

Título: Análisis de la Gestión de las Áreas Protegidas Costero Marinas del litoral marítimo argentino en el periodo 2010 - 2018

Autor: Matias Mottet (matrícula 40389)

Directora: Patricia Perelman. **Co director:** Guillermo Caille

Fecha: Julio 2018

Tema: Gestión de Recursos Naturales

1. Introducción

La gestión de las áreas protegidas costero marinas enfrenta una multiplicidad de problemas y desafíos simultáneos que condicionan su manejo efectivo, imposibilitando en consecuencia el cumplimiento de sus objetivos. En particular, un marco legal débil, en donde tanto las responsabilidades como los responsables son de identificación difusa (y con frecuencia con superposiciones de competencias y atribuciones), generan un ámbito poco propicio para una implementación efectiva de las APCMs, y una implementación de estrategias integradas de manejo, cediendo terreno frente a las presiones y amenazas existentes sobre las mismas, como son: la sobre explotación pesquera, la intensificación del desarrollo costero, las crecientes presiones inmobiliarias, la introducción de especies exóticas invasoras y su expansión, el aumento de la contaminación; a los que se suman los efectos del cambio climático en las costas (como la intensificación de los eventos extremos del clima).

La importancia de esta investigación radica en el hecho que las áreas bajo análisis se encuentran asociadas a ambientes costeros y marinos de alta productividad biológica, siendo su principal objetivo proteger sitios de reproducción de aves y mamíferos marinos, así como las áreas de cría de moluscos, crustáceos y peces (muchos de ellos sostén de las pesquerías de la ecorregión) en línea con el objetivo del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas sancionada el 19 de noviembre de 2014 de, para 2020, conservar por lo menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible.

Por otro lado, en el escenario internacional, Argentina ha ratificado el Convenio para la Diversidad Biológica, el cual en 2010 estableció las Metas de Aichi (2020) de Conservación. En este marco, y bajo el “Objetivo Estratégico C: Mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética”, se plantea para el año 2020 incrementar la superficie terrestre protegida a 17% y la superficie marino costeras al 10% (Wells et al. 2010). Una gestión deficiente de las áreas protegidas atenta de forma directa contra la posibilidad de cumplir entonces con el compromiso asumido. En este contexto, toman especial relevancias las APCMs dado que, según Martin (2013), el objetivo de lograr las metas de Aichi obliga a adoptar nuevas y audaces medidas para complementar a las metodologías tradicionales tendientes a lograr la designación de las Áreas Protegidas, en particular si se trata de áreas marinas y costeras.

Si bien en las últimas tres décadas las áreas protegidas costero marinas han proliferado a nivel mundial y Argentina no es la excepción, muchas de ellas se constituyen como “áreas de papel” (esto significa de existencia legal, aunque con muy bajo o ningún avance en su implementación, sin personal en el sitio y con un financiamiento inexistente) pero con limitadas posibilidades de cumplimiento en sus objetivos de conservación (Dharmaratne et al. 2000). Por ello, la implementación de sistemas financieros para el manejo de Áreas Protegidas costero marinas es un desafío a nivel global y una base para el efectivo cumplimiento de las Metas de Aichi (Baral et al. 2008).

El objetivo general de este trabajo es abordar desde un marco teórico legal, la problemática de la gestión de las áreas protegidas costero-marinas (APCMs) de Argentina a través de una descripción de las oportunidades para mejorar la efectividad en el manejo de las áreas protegidas costero marinas, la realización de un análisis de las herramientas jurídico-administrativas-financieras que regulan las APCMs. A fin de proponer estrategias y mecanismos para una efectiva gestión de las APCMs que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las áreas protegidas.

2. Antecedentes y planteo teórico

Dado que la temática de las Áreas Protegidas Costero Marinas es relativamente novedosa, la cantidad de documentación o estudios de investigación sobre el impacto de estas es relativa. Las áreas protegidas en general, son espacios fundamentales tanto para la conservación de la diversidad biológica como para el manejo de los recursos naturales, bienes y servicios provistos por ellas. Estas áreas constituyen una de las herramientas espaciales esenciales para evitar la sobre explotación de los recursos y la degradación de los hábitats marinos. Su principal objetivo es la conservación y el manejo integrado de la biodiversidad, permitiendo, a través de la implementación de diversas herramientas de gestión, un uso sostenible de los recursos vivos.

A nivel federal se presenta una importante heterogeneidad en lo que respecta a instrumentos jurídicos para la creación de áreas protegidas, particularidad que no escapa a las áreas protegidas costero marinas. De este modo, los instrumentos legales de creación son diversos y varían en función de la jurisdicción de la cual se trate. En este sentido, existen áreas creadas a través de ordenanzas municipales, disposiciones, decretos, resoluciones, leyes nacionales o provinciales, y en el caso de Tierra del Fuego a través de la Constitución Provincial. En el caso del Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral (PIMCPA), se destaca una modalidad de gobernanza basada en la característica interjurisdiccional del área, en donde conviven responsabilidades tanto del gobierno nacional como del gobierno provincial, en este caso Chubut. En este caso, se puede definir a la gobernanza aplicada un área interjurisdiccional como aquellos marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales, que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder (Rivas Toledo, 2006). Este esquema, en donde se combinan varias formas de gobernanza se encuentran mejor preparados para responder con mayor resiliencia, siendo más eficaces y sostenibles en el futuro

(Lausche, 2012). Sin embargo, este esquema conlleva también el riesgo de que, dada la responsabilidad entre múltiples actores, no se cumplan las responsabilidades asignadas a cada actor participante.

Sin importar el instrumento de creación, uno de los factores principales a tener en consideración es que las áreas tengan asignado un presupuesto operativo que les permita desarrollar su potencial y cumplir a la vez con su objeto de conservación en cumplimiento con su plan de manejo correspondiente. Los presupuestos son asignados a través de leyes en las cuales se establece su alcance, agencia responsable y detalle de gastos previstos. Los presupuestos permiten, en consecuencia, inferir los objetivos de la política para cada año (Di Paola, 2018) así como establecer el grado de importancia que cada rubro representa en cada jurisdicción y gestión.

En resumen, a nivel nacional, el Sistema de Áreas Protegidas se encuentra regulado por dos sistemas normativos: la Ley Nacional 22.351 que regula las áreas protegidas terrestres y la Ley Nacional 27.037 que regula las áreas protegidas marinas. Conforme al artículo 2° de esta última Ley, se consideran áreas marinas protegidas a los espacios naturales establecidos para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluyendo al subsuelo, los fondos y columnas marinas asociadas, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una protección especial para el aprovechamiento, educación y goce de las presentes y futuras generaciones.

Con este marco, es lógico intuir que la falta de una estrategia común de manejo de la cual participen los sectores que están directa o indirectamente relacionados con las áreas pone en riesgo la sostenibilidad y el objeto de conservación de cada área. La primera observación que emerge del análisis del marco legal es la disociación entre ámbitos jurisdiccionales diferentes, la que conlleva idéntica disociación en el terreno de las instituciones, de sus políticas y su acción, lo cual debilita las respectivas gestiones, incluida la nacional.

Adicionalmente, puede inferirse que, dada la multiplicidad de instrumentos jurídicos con injerencia sobre el manejo de costas, mares y aguas internacionales, exista una posibilidad acotada y parcial por parte de las autoridades de aplicación de cada normativa de dar cumplimiento total a la normativa vigente según corresponda. Solamente a nivel nacional y sobre la temática propuesta, se cuenta con más de quince herramientas jurídicas con diferentes actores, responsables, presupuestos, etc.

3. Materiales y métodos

El trabajo desarrollado se basa en el análisis de información técnica y documentación legal preexistente, con una finalidad de tipo aplicada orientada a brindar información a los decisores políticos bajo cuya responsabilidad recaigan las APCMs. Se espera que tanto el análisis como las conclusiones puedan ser utilizados por los actores involucrados en el manejo y la gestión de las áreas protegidas como herramientas de soporte para la toma de decisiones, el establecimiento de políticas, especialmente aquellas vinculadas a la financiación de las áreas, así como para acompañar el proceso de generación de capacidades de los organismos técnicos responsables del manejo de las áreas protegidas. Se trata entonces de un estudio descriptivo, cuyo objetivo es recoger, clasificar, resumir y analizar las características de un conjunto de elementos (población o muestra), deduciendo conclusiones sobre su estructura y composición. El estudio se encuentra delimitado por un lapso de tiempo seleccionado para el análisis a fin de poder emitir conclusiones en base a la comparación temporal.

Como parte del estudio, se analizó la legislación vinculada a la regulación y gestión de las APCMs de las Provincias de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. De igual modo se analizó la normativa regulatoria para las áreas protegidas interjurisdiccionales, así como de la Administración de Parques Nacionales. Por último, se seleccionaron una serie de indicadores de efectividad de forma tal de poder hacer seguimiento interanual de los mismos, así como una comparación entre las jurisdicciones mencionadas.

La investigación se desarrolla en torno al Sistema de Áreas Protegidas de Argentina, específicamente áreas protegidas vinculadas a ambientes costeros y marinas de las Provincias de Rio Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico sur, así como de las áreas protegidas Interjurisdiccionales y bajo administración del Poder Ejecutivo Nacional, incluyendo también algunos aspectos vinculados a la Administración de Parques Nacionales en su rol de autoridad de aplicación de leyes clave para la gestión de áreas protegidas costero marinas.

Dentro de la Ecorregión del Mar Argentino, se analizó el marco teórico y legal de las APCMs pertenecientes a la costa de la Patagonia, las unidades administrativas de las cuales dependen, excluyendo a la Provincia de Buenos Aires. Este análisis incluyó tanto la Constitución Nacional como las constituciones provinciales de las mencionadas provincias.

4. Resultados

Los resultados obtenidos pueden ser planteados en distintos niveles. En primer lugar, al vincular la información presupuestaria disponible junto con el incremento en la superficie bajo la figura de Parque Nacional, se destaca especialmente que ha habido un crecimiento continuo en la asignación del presupuesto que ha acompañado el incremento en la superficie bajo protección. Sin embargo, al convertir la asignación anual establecida al dólar estadounidense, de forma tal de poder hacer un seguimiento interanual de las asignaciones en esta moneda, el escenario se modifica sustancialmente, de manera tal que la máxima asignación otorgada para el ejercicio 2018 es similar a aquella recibida en el período 2011 en función de la depreciación del peso frente a la moneda estadounidense. Al profundizar en la información, se pone en evidencia que el crecimiento de la asignación presupuestaria en pesos es absorbido por la depreciación del peso frente a la moneda estadounidense, retrotrayendo las partidas a los montos asignados en años correspondientes al inicio del estudio. De esta forma, Argentina mantiene una inversión relativa de US\$ 8/hectárea protegida a julio de 2018.

Al realizar una comparación de este indicador con los promedios en la región de Latinoamérica, se destaca que Argentina mantiene un nivel superior a la media. Según un estudio reciente internacional en la materia, la inversión promedio histórica en Chile para áreas protegidas es de US\$ 1.3/hectárea y en el caso de Brasil este monto es cercano a los US\$ 4/hectárea.

Respecto de la asignación presupuestaria destinada a las áreas Interjurisdiccionales, también se evidencia un crecimiento en la asignación interanual.

Respecto del cumplimiento de compromisos internacionales en materia de superficie marina protegida de acuerdo a los establecido en las Metas de Aichi, se evidencia un importante retraso, en primer lugar, vinculado al aumento de la superficie de plataforma continental argentina. Cabe en este punto destacarse que habiéndose finalizado en 2016 el análisis de la información técnica y científica presentada por la Argentina a través de la Cancillería de la Nación, se estableció que la superficie de la plataforma se amplíe en 1.782.000 km² sumándose éstos a la superficie continental de 2.737.000 km² y al sector antártico argentino, que tiene una superficie terrestre de 969.464 km²; ampliando en consecuencia la soberanía sobre los recursos que allí se encuentran. Esta modificación en la superficie territorial del país claramente demandará una serie de recursos económicos, tanto para su exploración como para su uso sustentable y la prevención de intrusiones de países extranjeros en busca de estos recursos. En este sentido, la ampliación del límite exterior marino por parte de Argentina, modificando el límite a 350 millas marinas, e incrementando la superficie del Mar Argentino en casi 2 millones de km², representa a la vez un claro desafío y una mayor oportunidad para la conservación de la biodiversidad y de los recursos allí presentes.

Por último, se plantea como un desafío el acceso a información básica vinculada a la gestión de las áreas protegidas y a la biodiversidad en general. Este desafío se acrecienta a medida que se baja en los niveles administrativos del estado, siendo en algunos casos no factible acceder a información correspondiente a las APCMs vinculada a gastos, recursos humanos, presupuestos, etc., más allá de la vigencia

de la Ley Nacional 27.275 que garantiza el derecho de acceso a la información pública.

Según lo expuesto, a través de los hallazgos planteados es factible responder a los conceptos teóricos desarrollados como parte del marco teórico, dando respuesta a los interrogantes desarrollados.

A la luz de los elementos desarrollados y sus hallazgos, se destaca como de alta importancia la posibilidad de que los mismos

5. Conclusiones y recomendaciones

La principal conclusión se vincula con la heterogeneidad en lo que respecta a los instrumentos normativos para la generación de áreas protegidas costero marinas, lo que atenta contra su normal funcionamiento y contra las posibilidades de cumplir con los objetivos de estas. Sobre la base de la información consultada y en función del análisis realizado, el resto de las conclusiones puede resumirse de la siguiente forma:

- Las APCMs son siempre herramientas importantes para enfrentar los desafíos de la conservación de los océanos y sus costas; y deben ser identificadas, seleccionadas, diseñadas, monitoreadas y manejadas de la manera más efectiva posible).
- Diseñar una Red de APCMs (o un sistema) requiere una visión multi-escalar y multi dimensional de los ecosistemas marinos, así como de una comprensión de los procesos ecosistémicos principales y de las actividades humanas que los afectan,
- Es indispensable la protección de los ecosistemas en donde especies comerciales que integran los stocks pesqueros desarrollan alguna fase de su ciclo de vida,
- Se evidencia una necesidad imperiosa de construir un diálogo entre instituciones del estado con competencias definidas con las organizaciones de la sociedad civil.
- Las decisiones sobre el uso del mar responden más a fines políticos y las decisiones sobre los mismos no se basan en información científica. Se evidencia un conocimiento técnico previo muy básico en los tomadores de decisiones.

- La multiplicidad de actores estatales con competencia en las APCMs diluye y dificulta el establecimiento de responsabilidades sobre estas áreas.
- Se hace necesario continuar con el proceso de identificación de áreas potencialmente elegibles para obtener una categoría de protección.
- Los Planes de Manejo de las APCMs no son tenidos en cuenta en su totalidad, ni se utilizan a momento de apoyar su planificación presupuestaria, ya sea a nivel nacional o provincial. Los Planes de Manejo de las áreas analizadas carecen de un sistema de indicadores de resultados o de desempeño, o si lo poseen es poco frecuente su implementación.
- Existe una muy importante asimetría en materia de preparación, tanto técnica como en materia de infraestructura, para el manejo de las áreas protegidas entre las jurisdicciones analizadas.
- Argentina presenta cuantiosos retrasos en sus compromisos de protección del 10% de sus espacios marinos contraídos en el marco de la Convención de Diversidad Biológica y las Metas de Aichi.
- Se evidencia una importante diversidad en los mecanismos jurídicos para la creación de las áreas protegidas analizadas.

Referencias

Baral, N., Stern, M.J. y Bhattarai, R. (2008). Contingent valuation of ecotourism in Annapurna conservation area, Nepal: Implications for sustainable park finance and local development. Blacksburg: Elsevier

Dharmaratne, G, Yee Sang F, y Walling L. (2000). Tourism potentials for financing protected areas. *Annals of Tourism Research* 27: 590–610.

Di Paola, M.M. (2018). El presupuesto 2018: lo que vale el ambiente para el gobierno. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de https://farn.org.ar/wpcontent/uploads/2018/03/AN%C3%81LISIS_PRESUPUESTO_FARN_2018.pdf

Lausche, B., (2013). Directrices para la legislación relativa a las áreas protegidas (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales), Gland, Suiza. Recuperado de <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-081-Es.pdf>

Martin, G. (2013). Parques Interjurisdiccionales: Un nuevo modelo de área protegida para analizar. Recuperado de <https://naturalezayrecursos.wordpress.com/2013/01/24/un-nuevo-modelo-de-ap-en-argentina-los-parques-interjurisdiccionales/>

Rivas Toledo, A. (2006). Gobernanza de los sistemas Nacionales de áreas protegidas en los Andes Tropicales: Diagnostico regional y Análisis Comparativo. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. Quito, Ecuador

Wells, S., Burgues N, y Ngusaru A. (2007). Towards the 2012 marine protected area targets in eastern Africa. *Ocean and Coastal Management* [Hacia las metas 2012 en áreas marinas protegidas para África del este. Manejo costero y de océanos]. 50: 67–83. Cambridge: World Wildlife Foundation