

Ante las metas 2030 del convenio de biodiversidad. ¿Es la gobernanza de las áreas protegidas una alternativa a la gobernanza política tradicional?

Guillermo Martín*

Resumen

En breve habrán de tomarse decisiones sobre la futura conformación del planeta y su biosfera. Cerca de un 30 % del globo terráqueo será declarado área protegida para el año 2030, bajo diferentes categorías. Semejante determinación internacional, quizás única en su tipo por su alcance territorial, llevará a reconfigurar y resignificar enormes espacios. Durante siglo y medio las áreas protegidas han ido variando sus fines; ahora es preciso revisar su gobernanza y la eficacia de su gestión, que no debería replicar a la de los territorios no protegidos. Enormes expectativas sociales y ambientales recaerán sobre instituciones públicas marginales dentro de sus gobiernos. Muchos sueñan que esos territorios provean modelos alternativos a los ofrecidos desde la gobernanza tradicional, proyectando utopías políticas no ambientales y sumando complejidad. Es objetivo de este trabajo dimensionar el desafío y proponer criterios superadores. Para eso se analizan las demandas y viabilidad en el caso de Argentina, a través de dos escenarios, estimándose los recursos necesarios y señalando posibles criterios. Se concluye en que deberán reformularse muchas prioridades en el país y en el mundo para alcanzar una nueva territorialidad porque la gobernanza ambiental es una buena alternativa, que se presenta tan en crisis como la tradicional.

Palabras clave: Áreas protegidas, Metas CDB, Gobernanza ambiental, Territorios, 2030.

In view of the 2030 goals of the biodiversity convention, is the governance of protected areas an alternative to traditional political governance?

Abstract

Decisions on the future conformation of the planet and its biosphere will soon have to be made. About 30% of the globe under different categories will be declared a protected area by 2030. Such determination on international level, perhaps

° DOI: <https://doi.org/10.52292/j.rug.2021.30.2.0028>

* Máster en Gestión Ambiental. Profesional de la Dirección Nacional de Conservación, Administración de Parques Nacionales, Buenos Aires, Argentina. guillermomartin@fibertel.com.ar

unique in its kind due to its territorial scope, will lead to the re-conformation and resignification of enormous spaces. For a century and a half, protected areas have been changing their purposes; it is now necessary to review their governance and the effectiveness of their management, which should not replicate that of unprotected territories. High social and environmental expectations will fall on marginal public institutions within their governments. Many of them dream that these territories will provide alternative models to those offered by traditional governance, projecting non-environmental political utopias and adding complexity. The objective of this work is to evaluate the challenge and lay out criteria to confront it. To this end, demands and feasibility in the case of Argentina are analyzed through two scenarios, estimating the necessary resources and pointing out possible criteria. It is concluded that many priorities must be reformulated in the country and the world to meet a new territoriality since the environmental governance is a good alternative, which is as much in crisis as the traditional one.

Keywords: Protected areas, CDB goals, Environmental governance, Territories, 2030.

Introducción

Muchas de las miradas que pretenden interpretar los intensos procesos nacionales y mundiales contemporáneos tendientes a la creación de áreas protegidas (AP) y a través de ellos a la conservación de paisajes, biodiversidad y recursos naturales, suelen desenfocarse por aplicar clichés ideológicos reduccionistas, asentados sobre preconceptos políticos.

Razonando desde las antinomias marxismo-capitalismo, o globalización-antiglobalización, las respuestas reactivas a la crisis ambiental parecen insuficientes para entenderla (Durand, 2014), ya que estos paradigmas solo reconocen una economía de producción, trabajo y consumo. El problema ambiental se vino profundizando a lo largo del siglo XX hasta hoy, en que ya es impostergable asegurar la persistencia del patrimonio natural remanente y de la misma humanidad. Para proveer el piso mínimo necesario a ese fin, el primer paso será evitar dañar en el corto plazo a las especies, paisajes y calidad de vida que ya están en riesgo (Fig. 1).

Según se comunicó recientemente desde la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de Ecosistemas (IPBES):

... alrededor de 1 millón de especies animales y vegetales están ahora en peligro de extinción [...], más que nunca antes en la historia humana. La abundancia promedio de especies nativas en la mayoría de los hábitats terrestres ha disminuido en al menos un 20%, principalmente desde 1900. Más del 40% de las especies de anfibios [...] y más de un tercio de todos los mamíferos marinos están amenazados (IPBES, 2019a).

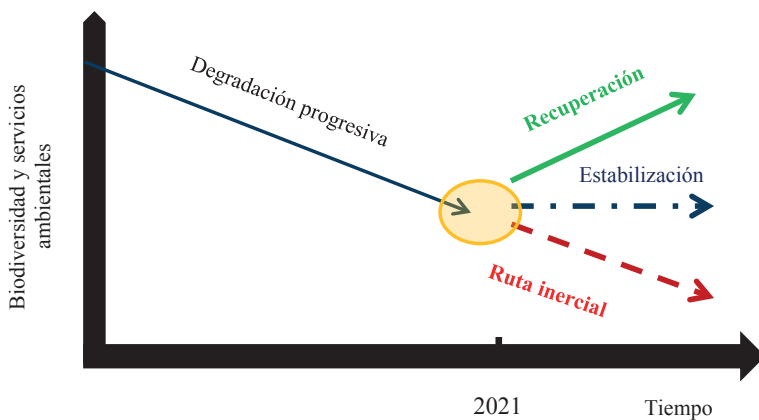


Figura 1. Trayectoria de degradación ambiental, quiebre y alternativas.
Fuente: elaboración propia en base a WWF (2018).

Entre los habitantes de muchos países se observan cambios de humor social. Como ejemplo, en la Unión Europea (UE), las adscripciones sociopolíticas se están moviendo bajo enfoques cada vez más teñidos de verde, reflejados en la composición, alianzas y decisiones dentro de las instituciones comunitarias de Bruselas.

Recientemente, se han aprobado iniciativas con ambiciosas metas ambientales, como el Pacto Verde Europeo (Consejo de la Unión Europea, 2019) como modelo de desarrollo, la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030 (Consejo de la Unión Europea, 2020a) y el Plan de Recuperación para Europa (Consejo de la Unión Europea, 2020b) para el período 2021-2027 de pospandemia COVID-19. Siendo esta Unión el agrupamiento regional más sólido entre naciones del mundo, anticipa otras voluntades.

Las sociedades contemporáneas, inclinadas al consumismo, sumaron su explosión demográfica a las demandas de uso masivo de tierras y recursos, deteriorando la superficie terrestre y su atmósfera hasta los presentes niveles. El daño generalizado por causa antrópica no tiene precedentes en la historia de la humanidad. La contabilidad económica no cuenta bien los daños ambientales ni el valor de los recursos agotables (Martínez-Allier, 2008). Si la autocorrección del rumbo necesaria para la continuidad de la especie “racional” no sucede, la física y la biología resolverán el disturbio, en cualquier otra dirección.

No quedan casi resquicios sin alterar con motivo de los drásticos cambios ocurridos, sobre todo en los últimos cincuenta años. La población humana se duplicó, la economía mundial creció cuatro veces y el transporte diez veces, aumentando las demandas de energía e insumos, a la vez que los impactos (IPBES, 2020). La tasa actual de extinción de especies se estima en alrededor 1000 veces la tasa natural (Pimm, Russell, Gittleman y Brooks, 1995). La mayor parte del patrimonio vivo original de la Tierra, producto de millones de años de modelación física y de evolución de la vida, está en riesgo.

Múltiples decisiones locales raramente concertadas entre sí reflejan el estilo civilizatorio del momento, fundado en intereses fragmentados, utilitarismo, mercantilismo y biocentrismo (Leff, 2005; Gudynas, 2015). En consecuencia, la sociedad se percibe al borde de una catástrofe y carente de una racionalidad global que le permita cambiar (Arnold, Cathalifaud y Urquiza Gómez, 2010). En sentido opuesto, intervienen corrientes de pensamiento reflejadas en las metas de Aichi del Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CDB), en los Objetivos del Milenio, en los Objetivos para el Desarrollo Sustentable, en el Acuerdo de París y en otros compromisos de gran alcance, pero de dificultosa concreción atendiendo a los resultados del monitoreo de sus indicadores de avance (Castro, Hogenboom y Baud, 2015; OECD, 2019; IPBES 2019 y 2020).

Una de las soluciones globales propuestas para resolver el problema ha sido la creación de AP. Actualmente, el CDB contempla como Meta 11 designar como AP¹ un 17 % de las tierras y un 10 % de los mares del planeta (CDB, 2018) según su Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, aprobado en Aichi, Japón. En esto se ha avanzado mucho (Fig. 2).

En el año 2002, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó sus Objetivos para el Desarrollo del Milenio apuntando a orientar el desarrollo, crear compromisos en las naciones y reducir la pobreza. En 2015 la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), con 17 objetivos; dos de ellos (14 y 15) corresponden al manejo de la biodiversidad.

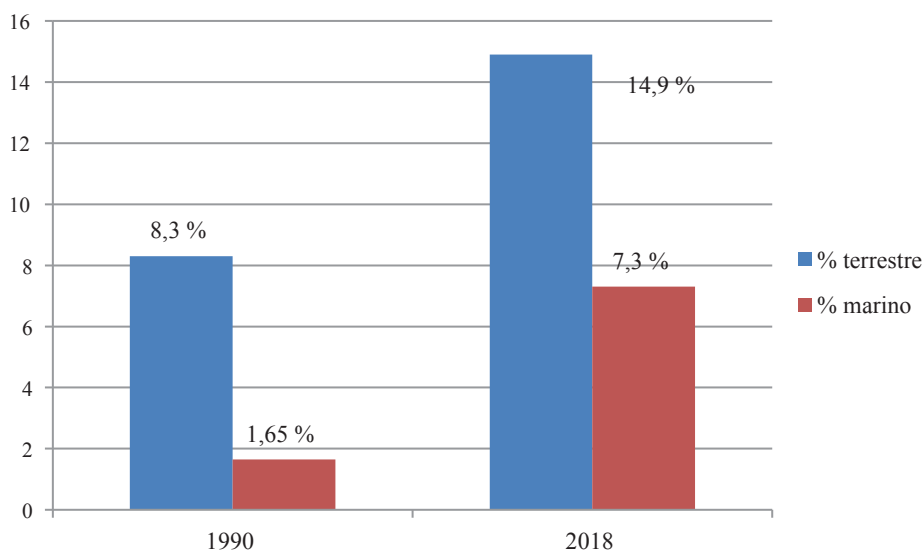


Figura 2. Tendencias en la cobertura de APs en el mundo 1990/2014.

Fuente: elaboración propia sobre la base de UNEP-WCMC, IUCN y NGS (2018).

Durante 2020 estaba previsto reunir a la Conferencia de las Partes (COP) 15 del CDB. Debían revisarse logros y resultados del Plan Estratégico y renovar los objetivos para evitar la pérdida de biodiversidad. Hay consenso para frenar el declive. Las principales Organizaciones no Gubernamentales (ONG) del mundo proponen

¹ La definiciones de AP generalmente aceptadas son las siguientes: “Un área definida geográficamente que está designada o regulada y gestionada para lograr objetivos de conservación específicos” (Convenio sobre la Diversidad Biológica – Artículo 2) y “Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, a través de medios legales u otros medios efectivos, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza con los servicios ecosistémicos y valores culturales asociados” (UICN-Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en www.iucn.org/es).

proteger el 30 % de la superficie de mares y tierras, amén de otras estrategias, como la recomposición de hábitats (Bird Life International et al., 2020). Piden ahora que “... al menos el 30 % de las áreas de aguas terrestres y continentales y el 30 % de los océanos debe conservarse a través de un sistema bien conectado, eficaz y equitativo, ecológicamente representativo, con áreas protegidas y otras medidas de conservación basadas en áreas...” (p. 2). La idea se asemeja a la adoptada por la UE para sí misma en su “Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030”.

La iniciativa de reordenar la superficie terrestre apelando a la ampliación de los sistemas de AP nacionales puede ser cuestionada, como hace D’Amico (2015) en su página 219 referenciándose en otro autor, al señalar que las interacciones entre grandes capitales y ONG² ambientales han impuesto cambios en la agenda conservacionista, no tan beneficiosos para la conservación de la biodiversidad, casi como un proyecto organizado para pervertir sus propios fines.

Pero los objetivos y planes conservacionistas estatales y privados, en sus distintas vertientes, indudablemente coinciden en responder a una crisis real, ineludible por su escala. Dentro de ese maremágnum seguro habrá oportunistas, lo que no justifica la descalificación general. Según el Índice del Planeta Vivo (LPI) adoptado por el CDB, los datos de seguimiento combinados de miles de poblaciones muestran que en las AP la declinación biológica es menor a la mitad que en el resto de los territorios (Juffe-Bignoli et al., 2014).

Si la demanda de conservación de la biodiversidad y de nuestro propio futuro como especie fuera simplemente fruto de la influencia neocolonialista de ciertas ONG, la gobernanza pública del mundo, de los países, de los niveles subnacionales y de las organizaciones sociales locales quedaría desautorizada, sometida a cumplir un rol pasivo, manipulada por un todopoderoso entramado vertical externo. Ese absurdo no se comprueba en el terreno.

Ante el futuro, el Parlamento Europeo (2020) adoptó similar criterio al de las ONG.

Pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan la definición de nuevos objetivos mundiales para revertir la curva de pérdida de biodiversidad mundial para 2030, [...]; pide a la UE que impulse un mayor nivel de ambición durante las negociaciones y que potencialmente pida proteger la mitad del planeta para 2050; opina que serán objetivos de conservación globales claros para 2030 alcanzar al menos el 30% de áreas naturales protegidas y restaurar al menos el 30% de los ecosistemas degradados para el marco posterior a 2020; la UE debe establecer objetivos similares a nivel nacional” (p. 28).

² Identificadas como BINGOs (BIG Non Governmental Organizations).

Aunque no es posible adelantar la posición final que adoptarán los países signatarios en la próxima COP del CDB sobre las metas a cumplir para la superficie de AP del planeta para el 2030, sería esperable que el piso sean las metas de Aichi y el techo lo aprobado por la UE. Así, cerca de un 30 % del mapa mundial sería asignado definitivamente a AP.

En consecuencia, la Tierra quedará dividida en un 70 % bajo gobernanza política tradicional y un 30 % bajo gobernanza ambiental. O una proporción similar. Frente al colapso de la Tierra como hábitat y la urgencia de la agenda ambiental, las adscripciones partidarias y las antinomias del siglo XX se muestran obsoletas: en la búsqueda de quebrar la inercia “civilizatoria” tradicional la prioridad pasará a los bienes comunes.

Posiblemente, las AP tengan mejor imagen y prestigio que lo demostrado en los monitoreos de los resultados globales alcanzados. Es que solo sumar superficie no parece ser suficiente (IPBES, 2019b), son territorios bajo expectativas humanas. Dada la enorme dimensión espacial de las AP en este futuro, el debate debería desplazarse hacia cómo gobernarlas para que puedan cumplir con los fines esperados.

Ante eso: ¿qué gobernanza habrá de ejercerse para que los territorios con AP al menos estabilicen su *stock* de biodiversidad y servicios? ¿Hay una gobernanza ambiental aplicada a las AP que supera en calidad a la gobernanza política tradicional? ¿Es un nuevo modelo, es una alternativa? Es objetivo de este trabajo analizar las dimensiones del desafío y proponer ideas en pos de modelos superadores.

La gobernanza de las AP de Argentina, pese a su alta visibilidad motivada en sus singulares atractivos y el historial de su sistema nacional, presenta ciertas fortalezas y notorias debilidades atribuibles, quizá, a la transición provocada por los cambios de paradigma y la ampliación vertiginosa de sus responsabilidades. Con crecientes superficies, recursos limitados y políticas volubles, su caso no escapa al de organizaciones similares y será analizado como ejemplo.

Metodología

Este trabajo se formula bajo la metodología de un estudio de caso (Yin, 1994), indagando saber por qué podría ser la gobernanza de las AP una alternativa a la tradicional, o por qué no, en respuesta a las preguntas formuladas en la introducción.

A ese fin se hará una revisión de la situación, caracterizando primero la condición extraordinaria del momento en materia de biodiversidad y de sostenibilidad del planeta, la magnitud del desafío que enfrenta la estrategia de crear y gestionar AP, y las crecientes demandas sobre su gobernanza.

También se hará una revisión crítica de principios y criterios propuestos por distintos autores (como organización, participación, financiamiento, planificación, etc.) buscando proposiciones y modelos para la gestión futura en la integración socioecosistémica³.

Como caso demostrativo, se analizará la dimensión del desafío del paso de la teoría a la práctica en Argentina, a partir de algunas de sus condiciones actuales y de dos escenarios futuros. Finalmente, se formularán las conclusiones en respuesta a las preguntas.

Todo estudio de caso investiga un fenómeno dentro de su contexto real, en especial cuando los límites comunes son difusos. En este caso se mostrarán los obstáculos a superar ante el cambio territorial propuesto por las políticas internacionales.

Análisis del contexto. Áreas protegidas y territorio

En el pasado, las AP fueron gestionadas como islas. Pero el enfoque por ecosistemas (CDB, 2004) aportó una visión de integración a su territorio. Territorio “es una construcción cultural con un eje histórico, objeto de representaciones sociales. El espacio es apropiado, ocupado y dominado por un grupo social en vista de [...] satisfacer sus necesidades vitales, [...] a la vez materiales y simbólicas” (Spíndola-Zago, 2016, pp. 35-36). Es un ámbito de valores y supervivencia. Lo mismo es un AP: mucho más que un recorte artificial de naturaleza prístina en el mapa y una llave para guardarlo.

Un territorio puede ser visto como un recipiente, cuyo contenido es un acumulado de fenómenos ambientales y sociales, que configuran identidades y culturas. Dentro de un mismo espacio geográfico se pueden multiplicar y superponer los lugares, a la vez similares y antagónicos (Aliste-Almuna, 2010), entendibles como “nichos”, donde las interacciones entre los sujetos y los espacios son complejas y variadas. Se unen percepciones diacrónicas y sincrónicas para emerger diversos “cronotopos”⁴ ya que las colectividades humanas se apropian de los espacios que las contienen haciendo del territorio una territorialidad cargada de fronteras simbólicas (Spíndola-Zago, 2016).

Dice Leff (2007): “No es casual que el pensamiento complejo, las teorías de sistemas y las ciencias de la complejidad surjan simultáneamente a la crisis

³ Gilberto Gallopín (2003) define los “sistemas socioecológicos” como sistemas complejos donde interactúan funcionalmente la sociedad y la naturaleza, siendo sistemas adaptativos, abiertos, dinámicos, autoorganizativos, no lineales y que proveen resiliencia ecológica.

⁴ El término cronotopo es la conexión intrínseca entre relaciones temporales y espaciales, propuesto como parte de la Teoría de la Relatividad de Albert Einstein y habitual en la literatura, adoptado por otras ciencias para definir un espacio socializado y su tiempo.

ambiental” (p. 5), refiriéndose a la década de 1970, porque conocimientos fragmentados y destrucción ecológica son síntomas de similar enfermedad civilizatoria. Opina que el todo aparece inabordable, porque el saber ambiental se va entretejiendo en una complejidad que excede la racionalidad científica y surge de un diálogo de saberes confrontados entre muy diversas racionalidades e imaginarios culturales.

Recurrentemente, para llevar la aplicación de la biología de la conservación al territorio, se debate entre dos tensiones: biocentrismo vs. antropocentrismo. Razones estéticas, sensibilidades y valores intrínsecos de los seres vivos frente a posiciones utilitaristas que vislumbran la protección como modo de sostener los usos productivos (Cabral, Gorostegui-Valenti y García, 2019).

Para Sprechmann y Capandeguy (2017), dos planificadores territoriales, las AP como jardines del Edén, o jardines globales, siguen siendo confines imaginarios libres y vastos, bajo el síndrome de la tierra virgen, donde *llegar, ver y tomar* eran sinónimos antes, y en parte ahora, “... Vastedades crecientemente finitas, algunas en morfogénesis fuertísimas, caso de la Amazonia” (p. 82). A su vez, agregan que en ellas:

... coexisten materialidades inertes, biodiversidades, las memorias relictuales de otros tiempos geológicos y de la vida, y territorialidades en pugna. Estas últimas se tensionan entre diversas prácticas y representaciones. En efecto, en estos ámbitos contrastan ilusiones de diverso carácter. [...] Unas refieren a Edenes de alta naturalidad [...] [Otras al] logro de una riqueza generalmente neoextrativista con externalidades de distinto signo [...]. Muchas comunidades locales [...] mixturán las anteriores con sus propias ilusiones de una mejora de su vida humana (Sprechmann y Capandeguy, 2017, p. 86).

Según D’Amico (2015), en concordancia con otros autores, al crearse un AP se pone en juego el territorio mismo y sus recursos, lo que frecuentemente ocurre sobre territorios con historias y trayectorias particulares no contempladas. En consecuencia, usos previos se pueden solapar con nuevos objetivos conservacionistas y producirse tensiones. En esos extremos aparecen dos paradigmas en debate: el central verticalista de conservación autoritaria basado en promover la ausencia humana, contra el de base comunitaria, aparecido sobre la octava década del siglo pasado, promotor de armonía entre objetivos ambientales y la mejora de vida de los habitantes, involucrándolos en el manejo.

La consensuada política mundial de acelerar la creación de AP pretende revertir el deterioro y lograr la supervivencia. La utopía de la sustentabilidad está exigiendo una intervención drástica ante el cambio climático, la extinción e invasión de especies, las pérdidas culturales, el costo incremental del acceso a los servicios

ambientales y pandemias, entre otros impactos. Se trata de un consenso global como pocas veces se ha visto y solo en otras materias⁵.

Para Ferrero (2018), la idea de las AP modernas se originó frente al avance de la sociedad urbano-industrial, como una actitud “salvacionista” hacia la naturaleza para impedir que sea sometida al extractivismo o a su transformación para fines productivos. Hacia fines del siglo XX, el debate conservacionista planteó la necesidad de dejar de manejarlas como islas amenazadas por fenómenos que tienen lugar en su entorno y pasar a trabajar más allá de sus límites. Paralelamente, no solo las comunidades locales procuran superar las prácticas *top down*⁶, sino que coinciden con la presión de sectores técnicos y académicos que ven otras formas de encarar el vínculo naturaleza-humanidad.

Para D’Amico (2015), ante las iniciativas del proteccionismo más autoritario, con frecuencia se observan ejemplos de proyectos alternativos que, coincidiendo en la protección de la biodiversidad, ensayan otros modelos, resignificando propuestas impuestas. Grupos sociales de base empoderados pueden promover nuevas designaciones de AP, pero diseñando y negociando su participación.

En las AP entendidas como territorios socioambientales, no todos los deseos locales suelen estar alineados entre sí, ni ser sustentables. De hecho, muchas confrontaciones preceden a la designación de un AP y quedan impregnadas en su futuro. Cuando se crea en 1934 la Dirección de Parques Nacionales de Argentina⁷ y el PN Nahuel Huapi, ya había una Constitución Nacional aprobada en 1853, un pasado de represión a pueblos originarios de la región a partir de 1878, límites pacíficamente acordados con Chile en 1902 y un proceso de colonización a principios del siglo XX. Pasaron cincuenta años, desde 1934 hasta 1985, hasta visibilizar los reclamos de los pueblos ancestrales⁸.

En prospectiva, “proteger” cerca de 30 % de las tierras del mundo será motivo de conflictos. Y habiéndolos, habrá decisiones a tomar, tanto para la futura creación como para la gestión de las AP, demandándose grandes habilidades.

⁵ Probablemente se puede remitir al Tratado de Tordesillas (1494), al Tratado de Versalles (1919), a la conferencia de Yalta (1945) y a la “Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales” de la ONU (1960), entre otros acuerdos de reparto de tierras y países entre potencias políticas. Spíndola-Zago menciona a la caída del socialismo real como gran acontecimiento político con impacto sobre fronteras y territorios modernos. El presente caso no implica cambio de frontera alguna, ni necesariamente dominio.

⁶ Desde arriba del poder hacia los pueblos.

⁷ Actual Administración de Parques Nacionales.

⁸ En 1989 por la Ley 23750 se transfirió la propiedad de unas 10.000 ha a la comunidad mapuche Curruhuinca, en la Reserva Nacional Lanín, primer reconocimiento expreso.

La creación de un AP solía hacerse, hasta hace poco, preferentemente alrededor de una especie endémica o carismática, o de sitios de valor paisajístico⁹. Hoy, sería lógico apelar a un análisis multicriterio que incluya cuantificar los servicios ambientales percibidos localmente y reconocer actores e intereses. Crear una nueva legalidad lleva a un reordenamiento territorial que impone restricciones al libre dominio particular o común, y nuevos vínculos entre los componentes del socioecosistema.

Como el Estado es siempre protagonista del proceso —no el único y puede no ser el principal—, la credibilidad de la conducta de los organismos públicos involucrados y de sus funcionarios es la que puede hacer viable la efectiva protección de biodiversidad y recursos. Debería lograrla ahora a través de consensos y de modelos de gobernanza abiertos y participativos más complejos que los de la versión autoritaria, como anclaje superior a cualquier otra alternativa.

Independientemente del tipo de gobernanza, nada exime de la existencia de intereses contradictorios, de enfáticas declaraciones de sus actores, de posibles promesas incumplidas o postergadas aun dentro de las mejores intenciones, o de la tendencia a contaminar el debate con sesgos partidarios o personales¹⁰. Se trata de una dinámica humana, a veces cercana a lo dantesco.

Puede parecer exagerado, pero cabe recordar reacciones locales como las sucedidas en el PN Lago Puelo en la década de 1940 quemándose para favorecer presuntamente la ganadería y otros usos (Monjeau et al., 2007), en el Delta del Paraná en 2008 y 2020 (UNL-Noticias, 2020), repitiéndose en el Amazonas (Sánchez Manzanaro, 2019) y en el Matto Grosso (Hermanson, 2020). Hay incontables registros de confrontaciones de individuos y pueblos por tierras y recursos, y de asesinatos de dirigentes campesinos¹¹ y guardaparques por cuenta de actores sin escrúpulos.

Sobre la gobernanza de las AP, IPBES (2019b) sugiere en un reciente informe de gran repercusión:

34. Ampliar y gestionar de manera efectiva la red actual de áreas protegidas, [...] es importante para salvaguardar la biodiversidad particularmente en el contexto del Cambio Climático. Los resultados [...] también dependen de una gobernanza adaptativa, un fuerte compromiso social, mecanismos efectivos y equitativos de reparto de beneficios, financiamiento sostenido y monitoreo y reforzamiento de reglas. Los gobiernos nacionales tienen un rol central para apoyar

⁹ Crear AP siempre respondió a una combinación de causas, en algunos casos más a estrategias políticas nacionales que a condiciones naturales (por ejemplo, la Reserva Nacional Pizarro).

¹⁰ Porque lo que sin duda cambia según el tipo de gobernanza es cómo se internalizan o acallan las diferencias, es decir, cómo se ejerce la dominación social.

¹¹ Un caso emblemático es el del cauchero y activista ambiental “Chico” Mendes, el 22 de diciembre de 1988, en Brasil.

la investigación primaria, la efectiva conservación y el uso sostenible del paisaje multifuncional... (p. 41).

Y continúa diciendo:

35. La gobernanza integrada del paisaje implica una combinación de políticas e instrumentos que aseguran la conservación de la naturaleza, la restauración ecológica, el uso y la producción sustentables (incluida la alimentación, los insumos primarios y la energía), la gestión forestal sustentable y la planificación de infraestructura sostenible, y enfrenta a los principales impulsores de la pérdida de biodiversidad y deterioro de la naturaleza. Las combinaciones armonizadas de las políticas, los niveles de gobernanza y las jurisdicciones pueden dar cuenta de las diferencias ecológicas y sociales a través y más allá del paisaje... (p. 41).

La definición del futuro de extensos territorios, tironeados entre divergentes intereses y enfoques, es vista desde la antropología por Ferrero (2018) como un ámbito o arena de acción política, donde los actores procuran establecer la forma de ocupar y darle sentido, cada uno con su cuota de poder. La arena que ofrecen los modelos participativos de gestión aporta espacio para tejer complejas alianzas entre partes, dejando de ser unívoca entonces la dirección del desarrollo.

Ahondado más en ideas de este tipo, la capacidad decisoria atribuible a un Estado tradicional podría llegar a ser sustituida por acuerdos entre partes involucradas, comprometidas voluntariamente bajo una tenue tutela estatal orientada al interés público. Instituciones estatales cuestionadas por una sociedad insatisfecha podrían ceder espacio ante una combinación de actores que se proponen instalar su agenda, guiar y controlar los procesos.

Según Berkes y Folke (2000) y Gallopín (2003), al considerar al territorio como parte de un socioecosistema, este funcionará coevolutivamente, produciéndose cambios en consonancia con la dinámica de las interacciones, metabolizando los componentes iniciales en función de los arreglos entre los individuos, grupos, gobernanza y procesos sistémicos. Estos autores unen los conceptos de capital natural a los de capital cultural, asociando instituciones y manejo adaptativo, dentro de procesos iterativos en pos de mayor resiliencia. Describen al término resiliencia como la aptitud intrínseca de los sistemas socioecológicos para tolerar impactos a partir de esa interdependencia.

Trasladando este último enfoque a las AP, serán exitosas si se integran en arreglos virtuosos y colapsarán como en los casos que describe Diamond (2012) ante decisiones inadecuadas.

Discusión orientada hacia la adaptación a mejores criterios y modelos de gobernanza

En la historia humana, gestionar de forma sostenible el ambiente ha sido siempre difícil. No suelen ser válidas ni las posiciones extremas de los tecnicistas, ni las de los reminiscentes de paraísos del pasado (Diamond, 2012). De los 54 componentes de las 20 metas de Aichi del CDB aprobadas en 2010, solo se han cumplido cinco¹² (Fig. 3). Entre estos cinco figuran los dos que proponían el incremento espacial de las AP¹³.

Con este antecedente, si se desea diseñar y ejercer la gestión del 30 % de un mundo complejo, en todos y cada uno de sus países, fortaleciendo habilidades exitosas, creando sinergias y superando las debilidades, habrá que torcer mucho la trayectoria predominante.

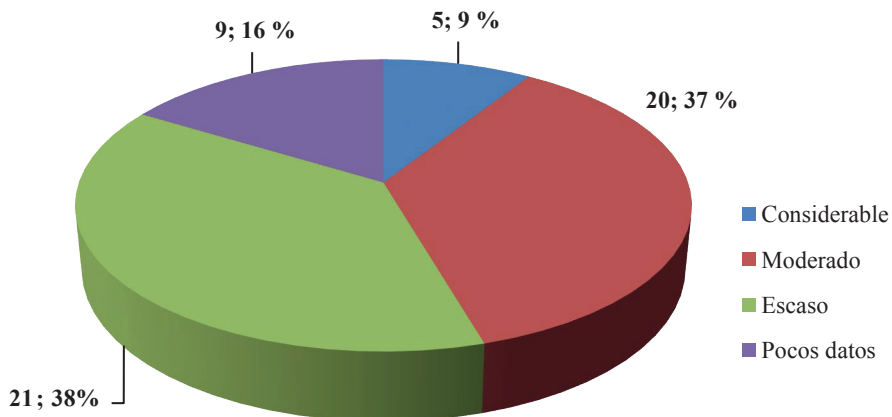


Figura 3. Monitoreo de metas de Aichi. Se indica cantidad de metas y porcentaje sobre total. De cinco cumplidas, dos son por aumento de AP.

Fuente: elaboración propia con datos de IPBES (2019b).

En el umbral crítico del capital natural y con los escombros de los modelos de gestión cuyo efecto se ilustra en la figura 1, se precisará hallar nuevos valores que constituyan el capital cultural de los nuevos socioecosistemas. Gallopín (2003) describe distintos paradigmas sobre cómo opera la relación hombre-naturaleza y

¹² El avance de los 49 restantes componentes se distribuyen entre 21 escaso, 20 moderado y 9 con insuficientes datos.

¹³ Completan cinco componentes entre 54, los dos sobre el protocolo de Nagoyá y uno sobre priorización de exóticas invasoras.

sobre los problemas para conducirla. Ese proceso adaptativo de cambio y aprendizaje se inicia al asumir los conflictos.

Llamativamente, en la literatura académica parece haber más apología de los conflictos que encomio hacia los resultados de los procesos, quizá imperfectos por estar condicionados por su complejidad. Lo trascendente es que los territorios protegidos y a proteger a partir del próximo decenio serán la infraestructura ecológica de supervivencia de las sociedades, que aportará a la vez biodiversidad y productividad.

Los riesgos ecológicos del presente constituyen desafíos a la gobernabilidad. Si esta última es la capacidad política para intermediar intereses, aquellos pueden atenderse mediante una gestión integrada que reconozca tanto sus multicausalidades como las distintas dimensiones consecuentes (Aliste-Almuna, 2010). Como por lo general los impactos de los grandes riesgos no distinguen ricos de pobres, dominador de dominado, todos los actores deberían sumarse y colaborar. Hensler y Mercon (2020) sugieren potenciar las sinergias o afinidades entre actores distintos con intereses compartidos y construir intereses en común donde no los hay, como parte de un esfuerzo estratégico continuo.

En ese sentido, las estrategias mundiales para las AP podrán ser —como siempre ha sucedido con las definiciones tomadas donde se juega el poder— un modo de apropiación social del territorio, o un modo de enajenación, según impacte en los actores que lo viven (Aliste-Almuna, 2010). Seguramente, su incidencia resignificará el territorio planetario renovando sus significados y atributos para definir nuestro futuro.

Designar AP es una cosa y gestionarlas algo muy distinto. Desde la teoría se han manifestado muy interesantes ideas. En la realidad ha habido prácticas variadas, coexistiendo con los sucesivos pulsos político-ideológicos.

Observando el fluctuante terreno real, sigue habiendo más cantidad de áreas insularizadas desintegradas del territorio, o carentes de protección alguna, que las que demuestran efectividad aceptable en su manejo (Giaccardi y Tagliorette, 2007; Secretaría de Ambiente de Argentina, 2019; IPBES, 2019b). Si en las AP donde hay conducción institucional de los procesos no es sencillo obtener buenos resultados, en donde las AP están solo en el papel serán impredecibles.

Gobernanza es un término asumido globalmente como la estructura de reglas, instituciones y prácticas establecidas que orientan y promueven las conductas individuales y sociales, y definen sus límites. El sentido pleno de la gobernanza es su ejercicio democrático profundo, que se legitima en la participación pública en todas sus formas a través de las más variadas organizaciones.

Borrini-Feyerabend et al. (2014) afirman que para las AP, una gobernanza apropiada al contexto y de buena calidad es de crucial importancia para la conservación

eficaz y equitativa, en el mayor compendio de reflexivas recomendaciones escrito hasta hoy. Asumen como premisas que “un escenario de gobernanza es apropiado solamente cuando se ha diseñado a la medida de las especificidades del contexto y es eficaz para ofrecer resultados duraderos de conservación, beneficios para la subsistencia y respecto de los derechos” (p. xii) y que “no hay un escenario ideal de gobernanza [...], pero se puede tener en cuenta un conjunto de principios de buena gobernanza en cualquier sitio o sistema...” (p. xii). Proponen directrices que conforman un método que lleva hacia modelos deseables, situando la gobernanza en un marco de análisis de la diversidad biológica y de los valores ecológicos y culturales. La definen como una síntesis de los modos en que el derecho y los hechos proveen a la toma de decisiones y lo que de esto sucede.

La participación pública alrededor de las AP es creciente, pero limitada a algunos procesos y actores motivados. Incorporada dentro de numerosos marcos jurídicos, puede ser un respaldo para los líderes sociales o quedar vacía.

Existen interrogantes sobre cómo el tipo de gobernanza ambiental afecta las sociedades y los ecosistemas: “... si bien la gestión adaptable no es una solución general para todos los desafíos de la gestión de los recursos naturales, es una de las pocas respuestas prácticas a los desafíos de gestión planteados por los sistemas complejos” (Echeverri-Rubio y Vieira-Salazar, 2019; p. 89). Con inconvenientes y actores numerosos, se pone en juego la capacidad de obtener respuestas dentro de los límites del sistema, porque puede ser caótico discernir entre las heterogéneas escalas de impacto características de los socioecosistemas.

Una gobernanza adaptable debe funcionar *in situ* como un sistema social legítimo que satisfaga a los gobernados, no solo ser eficaz. Lejos de lo lineal, la formulación de políticas excede a las simples relaciones individuos-naturaleza “que involucra una variedad de actores (públicos y privados) que interactúan, toman decisiones, perciben los problemas y las soluciones de manera diferente” basados en datos imprecisos y en situaciones confusas (Echeverri-Rubio y Vieira-Salazar, 2019; p. 89).

Ante problemas complejos las percepciones humanas tienen naturaleza multicriterio. Bajo una gobernanza participativa y adaptativa dentro de un sistema socioecológico, frente a las nuevas circunstancias críticas, como por ejemplo el cambio climático, las extinciones biológicas, la contaminación, las obras costeras, el consumo y descarte de bienes y recursos, etc., cada decisión lleva hacia una coevolución del socioecosistema. Pueden surgir momentos de avance y de retroalimentación, e instancias en donde el proceso puede bloquearse limitando su potencial de adaptación debido a las heterogéneas escalas e intereses. En la mayoría de los sistemas, el ciclo adaptativo comprende cuatro fases secuenciales: explotación (crecimiento), conservación (acumulación), colapso (reestructuración) y reorganización (renovación). Cabrá observarlas.

Aunque participación y resiliencia consecuente se presentan como insoslayables, es importante señalar que, por sí mismas, no garantizan resultado alguno, solo es un buen camino a transitar en el entrelazado entre personas y naturaleza.

La gobernanza no se restringe al ejercicio del poder centralizado. En sistemas nacionales y subnacionales (provincias, estados, municipios), se han ido consagrando principios y resguardos legales que fortalecen a los actores sociales comprometidos ante potenciales acciones dañosas. Usando esas herramientas en muchos casos se ha podido impedir, retrasar o revertir impactos. Por ejemplo, en la Ley General del Ambiente n.º 25675, artículo cuarto, se reconocen los principios de progresividad y de no regresividad: o sea que no puede retrotraerse una protección ambiental establecida. Esos principios también rigen en parte de Latinoamérica (Peña Chacón, 2015).

Echeverri-Rubio y Vieira-Salazar (2019) reclaman investigar sobre cómo la estructura o composición de la gobernanza es causa de mejores o peores resultados en el ámbito latinoamericano o en las instancias locales. Por ejemplo, ciertos ajustes sociales únicamente podrían esperarse considerando la legitimidad otorgada por quienes son gobernados y la asunción del contexto local en las decisiones. Por todo esto, en los sistemas nacionales de AP de muchos países, incluyendo Argentina, surgen diferencias entre gobernanza ambiental y tradicional, que deberían analizarse mejor para entender sus fronteras conceptuales e impactos.

Entonces, para promover la buena gobernanza de las AP en los nuevos escenarios, atendiendo a la demanda de extender responsabilidades hacia nuevos territorios protegidos sujetos a preexistentes complejidades, se requerirá fortalecer geométricamente las capacidades y lograr el acompañamiento del poder político, evitando permear ciertas lacras de las conductas tradicionales.

La dimensión del desafío del 30 % en Argentina

En Argentina, el sistema federal de AP (SIFAP) comprende a todas las áreas nacionales y subnacionales. Reúne 493 unidades de conservación con 50,43 millones de ha protegidas, entre AP marinas y terrestres. Esto equivale al 9,13 % y 13,06 % respectivamente de las superficies marina y continental del país, excluyendo Antártida (Secretaría de Ambiente de Argentina). Según se ve, no se está lejos de alcanzar las metas territoriales de Aichi, si bien la cobertura porcentual de las 16 ecorregiones del país es muy heterogénea, en algunas con grandes deficiencias.

El SIFAP se subdivide en dos subsistemas principales de AP: a) el Sistema Nacional de AP (SINAP) dependiente del nivel gubernamental central, y b) 24 sistemas dependientes de cada una de las jurisdicciones subregionales provinciales. Dentro de este último, están las 15 Reservas de la Biosfera, los 23 sitios RAMSAR, con

punto focal en Nación, pero de ejecución subnacional provincial (salvo las superpuestas con el SINAP), y las reservas bajo gestión privada.

El SINAP comprende 49 unidades de conservación (46 terrestres y 3 marinas) con 14,71 millones de ha protegidas, equivalentes al 1,54 % de superficie continental y al 6,81 % de la superficie marina del país (Secretaría de Ambiente de Argentina).

Sobre el terreno, considerando mínimos estándares organizativos, se comprueba que se gestiona con presencia de personal y organización básica en el 100 % de las unidades del SINAP y en menos del 50 % para el SIFAP (Argentina. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2017).

Según cálculos propios, el presupuesto por ha protegidas del SINAP era de USD 11,37 a fines de 2018, sin considerar las AP marinas, cuyos gastos no se aplicaron. El total participa en un 0,0006 % del presupuesto nacional (Martín y Altamira, 2019). De los gastos totales del SIFAP no se dispone de datos.

Posibles escenarios de expansión de las AP en Argentina

Suponiendo aplicar las posibles metas 2030 para el convenio CDB sobre tierra y mar del país, se proyectaron dos escenarios de cobertura espacial de las AP, cuantificándose la brecha a saldar para cada uno por el SIFAP, desde la cobertura actual, durante los próximos diez años (Fig. 4).

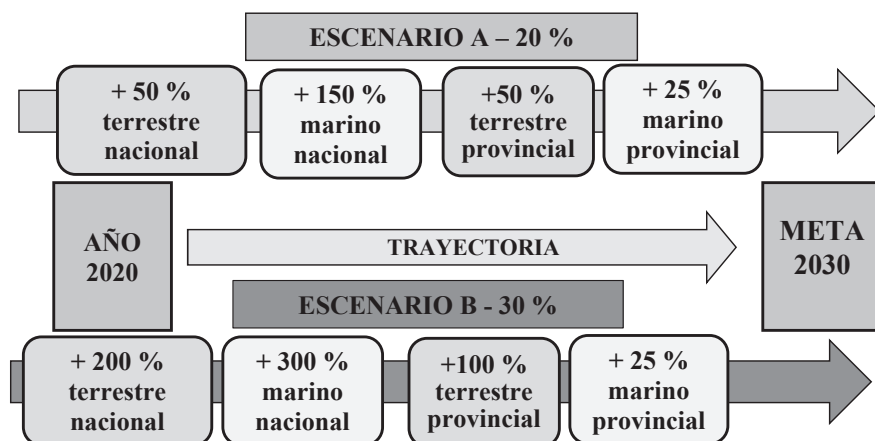


Figura 4. Dos escenarios para cumplir metas del CDB a 2030.

Fuente: elaboración propia.

En el escenario A (prudente) se proyectó alcanzar desde el SIFAP un 20 % de cobertura de AP del país. Se estimó a partir de los siguientes incrementos: (1) +50 % terrestre y +150 % marino para el SINAP, y (2) +50 % terrestre y +25 % marino para provincias con figuras internacionales.

En el escenario B (óptimo) se proyectó llegar al 28,5 % de cobertura. Se estimó con los siguientes incrementos: (1) +200 % terrestre y +300 % para el marino para el SINAP, y (2) +100 % terrestre y +25 % marino para provincias con figuras internacionales.

Llegar a los niveles de los escenarios A y B supondría realizar un gran esfuerzo para cubrir las brechas entre la superficie actual y la futura. En la tabla I se calcularon las brechas expresadas en porcentaje, de la superficie nacional, terrestre y marina, por separado. Las brechas son significativas.

Sistema	Subsistemas	SUPERFICIES COMO % DEL TOTAL DEL PAÍS					
		Tipo de AP	Actual	Escenarios 2030		Brechas a 2030	
				A (20 %)	B (28,5 %)	A	B
SIFAP	SINAP (Nación)	Terrestre	1,54	2,31	4,62	0,77	3,08
		Marina	6,5	17,04	27,26	10,23	20,45
	Provincias	Terrestre	11,52	17,28	23,04	5,76	11,52
		Marina	2,32	2,90	2,90	0,58	0,58

Tabla I. Escenarios y brechas en porcentajes de superficie del país a 2030 para SINAP y provincias. Fuente: elaboración propia según datos de Secretaría de Ambiente de Argentina (2019).

Nuevos escenarios financieros

Para el año 2030 se adoptó la asignación del año 2018 de USD 11,37 por ha y año, tomándola como estándar mínimo suficiente para el cálculo de necesidades anuales futuras del SINAP (Martín y Altamira, 2019). Como para el subsistema SIFAP-provincias no se dispone de los datos financieros, aunque se presume muy inferior en promedio a la anterior asignación, a los fines del cálculo se asumió como supuesto que se precisará obtener como mínimo la mitad de la erogación presupuestaria anual por ha y año del SINAP, o sea USD 5,18. La tabla II muestra los resultados de la proyección, cuyo cálculo se detalla en la tabla V del anexo I.

AÑO 2030	Terrestre %	Marino %	Total %	Presupuesto integrado
Escenario A	19,59	19,94	19,71	642,4
Escenario B	27,66	30,16	28,54	976,7

Tabla II. Escenarios A y B para SIFAP según porcentajes de superficie del país y presupuestos al año 2030 en millones de dólares. Fuente: elaboración propia.

Para cumplir con los escenarios proyectados A y B se precisaría asignar como mínimo anual USD 642,4 más USD 976,7 para todo el SIFAP.

Discriminando subsistemas, en el escenario A el SINAP requeriría USD 369,5 millones y las provincias USD 272,9. En el escenario B el SINAP demandaría USD 620,5 millones y las provincias USD 356,2 millones. Es importante señalar que parte de estos presupuestos anuales podría surgir de reasignaciones producto del cambio de prioridades en el territorio.

Obviamente no se trata de metas presupuestarias inalcanzables para Argentina, teniendo en cuenta las proporciones presupuestarias del SINAP (0,0006 % del total nacional para 2018). Llevarlo al escenario A sería elevar 12 veces el monto anual presupuestado, representando solo el 0,0072 % del presupuesto nacional, sobre todo en acciones marinas.

En el caso del subsistema SIFAP-provincias, se precisaría una política activa para proveer al cambio de los valores que lleven a reasignar recursos y concentrarlos en los nuevos objetivos, dado que los presupuestos asignados históricamente han sido muy bajos en general y las competencias sobre los territorios “protegidos” no suelen presentarse coordinadas, con excepciones.

Mayor superficie futura de AP será más territorio en lo social

Asumir mayor superficie bajo la complejidad aludida por Leff (2007), es decir, gestionar nuevas AP con categorías y criterios más flexibles (ejemplo: V y VI de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), siguiendo estrategias reales y efectivas de participación pública, exige menos buenos deseos y mayor presupuesto, creatividad para captar recursos, saberlos ejecutar y obtener resultados.

Gestionar esos nuevos territorios y lograr objetivos asociados a socioecosistemas posiblemente demande aún mayor financiamiento que el piso calculado en las tablas I y II. Todo ello en una década presumiblemente signada por la escasez de recursos nacionales.

En el subsistema SINAP, como organización rectora, la Administración de Parques Nacionales (APN) enfrentará muchos desafíos (Tabla III). En materia de participación e involucramiento social tiene una larga tradición, prevista en su Plan de Gestión Institucional aprobado por Resolución HD n.º 142/2001 (Argentina. Sistema de Información de la Biodiversidad, 2001), exitosa en los procesos de planificación, pero aún poco internalizada en otros campos, con excepciones sectoriales (por ejemplo: turismo y pesca deportiva en AP con alta visitación, y comanejo con pueblos originarios).

DEMANDAS	DESAFÍOS DEL SINAP
Más superficie de AP	Sumar 50/200 % terrestre y 150/300 % marino.
Mayor financiamiento	Sostener/Mejorar presupuesto por ha. Aplicar fondos a conservación.
Asumir la complejidad del territorio	Crear arreglos sociales nuevos. Modelar nuevas instituciones. Ordenar territorio propio y vecino.
Instalar capacidad real de gestión in situ	Integrar las AP a la sociedad. Profundizar participación real. Disminuir burocracia. Descentralizar.
Sostener biodiversidad	Proteger y mejorar el patrimonio. Manejar exóticas invasoras.
Disminuir pobreza y crear desarrollo local	Manejar adaptativamente. Fomentar actividades compatibles. Asociar oportunidades desde AP.

Tabla III. Del estado actual al desafío del CDB 2030: principales demandas.
Fuente: elaboración propia¹⁴.

Pocas unidades de conservación disponen de consejos asesores¹⁵ u otros mecanismos de participación periódica preestablecida, dependiendo del enfoque profesional del responsable de cada área. Bajo el mismo criterio, algunos administradores de las unidades de conservación extienden su trabajo hacia fuera de los límites jurisdiccionales en zonas de amortiguación con distintos fines sociales, sin responder a ningún modelo formal expreso o permanente¹⁶.

¹⁴ Preparado sobre la base de la experiencia profesional e información propia y el consenso académico expresado en comunicaciones personales múltiples y bibliografía, en concordancia con esta monografía.

¹⁵ Se halla vigente la Resolución HD n° 812/1985 (APN) que poco a poco, salvo excepciones, está siendo soslayada. En los PN Nahuel Huapi y Tierra del Fuego ha sido una herramienta muy empleada.

¹⁶ A veces en franca oposición a las políticas internas predominantes en la APN.

La dimensión organizacional del SINAP y del SIFAP

La APN contaba en el año 2018 con 1973 agentes, cuando diez años atrás disponía de 1354, es decir, creció un 46 %. El personal se despliega sobre cada una de las 49 unidades del sistema¹⁷.

En materia organizativa, se pasó de una estructura reducida (Decreto 1375/1996), con un Directorio con tres direcciones nacionales o generales y ocho direcciones simples (total: 11 aperturas en dos niveles), a otra mayor (Decisión Administrativa n.º 1422/2016), con un primer nivel de cuatro direcciones nacionales y tres generales, un segundo nivel de 27 direcciones simples, adicionándose un tercer nivel con 38 coordinaciones (total: 72 aperturas en tres niveles).

INDICADOR	2008	2018	OBSERVACIONES
Superficie	3,69	14,72	millones de ha
Nº de agentes	1.354	1.973	-
Presupuesto	39,6	52,3	millones de USD
USD/Ha	10,74	11,37	-
Direcciones	11	34	Sin sumar intendencias
AP planificadas	12	28	+ 9 en elaboración

Tabla IV. Cambios en el SINAP, período 2008/2018. Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Ambiente de Argentina (2019).

En la tabla IV, se resume la expansión medida con algunos indicadores: +46 % de cantidad de personal, +398 en superficie (+16 % terrestre) y +32 % en presupuesto medido en dólares. Se creó un nuevo nivel jerárquico (pasando de 2 a 3) y los cargos jerarquizados de los dos primeros niveles se triplicaron¹⁸. Por ha, la asignación presupuestaria promediada aumentó un 5,9 %. En materia de planificación de las AP, se asumió una política de cobertura total, que se está alcanzando.

Los siguientes cuatro aspectos críticos deberían ser tenidos en cuenta: a) que los gastos salariales de personal pasaron del 0,54 al 0,61 % sobre el total; b) que creció la planta directiva notoriamente; c) que la expansión jerárquica priorizó

¹⁷ Excepto las marinas propiamente dichas.

¹⁸ No se incluyó a los directores de Unidades de Conservación, porque son cargos que se agregan según se crean nuevas.

a los sectores administrativos en detrimento de los de conservación; y d) que en la práctica posterior a la ampliación de la estructura todos los cargos jerárquicos (altos, medios o bajos) pasaron a ser considerados “políticos” y la mayoría de las designaciones respondió a criterios patrimonialistas, sea por vínculos sociales o partidarios.

Por otra parte, la proporción presupuestaria ejecutada en programas directos de conservación no superó en el 2018 al 1 % del total¹⁹ de presupuesto de la APN. Todo el período 2008/18 fue una fase de expansión, con crecimiento burocrático e inversiones en vehículos e informática. En contraste, se fue diluyendo la incidencia interna proporcional de los sectores específicos de conservación, inestabilizada también a causa del creciente impacto de los pulsos políticos. Consultados informalmente sobre estas dinámicas, muchos actores de la APN comparten una sensación de crisis²⁰.

La APN, bajo los escenarios A y B planteados más arriba, debe responder a una doble demanda: proteger cada vez más superficie y satisfacer las profundizadas expectativas y objetivos socioambientales. Según el análisis realizado, para satisfacerla debería ampliar mucho su financiamiento y capacidades, si la expansión futura de sus responsabilidades no está acompañada por reformas institucionales y más financiamiento.

No se dispone de datos comparables del SIFAP, reconociéndose enormes diferencias entre los 24 subsistemas. Mientras las provincias de Mendoza, Chubut, Misiones, San Juan, Buenos Aires y la ciudad homónima han desarrollado organizaciones destacables, asignando áreas, personal, presupuesto y planificación, las restantes 18 provincias poseen entre poco y nulo despliegue organizativo real, según consultas e información disponible. Solo 10 de los 23 sitios RAMSAR tienen un plan de manejo vigente. De esos, cuatro lo tienen por superponerse al SINAP.

Coincidiendo con Morea (2016), para que las AP puedan conservar la biodiversidad, su objetivo esencial, además de expandir el sistema actual, debe lograrse que funcionen adecuadamente, superando la escasez de recursos y personal, debilidad institucional, diseños inadecuados y falta de planificación. Y agrega que “... su efectividad dependerá del cumplimiento de las demandas y exigencias territoriales [...] de cada unidad de conservación y del funcionamiento del sistema en su conjunto” (p. 42).

¹⁹ Corresponde al presupuesto propio de la Dirección Nacional de Conservación con sus regionales. No se han incluido aquí los gastos adicionales realizados por las AP (Intendencias). Otros organismos del Estado nacional, fundaciones y particulares suelen realizar acciones por fuera del presupuesto de APN. No hay estudios recientes que cuantifiquen estos gastos.

²⁰ Debería estudiarse la incidencia de los sucesivos cambios sobre los proyectos de conservación, con plazos menores a los ciclos políticos de cuatro, según experiencia empírica del autor.

Conclusiones

La condición ambiental que enfrenta la humanidad es única en su historia. Como especie a cargo del futuro del planeta puede tener la llave de su protección según lo conocimos, o de su destrucción. Entre las propuestas proyectadas para la reversión del acelerado deterioro se considera resguardar cerca del 30 % de su superficie bajo la designación de AP.

Cumpliendo con las metas aprobadas en la COP 10 del CDB en Aichi, Japón en 2010, ya se habría alcanzado una cobertura del 17 % de las tierras y un 10 % de los mares territoriales del planeta. Las próximas decisiones rondarán entre casi duplicar y triplicar respectivamente ese logro previo.

Sobre esa previsible decisión “salvacionista” internacional pesan múltiples demandas sociales. En los territorios a proteger recaen imaginarios, discursos y prácticas de los actores incidentes. Si se pretende operar dentro de los límites de mutabilidad admisible para su paisaje —frontera percibida de muy diferente modo por cada protagonista y por cada ciencia—, se debe asumir su complejidad socioambiental. Las pretensiones que excedan los umbrales de sustentabilidad, dadas las escalas actuales de intervención, pueden ser salidas sin retorno para naturaleza y sociedad. El desafío implica no defraudar las expectativas y revertir la degradación creciente. Y no consiste en un único equilibrio, sino en múltiples equilibrios asociados, en diferentes escalas y en muchos territorios.

Restan pocos espacios no poblados o sin intereses manifiestos, ni siquiera en los océanos. Expandir las AP del planeta llevará a resignificar territorios para poder protegerlos. Sería deseable que las resignificaciones locales provengan de involucrar a sus actores, algo que puede lograrse dentro de un escenario multiseccional o arena dialéctica de confrontación de ideas, para internalizar buena parte de las complejas y multiescalares dimensiones. Al menos las que aporten racionalidad.

Tradicionalmente, se esperaba que las resignificaciones fueran protagonizadas por las administraciones gubernamentales centrales, que asumían la representación social y se legitimaban como Estado. Ese sistema jerárquico está en crisis en la mayoría de los países, reclamándose su sustitución, exigiéndose mejor gobernanza, más abierta, transparente y democrática. Como los territorios se van transformando a través de trayectorias originadas en las interacciones entre el espacio físico y su biota (que incluye a nuestra especie), una resignificación autoritaria *top-down*, o que parta de intereses sociales sectoriales agresivos o excluyentes, dañará a otros componentes.

Coincidiendo con Alzate-Zuluaga y Romo-Morales (2014) y otros autores, desde la mirada ambiental y abandonando categorías políticas del siglo XIX, en los últimos años se propone formular modelos que combinen interdependencia, coopera-

ción y trabajo en red entre los distintos actores estatales, empresariales y sociales, pasando a segundo plano las regulaciones gubernamentales sobre todo si parten de sistemas jerárquicos o elitistas.

La nueva perspectiva recae sobre la gobernanza en general, no solo para las AP, pero en ellas se hace más notoria porque concentran al interés público intra e intergeneracional más altruista. Quizá también porque en materia ambiental se han ido dando consensos y pasos hacia la participación abierta más que en las instancias tradicionales, siguiendo principios y criterios técnicos para poder atender a la complejidad e incertidumbre socioecosistémicas, con menor interferencia de las políticas históricamente dominantes.

La buena gobernanza se vincula con la capacidad para coordinar la resolución de conflictos y monitorear la eficacia de las acciones de gobierno. En cualquier parte, los acuerdos y compromisos mutuos entre distintos actores e intereses son siempre deseables, independientemente de tratarse de AP. Pero en materia ambiental son totalmente insoslayables, por sus propias condiciones holísticas, por la complejidad inherente al abordaje ecosistémico y por la importancia de seguir ciclos adaptativos.

De acuerdo a la revisión bibliográfica, ante la crisis ambiental algunos autores contribuyen con la desvalorización de las organizaciones públicas, pareciendo añorar sociedades desestructuradas. Sin embargo, sería de buen gobierno orientarse hacia modelos enriquecidos por una participación social plena, repensando roles, formas, procedimientos, instrumentos para intervenir y modos de vida en común, bajo arreglos diseñados dentro del contexto real.

Priorizar responsabilidades ambientales sobre inmensos territorios, como se propone desde el CDB, será un ensayo a escala planetaria donde se abren oportunidades y desafíos para resignificar esos socioecosistemas que han llegado hasta hoy. Reconocer valores, establecer negociaciones, crear alianzas y promover el juego social son herramientas para esa gestión porque incorporan múltiples actores construyendo resiliencia. Dejar de destruir el ambiente, antes de ser excluidos como especie con la pasiva frialdad ecológica, demanda voluntades comunes.

Los jardines del Edén remanentes o a reconstruir, nuestras arcas de Noé salvacionistas, dentro de la porción del 30% del planeta que la gobernanza mundial está recomendando crear, requieren de capacidades que aún no dominamos, manejadas de acuerdo a un sentido ético y político en defensa de los derechos de la Naturaleza, como señala Gudynas (2015), y Humanos, sintetizándose todo lo que sea posible. Como Sprechman y Capandeguy (2017), cabe preguntarse cómo hacer el buen manejo “con toda la complejidad y relatividad que esa valoración supone” (p. 82).

Las metas ambientales consensuadas internacionalmente expresan el deseo de lograr una revolución social dentro de las AP. En los púlpitos ambientales se están

asumiendo todas las demandas insatisfechas y se ofrece a las AP como arquetipo contrapuesto al fracaso de otras políticas. Sin embargo, aunque la gobernanza de las mismas intenta demostrar conductas sensibles, no se aleja tanto de la predominante en los territorios no protegidos, para que aliente tantas ilusiones. La gobernanza de las AP aporta singularidades, sin ser ajena a la arena política general, de la que depende. Si se limita a gestionar tierras sin lograr eficacia en lo social y en la conservación de la biodiversidad por igual hasta podría ser dañosa y defraudar expectativas.

Ante la magnitud del reto, se analizó el sistema de AP de Argentina como caso en donde es posible cuantificar qué significaría alcanzar las ambiciosas metas futuras proyectadas. El resultado da cuenta de algunas necesidades básicas para adaptar el modelo actual a las demandas. En dos escenarios estudiados, proyectando aumentos espaciales del 50 % al 300 %, la APN debería cambiar mucho para superar sus propias restricciones y, por ende, para resolver la crisis de los nuevos socioecosistemas a incorporar a su jurisdicción, estabilizando el *stock* de biodiversidad y la producción de servicios ambientales.

Con la organización, discontinuidades, sesgos y finanzas actuales no se ha logrado suficiente integración social, gestión ecosistémica regional y reversión de la pérdida de biodiversidad: ¿cómo asumiría este sistema los desafíos para ese futuro? Contrariamente, los indicadores muestran fortalezas en planificación participativa, uso público y otras acciones positivas, en un contexto interno y externo deshilvanado.

La mera decisión de establecer AP será letra muerta si no se acompaña con una asignación razonable de recursos. Los presupuestos anuales demandados, según los cálculos resumidos en la tabla II, no son para nada ambiciosos para las proporciones del gasto público. Para el SINAP implicaría cambiar ciertas responsabilidades, desarrollar nuevas capacidades y recibir reasignaciones financieras desde el Estado nacional, pero la demanda recae muy profundamente sobre los —en general— mucho menos preparados subsistemas provinciales del SIFAP.

Por otro lado, la proporción del territorio nacional que gestiona la APN es hoy reducida. La demanda de expansión espacial sería mayor para los subsistemas provinciales del SIFAP. En ambos casos, salvar las brechas no parece imposible, pero exige internalizar nuevos valores y cambiar prioridades.

Como condición ineludible se precisará mucha convicción y nuevos enfoques, en poco tiempo. Se trata de cambios de sentido. ¿Se reformularán las prioridades sociales, ambientales y políticas preexistentes en el país? Eso afectaría a muchos intereses. Desde los pobres resultados del cumplimiento de las metas de Aichi en las AP de Argentina y en el mundo hasta la concreción de nuevas territorialidades, sustentables y democráticas, habrá un largo trayecto por recorrer.

Sin convicción ambiental, solo proyectando sobre el tercio del territorio a proteger en cada país la misma calidad de gobernanza predominante, habrá sueños ilusorios de conservación, equidad y democracia. Como todo Edén conocido parece tener su perversa manzana, el reto —sin duda— es construir nuevas instituciones, prácticas y gobernanza que escapen a esa tentación.

Comprometer mayor superficie, recursos y obligaciones sociales para las AP puede ser motivo de conflictos con otros sectores demandantes, en distintos niveles del Estado, que defenderán otra distribución de prioridades y poder.

La gobernanza ambiental es, en gran medida, una alternativa a la gobernanza política tradicional solo porque se define a partir de incorporar e internalizar variables a menudo negadas por esta última. No mucho más que eso. Porque la gobernanza de las AP depende de decisiones provenientes de instancias tradicionales superiores, las mismas que con sus sesgos conocidos provocaron esta crisis ambiental, ahora interpeladas por nuevas sensibilidades y riesgos.

Actualmente, ninguno de los dos modelos parece escapar a la crisis. En los nuevos espacios protegidos se podría encontrar la oportunidad de evitar errores generalizados, perfeccionar el ejercicio de la gobernanza ambiental y profundizar las diferencias entre las dos alternativas. O, mejor aún, asumir similar desafío ambiental sobre todos los territorios, protegidos o no.

Con idéntica complejidad que en el caso analizado, seguramente muchos países del mundo estarán en pos de la misma meta. Este nuevo acuerdo verde global es una política drástica que precisa encontrar convicciones, continuidades, liderazgos y resultados.

Recomendaciones

Asumiendo la decisión de partir el planeta entre dos opciones —30 % de AP y 70 % de territorios no declarados protegidos—, será fundamental lo que se haga en las primeras, pero igual de relevante resultará que el resto no se transforme en áreas de sacrificio. Se trata de un único ambiente y las AP solo pueden ofrecer una de las muchas estrategias “salvacionistas”.

Para la designación de nuevas AP en poco tiempo se demandan instituciones y financiamiento a la altura de las circunstancias, internacionales, nacionales, provinciales y privadas. Los modelos habituales de gestión de las AP no alcanzarán para este propósito, pero tampoco servirá que la política tradicional extienda sus brazos hacia las nuevas prioridades con sus viejos vicios y oquedades. La gestión ambiental funciona si es transparente, participativa, duradera, altruista y eficaz.

Se encuentra pendiente la aprobación de una ley de presupuestos mínimos ambientales para AP en Argentina, marco clave para los acuerdos político-sociales. La consolidación de un modelo territorial de AP y espacios no protegidos posiblemente deba basarse en un acuerdo nacional de distribución de objetivos y recursos bajo estándares y metas predeterminados, hoy inexistente.

Para modelar los socioecosistemas del futuro en cada AP, así como sus zonas de amortiguación y corredores, debería convocarse a participar a todos los actores protagonistas bajo principios prioritariamente ambientales, para establecer una gobernanza siguiendo sucesivos ciclos adaptativos donde los inevitables cambios se muevan dentro de límites sustentables compartidos.

Para financiar los procesos y establecer modelos reales hará falta una planificación territorial de “edenes” y de todos los demás territorios, para que se integren entre sí bajo criterios de eficiencia y eficacia y se priorice el financiamiento de sus objetivos. No solo debe gastarse bien, sino evitar la disipación y perversión de los esfuerzos.

Y la APN debería ser la organización donde los mejores principios sean promovidos y auditados, con una impronta conservacionista sustantiva y prioritaria, en armonía y dentro de las múltiples dimensiones a las que atañe el concepto de “complejidad”.

En Argentina, intentar acercarse a la meta del 30 % se ve utópico, como en muchos otros países. Correspondería que los iniciados en este campo técnico-científico, junto a muchos otros actores sociales y políticos, sensibles y comprometidos, impulsen las acciones locales y regionales para recomponer y refundar un planeta dañado.

Referencias

Argentina. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2017). *Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad. Plan de Acción 2016-2020* (Resolución 151/2017). Recuperado de: <http://argentinambiental.com/legislacion/nacional/resolucion-15117-estrategia-nacional-la-biodiversidad-plan-accion-2016-2020/>

Argentina. Sistema de Información de la Biodiversidad, Administración de Parques Nacionales. (2001). *Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales*. Recuperado de: https://sib.gob.ar/archivos/plan_de_gestion.pdf

Aliste-Almuna, E. (2010). Territorio y Ciencias Sociales: Trayectorias espaciales y ambientales en debate. En E. Aliste y A. Urquiza (Comps.), *Medio Ambiente y Sociedad: conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales*

y humanas (pp. 55-76). Santiago de Chile: RIL Editores. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/118106/Aliste-y-Urquiza-2010-Medio-ambiente-y-sociedad.pdf?sequence=1>

Alzate-Zuluaga, M. L. & Romo Morales, G. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinião Pública*, 20(3), pp. 480-495. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=329/32932810009>

Arnold Cathalifaud, M. & Urquiza Gómez, A. (2010). Las Amenazas Ambientales: una visión desde la teoría de los sistemas sociopoiéticos. En M. Aliste y A. Urquiza (Comps.), *Medio Ambiente y Sociedad: conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas* (pp. 27-53). Santiago de Chile: RIL Editores. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/118106/Aliste-y-Urquiza-2010-Medio-ambiente-y-sociedad.pdf?sequence=1>

Berkes, F. & Folke, C. (Eds.). (2000). *Linking Social and Ecological Systems Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge University Press. Recuperado de: https://assets.cambridge.org/97805217/85624/excerpt/9780521785624_excerpt.pdf

Bird Life International, The Nature Conservation, World Conservation Society, Conservation International, NDDC, World Wildlife Fundation, Panthera, Wiss Campaign for Nature, United Nations Foundation, Fauna y Flora International, GWI, National Geographic, ZSL. (2020). *Declaración Conjunta Sobre Post-2020 Marco Global de Biodiversidad*. Recuperado de: <https://presspage-production-content.s3.amazonaws.com/uploads/1763/jointstatement-905923.pdf?10000#:~:text=The%20New%20Deal%20for%20Nature,on%20which%20human%20life%20depends>.

Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger T., Lassen, B., Pathak Broome N., Philips, A. & Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de las áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. UICN. Recuperado de: www.iucn.org/pa_governance

Cabral, V., Gorostegui-Valenti, A. & García, G. (2019). El desarrollo como frontera de la conservación: reflexiones hacia un tipo de conservación colaborativa en áreas naturales protegidas. *Letras Verdes - Revista Latinoamericana de Estudios Sociales*. 26 (septiembre-febrero), pp. 35-50. DOI: 10.17141 Recuperado de: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/3946/2870>

Castro, F., Hogenboom, B. & Baud, M. (Coords.) (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. [versión Dx Reader E-Book]. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/GobernanzaAmbiental.pdf>

CDB - Secretaría del Convenio de Diversidad Biológica (2018). *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. Metas de Aichi para la Diversidad Biológica*. Recuperado de: <https://www.cbd.int/sp/targets/>

CDB - Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004). *Enfoque por Ecosistemas*. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/publications/ea-text-es.pdf>

Consejo de la Unión Europea (2019). *El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Al Consejo Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-640-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Consejo de la Unión Europea (2020a). *Estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF

Consejo de la Unión Europea (2020b). *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020). Conclusiones. Plan de recuperación para Europa*. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> y de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>

D'Amico, M. P. (2015). Debates sobre conservación y áreas naturales protegidas: paradigmas consolidados y nuevos horizontes. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Sociales*. 18 (9), pp. 208-216. Recuperado de: <https://revistas.flacoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/1662>

Diamond, J. (2012) *Colapso. Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.U.

Durand, L. (2014). ¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México. *Sociológica*, 29(82), pp. 182-223. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305031707007>

Echeverri-Rubio, A. y Vieira-Salazar, J., A. (2019). Tendencias en la investigación sobre Gobernanza de Socio-ecosistemas: caminos para nuevas investigaciones. *LÚMINA*, 20, pp. 76-100. DOI: <https://doi.org/10.30554/lumina.20.2717.2019>. Recuperado de: http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/254/2541049006/html/#redalyc_2541049006_ref1

Ferrero, B. (2018). Tras una definición de las áreas protegidas. Apuntes sobre la Conservación de la Naturaleza en la Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, 27(1), pp. 99-117. Recuperado de: http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652018001100006&lng=en&nrm=iso

Gallopin, G. (2003). *Sostenibilidad y Desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 64. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5763>

Giaccardi, M. y Tagliorette, A. (comps.) (2007). *Efectividad del manejo de las áreas protegidas marino costeras de la Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y Fundación Vida Silvestre Argentina, Puerto Madryn: Fundación Patagonia Natural. Recuperado de: http://awsassets.wwfar.panda.org/downloads/efectividad_de_manejo_de_ap_marino_costeras.pdf

Gudynas, E. (2015). *Derechos de la naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales*. Buenos Aires: Editorial Tinta Limón. Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Derechos-de-la-naturaleza--Eduardo-Gudynas%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Derechos-de-la-naturaleza--Eduardo-Gudynas%20(1).pdf)

Hensler, L. & Mercon, J. (2020). Áreas naturales protegidas como territorios en disputa: intereses, resistencias y acciones colectivas en la gestión compartida. *Sociedad y Ambiente*, 22, pp. 180-211. DOI: 10.31840/sya.vi22.2101

Hermanson, M. (2019, septiembre, 13). Brasil. Decretan estado de emergencia en Mato Grosso do Sul por incendios en Pantanal. *Resumen Latinoamericano*. Recuperado de: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2019/09/13/brasil-decretan-estado-de-emergencia-en-mato-grosso-do-sul-por-incendios-en-pantanal/>

IPBES. Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de Ecosistemas (2019a). *Comunicado de prensa: El declive peligroso de la naturaleza. Las tasas de extinción de especies 'sin precedentes' se aceleran*. Recuperado de: https://ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment#_ftn1.

IPBES. Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de Ecosistemas (2019b). *Resumen para los formuladores de políticas del informe de evaluación global sobre la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas de la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas*. Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers%20(1).pdf)

Juffe-Bignoli, D., Burgess, N. D., Bingham, H., Belle, E. M. S., de Lima, M. G., Deguignet, M., Bertzky, B., Milam, A. N., Martinez-Lopez, J., Lewis, E., Eassom, A., Wicander, S., Geldmann, J., van Soesbergen, A., Arnell, A.P., O'Connor, B.,

Park, S., Shi, Y. N., Danks, F. S., MacSharry B. & Kingston, N. (2014). *Protected Planet Report 2014. Tracking progress towards global targets for protected areas*. UNEP-WCMC: Cambridge, UK. Recuperado de: https://www.unep-wcmc.org/system/dataset_file_fields/files/000/000/289/original/Protected_Planet_Report_2014_01122014_EN_web.pdf?1420549522

Leff, E. (octubre, 2005). La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. En (Presidencia), *Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*. Simposio llevado a cabo en Rio de Janeiro, Brasil. UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp12.pdf>

Leff, E. (2007). La Complejidad Ambiental. *POLIS*, 6(16), pp. 1-9. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30501605_y_file:///C:/Users/Usuario/Downloads/30501605.pdf

Martín, G. & Altamira, M. (2019). Análisis económico del sistema nacional de APs de Argentina. Presupuestos, inversión y beneficios (Ponencia). En A. Valverde, A. Almeida, O. Chassot, T. Rugnitz & Arellano, S. (Eds.). (2020). *Informe de memorias técnicas del III Congreso de Áreas Protegidas de Latinoamérica y El Caribe (CAPLAC)* (p. 439). Comisión Mundial de Áreas Protegidas, UICN, Sernanp y Minam Perú, Redparques y FAO LAC. San José de Costa Rica. Recuperado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Memorias_%20Tecnicas_III-CAPLAC_\(v1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Memorias_%20Tecnicas_III-CAPLAC_(v1).pdf) y <https://naturalezayrecursos.files.wordpress.com/2019/10/blog-ponencia-congreso-aps-martin-altamira.pdf>

Martínez-Allier, J. (2008). La Crisis Económica vista desde la Economía Ecológica. *Ecología Política*, 36, pp. 23-32. Recuperado de: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaCrisisEconomicaVistaDesdeLaEconomiaEcologica-2799696.pdf>

Monjeau, A., Vidoz, F., Nazar Anchorena, S., Fernández Montoni, V., Marquez, J., Alcalde, D., D'Iorio, A., Galván, H., Denholm, C., Di Vincenzo, A. & González, F. (2007) Biodiversidad, Amenazas a la Conservación y Prioridades de Inversión Parque Nacional Lago Puelo. En A. Monjeau & S. Pauque (Eds.). (2007). *Estado de conservación, amenazas y prioridades de inversión en áreas protegidas andino-patagónicas, Capítulo 5* (pp. 23-43). Buenos Aires, Ediciones Atlántida, Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/298351975_Estado_de_conservacion_Parque_Nacional_Lago_Puelo

Morea, J. P. (2016). El lugar de las áreas protegidas en el marco de la planificación territorial de la Argentina: el caso del PET. *Estudios socioterritoriales*, 19 pp.

31-35. Recuperado de: <http://ojs.fch.unicen.edu.ar/index.php/revistaestcig/article/view/124/90>

OECD - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *The Post-2020 Biodiversity Framework: Targets, indicators and measurability implications at global and national level*. November version. Recuperado de: <http://www.oecd.org/environment/resources/biodiversity/report-the-post-2020-biodiversity-framework-targets-indicators-and-measurability-implications-at-global-and-national-level.pdf>

Parlamento Europeo. Unión Europea (2020). *Resolución del Parlamento Europeo, del 16 de enero de 2020, sobre la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes (COP15) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2019/2824 RSP)*. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0015_EN.html

Peña Chacón, M. (Ed.) (2015). *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica. Serie de Política y derecho Ambiental*. Gland, Suiza: UICN. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-084.pdf>

Pimm, S. L., Russell, G. J., Gittleman, J. L. & Brooks T. M. (1995). El futuro de la biodiversidad. *Science*, 269(1995), pp. 347-350. DOI: 10.1126 / science.269.5222.347

Sánchez Manzanaro, S. (2019, agosto, 21). Los incendios en el Amazonas aumentan un 82% en comparación con el mismo período del 2018. Noticias Mundo. *Euronews*. Recuperado de: <https://es.euronews.com/2019/08/21/los-incendios-en-el-amazonas-aumentan-un-82-en-comparacion-con-el-mismo-periodo-de-2018> .

Secretaría de Ambiente de Argentina (2019). *Informe Nacional Ambiente y Áreas Protegidas de la Argentina 2008-2018*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ambiente_y_ap_final.pdf

Spíndola-Zago, O. (2016). Espacio, territorio y territorialidad: una aproximación teórica a la frontera. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), pp. 27- 55. Recuperado de: https://www.redalyc.org/jatsRepo/421/42149082003/index.html_y_file:///C:/Users/Usuario/Downloads/50794-164621-1-PB.pdf

Sprechmann, T. & Capandeguy, D. (2017). Los Jardines Globales: acerca de su manejo y capacidad de futuro. *Astrágalo*, 22(75/87), pp. 2-181. Recuperado de: <http://caeau.com.ar/2018/10/24/astragalo-no22/>

UNEP-WCMC, IUCN & NGS (2018). *Protected Planet Report 2018*. UNEP-WCMC, IUCN and NGS: Cambridge UK; Gland, Switzerland and Washington, D.C., USA. Recuperado de: https://wdpa.s3.amazonaws.com/Protected_Planet_Reports/Global%20Protected%20Planet%202018_ONLINE%20UPDATED.PDF

UNL-Noticias (2020, julio, 20). Delta del Paraná. Los incendios vuelven con fuerza en medio de la pandemia. Recuperado de: https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/los_incendios_vuelven_con_fuerza_en_medio_de_la_pandemia#.Xyml84hKh0w.

WWF (2018). *Informe Planeta Vivo - 2018: Apuntando más alto - Resumen*. Grooten, M. y Almond, R.E.A. (Eds). WWF, Gland, Suiza.

Yin, R. K. (1994). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos. Applied Social Research Methods Series*. London: Sage Publications.

Anexo I

Escenarios 2030	Tipo AP	Sup. actual (miles ha)	% actual	+ 2030 en %	% país 2030	Sup. Hipótesis (miles ha)	USD x ha	Presupuesto (millones USD)	
A	SINAP	Terrestre	4.295	1,54	1,5	2,31	6443	11,37	73,251
		Marina	10.423	6,81	2,5	17,04	26058		296,274
	SIFAP (sin sinap)	Terrestre	32.167	11,5	1,5	17,28	48251	5,18	249,938
		Marina	3.547	2,32	1,25	2,90	4434		22,967
B	SINAP	Terrestre	4.295	1,52	3	4,62	12885	11,37	146,502
		Marina	10.423	6,81	4	27,26	41692		474,038
	SIFAP (sin sinap)	Terrestre	32.167	11,52	2	23,04	64334	5,18	333,250
		Marina	3547	2,32	1,25	2,90	4434		22,967
Sup. terrestre total país		279.181.000		AÑO 2030	Terrestre	Marino	Total	Presupuesto integrado	
Sup. ZEE marina país		152.952.500		Porcentaje Hipótesis A:	19,59	19,94	19,71	642,4	
Total		432.133.500		Porcentaje Hipótesis B:	27,66	30,16	28,54	976,7	

Tabla V. Cálculo de presupuestos anuales estimados de acuerdo a escenarios A y B. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Argentina. Secretaría de Ambiente de Argentina (2019).

Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2020

Fecha de aceptación: 5 de junio de 2021

© 2021 por los autores; licencia otorgada a la Revista Universitaria de Geografía. Este artículo es de acceso abierto y distribuido bajo los términos y condiciones de una licencia Atribución-NoComercial 2.5 Argentina de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/deed.es_AR