biodiversidad y cierto acceso público a los recursos y los segundos, proteger y legalizar territorios para uso propio. Ambas pretensiones pueden ser legítimas. McPherson (2006) asume que, en las AP, el conflicto es el síntoma de desacuerdos sobre acceso y uso de los recursos.

Abrir las AP a la participación social ya no admite discusión. Una adecuada gobernanza ofrece oportunidades para elevar el desarrollo humano si los actores actúan responsablemente, ideando beneficios compartidos. De lo contrario, los conflictos proseguirán. Convocar a la participación legítima un modelo, pero no necesariamente mejora los resultados. Podría ser paradójico que procesos validados socialmente no den frutos o impacten perversamente sobre la biodiversidad.

Participación, gobernanza democrática e inclusión social facilitan consensos y expectativas; son medios, no fines. Abren agendas que aportarán positivamente si los procesos avanzan hacia objetivos de conservación. Un caso paradigmático ocurrió cuando en las AP de Argentina se promovió la creación de Consejos Asesores Locales, cíclicamente capturados por *lobbies* sectoriales, ante cuyos efectos solían desconvocarse (Marcelo Almirón, exdirector nacional en APN, 20 de agosto de 2021).

Ante condiciones complejas, la UICN, el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) y la CBD sugieren integrar naturaleza y sociedad para crear AP de categorías

⁸ La cuarta parte del total calculado para todo el sistema de AP de Argentina.

IV (manejo de hábitats/especies), V (paisaje protegido) y VI (uso sostenible) y Reservas de la Biosfera. A ellas se agregan las denominadas “otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas”.⁹ Todas permiten el juego participativo, intensificar usos y transferir derechos comerciales.

Resultados y discusión

Medidas para disminuir las presiones

En un proceso inclusivo, las demandas de poblaciones crecientes multiplican las exigencias sobre las AP, pero estimular conductas apropiadas y pactar actividades y estrategias de bajo impacto debería rebajar presiones y evitar transgresiones. En la tabla 1 se recogen variadas medidas aplicadas en el pasado que podrían integrar modelos para las AP y a un amplio entorno matricial. Tales modelos no pueden ser reduccionistas ni lineales, pues corren el riesgo de pasar a un desarrollo viciado, sendero que Gallopín (2003, 30) describe como de crecimiento económico material sin mejora real de la calidad de vida.¹⁰

Tabla 1. Medidas para disminuir la presión sobre las AP

MEDIDAS	RESULTADOS					
	Complejidad	Costo	Recordar/ adaptar territorio	Incentivar cambios	Dar equidad	Involucrar actores
De diseño, fraccionamientos territorial y sociales						
Diseñar las nuevas AP con baja población interna o cercana	X	X				
Estabilizar o disminuir población en AP	X	X	X			
Reconocer derechos a poblaciones preestablecidas			X		X	X
Fortalecer oportunidades urbanas fuera de AP (viviendas, instalar empresas, otras)		X	X	X		
Reasentar/ concentrar poblaciones dispersas	X	X	X			
Expropiar propiedades rurales críticas	X		X			
Transferir derechos de uso preexistentes de zonas críticas a compatibles	X		X			X
Prohibir fraccionamientos/ venta de propiedades	X		X			
Fijar estándares restrictivos para nuevas mejoras (FOS, ¹¹ FOT, ¹² etc.)	X		X			
Apoyar socialmente a familias para integrarlas	X			X	X	X

9 Definidas en la COP14 del CBD de 2018.

10 Señala que “muchos países continúan tratando de seguir esta trayectoria”.

11 Factor de ocupación del suelo: área construida/ área predial.

12 Factor de ocupación total: área cubierta total/ área predial.

Tabla 1. (Continuación)

MEDIDAS	RESULTADOS					
	Complejidad	Costo	Reordenar/ adaptar territorio	Incentivar cambios	Dar equidad	Involucrar actores
De diseño, fraccionamientos territorial y sociales						
Coordinar esfuerzos Estado-Estado y Estado-ONG para mayor calidad de vida local	X	X	X	X	X	X
Conocimiento/educativas						
Orientar educación pública local a conservación			X	X	X	X
Promover profesionalización compatible (guías turísticos, gastronomía, transporte, alojamiento, producciones, etc.)			X	X	X	X
Capacitar sobre oportunidades alternativas			X	X	X	X
Transferir técnicas sobre usos sustentables a/entre productores			X	X	X	X
Económicas						
Fomentar/ financiar reconversiones productivas y microemprendimientos (alojamiento, campamentos, artesanías, alimentos, servicios, etc.)			X	X	X	X
Quitar incentivos perversos (usos gratuitos dentro-fuera, desgravaciones, otros)	X	X	X	X		
Promover empleos alternativos a los tradicionales				X	X	X
Subsidiar tecnologías y no uso de recursos (leña, caza, etc.)	X	X		X	X	X
Bajar costos de servicios básicos (electricidad, gas)		X		X	X	X
Cambiar usos extensivos por intensivos acotados	X	X	X	X	X	X
Crear gravámenes progresivos según área ocupada, escala productiva e impacto	X		X	X		
Dotar de comunicación (tv, telefonía, internet, etc.)				X	X	X
De planificación, control y representación						
Planificar participativamente AP y usos específicos	X	X	X	X	X	X
Delimitar y controlar efectivamente zonas en uso, vedando las demás	X	X	X	X		
Monitorear exhaustivamente el ambiente			X	X		
Mejorar la calificación y el número de guardaparques		X		X		
Auditar tendencias, resultados e impactos			X	X		
Promover organizaciones de pobladores y prestadores	X			X	X	
Incorporar pobladores al personal del AP	X	X		X	X	X

Fuente: elaboración propia.

Diseñar un modelo operacional, seleccionando y adaptando medidas a una realidad socioambiental específica, implica transparentar anticipadamente iniciativas, con su costo político. Según el contexto, ciertas medidas podrían resultar inviables porque conservar la biodiversidad y a la vez proveer beneficios equitativamente

supone enfrentar injusticias, complejidades y conflictos, reconocer actores y establecer alianzas.

Superar inequidades sociales precisa del rol irremplazable del Estado como árbitro y promotor de DS. Sin embargo, aliarse a los poderosos¹³ facilita el control social. Los modelos alternativos pueden plantear escenarios desafiantes según quién se beneficie; muchos agentes públicos que gestionan AP distribuyen derechos transcribiendo el mapa de poder preexistente. Tres casos diferentes podrían ilustrarlo.

En el PN Nahuel Huapi, hasta el año 1991, se otorgaron derechos de uso turístico exclusivo a entidades gremiales, educativas y religiosas sobre enclaves privilegiados costero-lacustres, sin límite temporal. Estos “pioneros” obturaron el libre acceso público a las mejores costas.

En el PN Talampaya (Argentina), cuyo principal atractivo turístico es un inmenso cañón desértico, hasta el 2003 una cooperativa *ad hoc* de transportistas radicados cerca del AP monopolizaba los servicios de excursiones, con vehículos inadecuados y sin abonar derechos al Estado, registrando unos 30,000 visitantes. Tras planificarse participativamente, se licitó y concesionó a una pequeña empresa radicada a 400 km, a la que se le exigió inversión y canon. La cooperativa recibió un subsidio para adaptarse a otra prestación alternativa. Cuatro años después, se duplicaron los visitantes, surgieron nuevos prestadores, dos localidades cercanas (Pagancillo y Villa Unión) son receptoras de turismo (Altamira, Tavernelli y Martín 2011) y el AP simboliza el patrimonio local y regional (Vega 2021).

En Ecuador, el Estado reconoció el territorio ancestral al pueblo cofán, cedió la administración de sus tierras, fondos para desarrollar proyectos y habilitación para designar guardas cofanes (Fernández-Baca y Martín 2007).

Poder, pobreza, conservación y límites

Muchas entidades públicas administradoras de AP han ganado reconocimiento público y presupuesto. Con 8,688 áreas designadas, que cubren 5,15 millones de km² terrestres (25,4%) y 4,07 millones de ha marinas (25,7%), la biodiversidad latinoamericana debería ser la más protegida del mundo, pero su efectividad se evalúa poco (Protected Planet 2022; SIFAP 2022).

En Argentina, los directores de AP se han vuelto localmente influyentes y los políticos proponen nuevas áreas para ganar reputación. El sector de las AP va adquiriendo relevancia y acumula paralelamente demandas irresueltas y compromisos sociales. La visibilidad entusiasma, pero la participación de las AP dentro del presupuesto nacional apenas fluctúa entre 0,00029 y 0,00117% (Martín 2022). Esto, sin ser la peor de la región. El verdadero poder a veces está atado a

13 Poderosos de cualquier índole: por capital, prosapia, representación, violencia o toda forma de control social.

grandes empresas que se enverdecen ofreciendo financiamiento y compensaciones territoriales.

El poder, como capacidad de actuar con pocos impedimentos, suele ser interpretado con linealidades ideologizadas y reduccionistas. Para Folchi (2001), la teoría del “ecologismo de los pobres” de Martínez Alier, parte de que la defensa del medio ambiente suele provenir de situaciones donde los ricos excluyen a otros para beneficiarse. Rebatíendola, atribuye a los conflictos ambientales “impureza ideológica” y múltiples direcciones y propone comprobar resultados. Si sobre las AP y su entorno predominan pretensiones humanas insustentables, cualquiera que sea el segmento social, dimensión o justificación, su trayectoria hacia el futuro quedará viciada y sólo se podrá esperar más pobreza, como presume Gallopín (2003).

Considerando el relativo poder sectorial de los sistemas de AP, en la tabla 2 se exponen oportunidades y límites recopilados en este estudio.

Tabla 2. Oportunidades y límites en el poder de intervención desde las AP

Confusión de los fines con los medios	Se ha confundido a la participación social con solución social. Crear modelos nuevos, complejos y comprensivos implica involucrar actores e impactar positivamente sobre hábitats y sociedades.
Dimensión de la puja de intereses	Demandas crecientes significan recursos en disputa dentro de juegos de poder. Hay que operar con administradores que deben negociar con jerarquías superiores, grupos hostiles y hasta armados.
Variedad de retos del nuevo escenario	Las presiones pueden originarse en usos tradicionales como ganadería o extracción de leña, u otros como ecoturismo, turismo místico-esotérico o fijación de carbono.
Intensificación y superposición de presiones	Los usos preexistentes pueden potenciarse por aumentos poblacionales o demandas de los mercados. Productos antes solo consumidos <i>in situ</i> (carne salvaje, pesca, madera, predios para construir, soja, etc.) pueden alcanzar precios exorbitantes. El yagareté es cazado para abastecer al mercado chino de collares simbólicos (Smink 2017) y se proyecta hidrógeno “verde” en el AP Valle Cretácico (510 855 ha) (ANRED 2021).
Actores representados y no representados	Los funcionarios intentan mantener el equilibrio entre actores presentes en las AP, ¹⁴ pero deben considerar a actores ausentes como visitantes, emprendedores comerciales ¹⁵ y generaciones futuras.
Inserción en la matriz política	Gestionar en la arena política abre ámbitos útiles, pero podrían estar dominados por poderes predatorios, clientelismos y expertos en manipular pobreza y participación.
Financiamiento y recursos disponibles	La participación proporcional de los presupuestos para AP dentro de los estatales es ínfima y la brecha con las necesidades, alta; quizá haya perspectivas de escenarios mejores.

Fuente: elaboración propia.

14 Propietarios privados, pobladores criollos, comunidades originarias, concesionarios, etc.

15 Cualquier interesado en actividades económicas radicado fuera de lo considerado “local”.

El poder real de este tipo de autoridad ambiental se construye validando en la sociedad la buena relación entre aplicar herramientas conservacionistas y mejorar la calidad de vida, en ese orden y en su escala. En ocasiones, la debilidad sectorial proviene más de carencias intrínsecas (personal, capacitación, financiamiento, valores, etc.) que de paradigmas. Faltan instrumentos básicos para intentar redireccionar culturas y políticas hegemónicas.

A los condicionamientos de la tabla 2, se agrega que en la APN se evalúa la efectividad de gestión en todas sus unidades, aunque con indicadores poco sensibles a objetivos de conservación e impacto social; en los sistemas provinciales prácticamente no se monitorea. En Latinoamérica, sólo el 13 % del total de AP individuales reporta evaluaciones de gestión (Protected Planet 2022). Entre designar AP y gestionarlas en su complejidad persiste una profunda brecha.

Conclusiones

Ciertas miradas ven a las AP como una tierra prometida donde superar los estigmas de las sociedades distribuyendo desmedidamente sus recursos. Pero incluso si los problemas sociales se resolvieran mejor allí que en el resto del territorio, sería inimaginable modificar desde ellas la situación de la matriz socioterritorial general, si predomina el cortoplacismo y la insostenibilidad.

Para proteger la biodiversidad, algunos preferirían soslayar al componente antrópico de las AP, mientras una mayoría insta a validar como inclusividad social su presencia, acceso circunstancial o captura de los recursos disponibles. Los debates entre criterios biocéntricos y antropocéntricos oscilan entre reclamar un mundo inhabitado y alabar prácticas tradicionales acríticamente, en escenarios que carecen de las demografías, tabúes y tecnologías originales. El mundo real se ordena de un modo más heterodoxo; problemas y soluciones pueden llegar de todas direcciones, sin santos ni demonios predefinidos, ni soluciones unidimensionales. Con diagnósticos ineficaces, se agotará el tiempo para evitar una catástrofe socioambiental.

Afortunadamente, la participación pública dejó de ser ocasional, para internalizarse en los sistemas de AP. Algunos la mitifican porque puede traer beneficios, pero también puede viciarse como una vía más de control social. No es una panacea multipropósito, ni un fin en sí misma, constituye una herramienta ineludible de la gobernanza, que facilita consensos.

Como expresan los ODS, superar la pobreza requiere políticas institucionales concurrentes, que ataquen sus causas. Las AP pueden atraer turismo, sostener infraestructuras verdes, evitar calamidades, acumular agua, fijar carbono y reducir la vulnerabilidad y la pobreza. Pero si esta última es interpretada solo como falta de acceso a los recursos y no en todas sus dimensiones, sería riesgoso intentar solucionarla distribuyendo los recursos momentáneamente abundantes de las AP.

El extractivismo es un gran motor de impacto sobre las AP y sus entornos, pero no pueden minimizarse otros impactos de naturaleza local y acumulativa. Un modelo superador debería intentar maximizar los beneficios sociales locales, generales y futuros, sin excluir ninguno, sopesando impactos positivos y negativos, ambientales, económicos y sociales, con un diseño abierto, flexible, monitoreable y adaptativo, seguramente complejo y postantropocéntrico. Los resultados de este artículo ofrecen insumos para construir modelos apropiados para cada combinación socioterritorial que incluya AP, enfocados en atender sus oportunidades y limitaciones, sin olvidar el objetivo de sostener la biodiversidad y la calidad de vida humana, ambos y en ese orden.

El desafío de conservar la naturaleza con justicia y equidad no se cumplirá por capturar declarativamente un 30 % de la tierra en AP. Esto sería una engañosa hipertrofia territorial. Sin objetivos, gestión, evaluación, adaptación y consensos, la sostenibilidad ambiental a partir de las AP podría ser una meta inalcanzable ante la complejidad ambiental, actores exasperados, el limitado poder del sector ambiental, los medios confundidos con fines y persistentes incentivos perversos. Urge enfrentar el problema y desarrollar nuevos modelos para Argentina y seguramente también para la región.

Bibliografía

- Alfaro-Moscoso, Montserrat, y Cindy Calvo-Salazar. 2019. “Cuestión Ambiental: entre las demandas sociales y la fragmentación de las respuestas estatales”. *Revista de Ciencias Sociales* 166: 115-128. doi.org/10.15517/RCS.V0I166.41042
- Altamira, Mariano, y Guillermo Martín. 2009. “Consideraciones sobre el impacto económico generado por el PN Nacional Iguazú”. En *PN Iguazú, Conservación y desarrollo en la Selva Paranaense de Argentina*, editado por Bruno Carpinetti, Mirta Garcíarena y Marcelo Almirón, 89-96. Buenos Aires: APN. bit.ly/3qeMoqL
- Altamira, Mariano, Nahuel Tavernelli y Guillermo Martín. 2011. *El impacto económico y social generado por una política pública en el Parque Nacional Talampaya*. Buenos Aires: APN.
- ANRED. 2021. “Una solución rionegrina para los problemas alemanes”. 22 de julio. surl.li/jsqep
- APN (Administración de Parques Nacionales). 1953. *Resolución N° 4051*.
- APN (Administración de Parques Nacionales). 1997. *Plan Preliminar de Manejo del Parque Nacional Los Alerces*. Buenos Aires: APN. surl.li/jwcit
- Borrini-Feyerabend, Grazia, Nigel Dudley, Tilman Jaeger, Barbara Lassen, Neema Pathak-Broome, Adrian Phillips y Trevor Sandwith. 2014. *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. Gland: UICN.
- Bovarnick, Andrés, Jaime Fernández-Baca, José Galindo y Helena Negret. 2010. *Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)/ The Nature Conservancy (TNC). goo.su/zTrUy

- Carpinetti, Bruno. 2004. *Derechos indígenas en el PN Lanín. De la expulsión al comanejo*. Buenos Aires: APN. bit.ly/3YIWNVA
- CBD (Convenio sobre la Diversidad Biológica). 2022. “COP15: Texto final del marco global de biodiversidad Kunming-Montreal”. *UNEP*, 22 de diciembre. <https://Goo.Su/Wkbki>
- CBD (Convenio sobre la Diversidad Biológica). 1992. Convenio sobre la Diversidad Biológica. *Naciones Unidas*, 25 de octubre. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2018. “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”. *Naciones Unidas CEPAL*, 10 de noviembre. <https://goo.su/eA3Dp>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2019a. “Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel Revisión 2019. América Latina”. *Naciones Unidas CEPAL*, 23 de enero. <https://bit.ly/3OhwgnN>
- CEPAL(Comisión Económica para América Latina). 2019b. *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional*. Santiago de Chile: CEPAL. surl.li/jsqey
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2022. *Panorama Social de América Latina, 2021*. Santiago de Chile: CEPAL. surl.li/jsqfe
- D’Amico, María Paula. 2015. “Debates sobre conservación y áreas naturales protegidas: paradigmas consolidados y nuevos horizontes”. *Letras Verdes* 18: 208-226.
- Ferrero, Brian G. 2019. *Islas de Naturaleza: perspectivas antropológicas sobre las políticas de conservación*. Rafaela: Ediciones UNRaf.
- Fernández-Baca, Jaime, y Adrian Martín. 2007. *Indigenous Peoples and Protected Areas Management. Innovations in Conservation Series, Parks in Peril Program*. Arlington: The Nature Conservancy. bit.ly/3qgtos1
- Fisher, Robert J., Stewart Maginnis, William Jackson, Edmund Barrow y Sally Jeanrenaud. 2005. *Poverty and Conservation: Landscapes, People and Power*. Cambridge: IUCN. goo.su/6HS3ST
- Folchi, Mauricio. 2001. “Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas”. *Ecología Política* 22(22): 79-100. <http://surl.li/jsqeb>
- Gallopín, Gilberto. 2003. *Sostenibilidad y Desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile: CEPAL. goo.su/6BA3g
- Giaccardi, Maricel. 2014. *Plan de Manejo del AP Bahía San Antonio. Decreto N° 398/2014*. Viedma: Secretaría de Ambiente. surl.li/jsqde
- Gligo, Nicolo, Gisela Alonso, David Barkin, Antonio Brailovsky, Francisco Brzovic, Julio Carrizosa, Hernán Durán, Patricio Fernández, Gilberto Gallopín, José Leal, Margarita Marino de Botero, César Morales, Fernando Ortiz Monasterio, Daniel Panario, Walter Pengue, Manuel Rodríguez Becerra, Alejandro Rofman, René Saa, Héctor Sejenovich, Osvaldo Sunkel y José Villamil. 2020. *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.



- Gudynas, Eduardo. 2007. "Las áreas protegidas frente al aumento de la presión humana". *Ambientico* 70: 9-12. <http://surl.li/jycvy>
- Gudynas, Eduardo. 2015. *Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: CEDIB.
- Guerrero, Eduardo, Sandra Sguerra y César Rey. 2007. *Áreas Protegidas en América Latina. De Santa Marta 1997 a Bariloche 2007*. Bogotá: PN Naturales de Colombia/Comité Colombiano UICN. goo.su/PU8kxN
- Lebedeff, Nicolás. 1942. *Boletín Forestal. Años 1938, 1939, 1940*. Buenos Aires: Dirección de Parques Nacionales.
- Leff, Enrique. 2003. "La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Ecomonomización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza". *Líder* 11(11): 21-38. <https://acortar.link/fuNLL>
- Leff, Enrique. 2007. "La complejidad ambiental". *Polis: Revista Latinoamericana* 6(16): 1-9. <https://acortar.link/ZNhDFj>
- Leff, Enrique. 2011. "Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia "otro" programa de sociología ambiental". *Revista mexicana de Sociología* 73(1): 5-46. <http://surl.li/jwczr>
- León-Morales, F. 2007. *El Aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la Economía Nacional*. Lima: INRENA. surl.li/jwcca
- McPherson, Matthew. 2006. "Conflictos entre involucrados con el uso y gestión de las áreas protegidas". En *Áreas protegidas y desarrollo humano ¿Por qué proteger a una iguana cuando hay niños desnutridos?*, editado por Rosa Cañete Alonso, Miguel Silva, Miguel Ceara-Hatton y Adriana Velasco, 41-61. Santo Domingo: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano-. bit.ly/44Tzeyx
- NPS (National Parks Service). 2022. "Historia y Cultura". 25 de mayo. goo.su/xPjucc
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. "Crear un futuro positivo para la naturaleza". 22 de noviembre de 2021. surl.li/jsqcy
- Protected Planet. 2022. "América Latina y el Caribe". 1 de junio. goo.su/MbnS
- RAISG (Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada). 2022. "Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferencia". 12 de junio. goo.su/EQBAAS9
- Redclift, Michael, y Graham Woodgate. 1997. *Sociología del medio ambiente. Una perspectiva internacional*. Madrid: McGraw Hill.
- Roberg, Jeffrey L. 2009. "Derechos individuales vs. derechos ambientales: ¿hay un balance? El turismo en Puerto Iguazú". En *PN Iguazú, Conservación y desarrollo en la Selva Paranaense de Argentina*, editado por Bruno Carpinetti, Mirta Garcarena y Marcelo Almirón, 51-68. Buenos Aires: APN.
- Schleicher, Judith, Julie G. Zaehring, Constance Fastré, Bhaskar Vira y Piero Visconti. 2019. "Protecting half of the planet could directly affect over one billion people". *Nature Sustainability* 2: 1094-1096. doi.org/10.1038/s41893-019-0423-y
- Secretaría de Turismo de El Calafate. 2018. "Informe Estadístico Temporada Setiembre 2017/abril 2018". 14 de junio. bit.ly/43RO1sf

- SIB(Sistema de Información de la Biodiversidad). 2023. “Visitantes APN”. 23 de enero. goo.su/NJ2mVn
- SIFAP (Sistema Federal de Áreas Protegidas). 2022. “Sistema Federal de Áreas Protegidas de Argentina”. 23 de enero. goo.su/qYpKtTp
- Smink, Verónica. 2017. “Por qué se acusa a China de poner en peligro al jaguar en Bolivia”. *BBC Mundo*, 14 de diciembre. <http://surl.li/jsqah>
- TICCA (Apoyo a las áreas y territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales). 2022. “Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales”. 12 de diciembre. goo.su/KAici8
- UICN-BID (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza- Banco Interamericano de Desarrollo). 1993. *Parques y Progreso. IV Congreso Mundial de Parques y Áreas Protegidas*. Washington: UICN.
- UICN-PNUD-RedParques (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo– Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres). 2007. “Declaración de Bariloche”, goo.su/OFnuU6V
- UICN-PNUD-RedParques (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo– Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres). 2019. “Declaración de Lima. III Congreso Latinoamericano de AP”, goo.su/ozY1jM
- Vanhulst, Julien. 2012. “Sociología del medio ambiente”. *Kütral* 3(4): 9-30.
- Vega, Raúl. 2021. “Hacer que todo el mundo hable de turismo: la declaración del Parque Nacional Talampaya (La Rioja-Argentina) como sitio Patrimonio Mundial de la Unesco”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Quilmes. <http://surl.li/jsqbh>
- Wei, Jasmine, María Lourdes Estalles, Riley Pollom y Diego Luzzatto. 2017. “Hippocampus Patagonicus”. *Red List of Threatened Species* 12: 1-14. doi.org/10.2305/IUCN.UK.2017-3.RLTS.T195100A54909767.en
- Zornoza-Bonilla, Juan Antonio. 2022. “Debilidad institucional y políticas extractivistas en América Latina en el siglo XXI. Análisis de la deforestación y los conflictos medioambientales en Bolivia, Brasil y Colombia”. *Estudios de Derecho* 79 (174): 13-38. doi.org/10.17533/udea.esde.v79n174a01