

# **Situación actual de la gestión de las áreas protegidas de la Argentina. Problemáticas actuales y tendencias futuras**

Juan Pablo Morea\*

## **Resumen**

La creación del primer parque nacional en la Argentina se concretó en el año 1922. En los años siguientes, el notable incremento en la cantidad de áreas protegidas y el aumento del interés por parte de la sociedad civil llevaron a las autoridades de la Administración de Parques Nacionales (APN) a pensar una estrategia que favoreciera la planificación y el manejo de dichas áreas.

No obstante, en la década presente diversas publicaciones han demostrado que el estado de la gestión y la efectividad en el manejo sigue siendo una cuenta pendiente. En este trabajo se propuso realizar un análisis exhaustivo de las condiciones actuales de la gestión, identificando las principales problemáticas y los temas de agenda gubernamental a futuro. Para ello fue necesario realizar un análisis crítico de la bibliografía junto con relevamientos y estudios de campo efectuados en áreas protegidas del país.

De los resultados obtenidos y del cruce de información con la experiencia en otros países se ha obtenido, *a priori*, un diagnóstico del manejo actual de las unidades de conservación. El conocimiento de esta problemática es de vital importancia para los profesionales involucrados en la actividad turística. Por este motivo, proyectos de investigación que se propongan abordar esta cuestión, contribuirán a que el desarrollo del turismo sea consecuente con los objetivos de conservación.

**Palabras Claves:** Gestión, Planificación, Turismo, Áreas Protegidas, Argentina

---

\* Licenciado en Turismo (UNMDP) Becario doctoral CONICET. E-mail: juanpablomorea@gmail.com

## **Management Status of protected areas in Argentina. Current issues and future trends**

### **Abstract**

In Argentina, the creation of the first national park was materialized in 1922. In the following years, the significant increase in the number of protected areas and rising interest of society in general, led the National Parks Administration (APN) authorities to develop a strategy to enhance their planning and management.

However, in the present decade, several journals have shown that management and management effectiveness are still open issues. This paper proposed a comprehensive analysis of current management, identifying the main problems and topics for future government agenda. This involved a critical analysis of the literature along with surveys and field studies in protected areas of the country.

A diagnosis of the current conservation unit management has been provided according to the results achieved and the information check against the experience in other countries. Thorough knowledge of these issues is of vital importance for tourism professionals. Therefore, research on this subject will contribute towards tourism development in consistency with the objectives of conservation.

**Key words:** Management, Planning, Tourism, Protected Areas, Argentina

## Introducción

En la Argentina, los primeros acercamientos hacia la creación de áreas protegidas datan del año 1903, cuando Francisco P. Moreno realizó una donación de 7.500 hectáreas de tierras de su propiedad al Estado Nacional. Sin embargo, la creación del primer parque nacional, denominado Parque Nacional del Sud, se concretó recién en el año 1922. Desde ese entonces, la evolución de las áreas protegidas en la Argentina ha pasado por diversas etapas, que han marcado los distintos objetivos y políticas de las mismas.

Desde sus inicios, el objetivo de preservar las bellezas escénicas y paisajísticas se ha mantenido, aunque con el correr de los años se le ha dado importancia a cubrir otros aspectos: ambientales, culturales, científicos, educativos y sociales. En la década del ochenta, el notable incremento en la cantidad de áreas protegidas y el aumento del interés por parte de la sociedad civil, llevaron a las autoridades de la Administración de Parques Nacionales (APN) a pensar una estrategia que favoreciera la planificación y el manejo de dichas áreas.

A partir de ese momento, lograr una gestión eficiente ha sido un objetivo recurrente en la agenda gubernamental. Por ello, en el año 2001 se elaboró el documento “Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales” (en adelante PGI) con el objetivo primordial de lograr una planificación a largo plazo que escapara a los cambios en la política institucional. No obstante, en el transcurso de la década del dos mil, diversas publicaciones han demostrado que el estado de la gestión y la efectividad en el manejo de las áreas protegidas sigue siendo una cuenta pendiente (Almirón *et al.*, 2007; Bukart, 2005; Giaccardi y Tagliorette, 2007; Gómez Mendoza, 1999). Las conclusiones de estos trabajos son las que dan pie a la creación de nuevos proyectos de investigación.

A raíz de esto, se proponen como objetivos de este trabajo realizar un análisis exhaustivo del estado actual de la gestión, identificar problemáticas actuales y futuras y destacar el rol de los profesionales del turismo en esta materia. Para alcanzar los objetivos propuestos se ha decidido realizar un estudio basado en el enfoque analítico. La elección de esta perspectiva responde, en primer lugar, a la existencia de varios documentos que abordan una problemática similar (Bukart, 2005; Gómez Mendoza, 1999), pero fundamentalmente a la convicción de que la mirada analítica permite revelar factores no observados previamente y proceder a identificar su significado a la luz de un contexto específico propio. Para el abordaje se han seleccionado principalmente documentos elaborados por la Administración de Parque Nacionales, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Auditoría General de la Nación. No obstante, se ha complementado el análisis bibliográfico con trabajos realizados en distintas áreas protegidas (AP), unidades académicas del país e incluso con documentos realizados en otros países de Latinoamérica.

Del análisis crítico de la bibliografía y del cruce de la información se desprende una situación de diagnóstico que permite profundizar sobre las problemáticas más críticas. A su vez, el conocimiento específico sobre las principales falencias actuales da la posibilidad de establecer tendencias futuras hacia las cuales dirigir nuestros esfuerzos profesionales, ya sea desde los ámbitos académicos o de la gestión. De ser necesario se realizarán cuadros y gráficos a modo de presentación y sistematización de la información.

## Desarrollo

En el año 2007, la Administración de Parque Nacionales en colaboración con la Fundación Vida Silvestre elaboró un documento denominado “*Las áreas protegidas en la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural*”. En él se analizó el estado general de la gestión de las Áreas Protegidas (AP) y se identificaron las principales deficiencias actuales.

En principio se plantea que la fuerte expansión de las actividades del sector primario genera una preocupación en relación con los fuertes impactos sobre el medio natural. Por este motivo se manifiesta que:

“...medidas de gobierno encaminadas a minimizar o compensar esos costos ambientales y sociales se están orientando en varios países del continente con vistas a un ordenamiento territorial, que planifica la distribución en el espacio de tales actividades en expansión, resguardando a su vez, las porciones de territorio donde se conserven muestras adecuadas del patrimonio natural y cultural de cada ecorregión. De ahí que, una política de Áreas Protegidas esté ineludiblemente ligada a un ordenamiento territorial y éste, a la conducción responsable de una expansión productiva que responda a la favorable coyuntura del mercado mundial, pero salvaguardando tales “muestras de naturaleza” integrales, representativas y viables de la diversidad de ecosistemas del país. Esta misión del Estado está comenzando a tomar forma, aunque con cierta lentitud, en la agenda gubernamental” (Almirón *et al.*, 2007: 6).

La necesidad de generar un ordenamiento territorial es un tema recurrente en casi todos los estudios consultados y será citado en varias oportunidades. Es importante entender que este concepto involucra a toda la normativa que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles, para las diversas áreas en que se lo ha dividido. En cambio, el proceso y la técnica para llegar a dicha normativa se conocen como “ordenación territorial”. En este marco, la Ordenación del Territorio se presenta como la transferencia sobre el espacio de las políticas en todas sus facetas.

La debilidad institucional es otra problemática destacada en este documento y se plantea la necesidad de crear un nuevo marco legal. Al respecto, se mencionan una serie de propuestas, de las cuales sobresalen dos:



“Creación de modelos de gestión territorial compartida; de participación social; de interacción con particulares, organizaciones o instituciones del entorno de las unidades; de valoración de los servicios ambientales que brindan las AP; de promoción y estímulos para la conservación y uso sustentable; de un ordenamiento territorial con enfoque ecosistémico que incluya la función biodiversidad y funciones derivadas de ésta (representatividad de las áreas a declarar protegidas, conectividad, amortiguamiento)”.

“Implementación de mecanismos financieros para incrementar el autosustento económico de los sistemas de AP, como ser el pago de servicios ambientales (protección de cuencas, sumideros de carbono); generación de ingresos a través de actividades productivas dentro de las AP cuya categoría lo permita (turismo, aprovechamiento forestal, ganadero, de fauna, etc.); fondos financieros constituidos por compensaciones provenientes de actividades que implican daño ambiental (grandes obras de infraestructura, deforestación para agricultura)” (Almirón *et al.*, 2007: 10).

Estos dos fragmentos marcan nuevamente la necesidad de un ordenamiento territorial a la vez que instalan la problemática del autosustento. Esta última puede ser subsanada a través de actividades productivas como el turismo, aunque en muchas ocasiones tiene poco desarrollo o se hace de forma desordenada. En este documento se hace una mención particular a la situación en los espacios costeros. Al respecto, se reconocen 23 AP marino costeras, con objetivos de conservación centrados en los apostaderos y las zonas de reproducción de la rica diversidad de aves y mamíferos. No obstante, se destaca la ausencia de un manejo integral de los ecosistemas marinos y plantean el proyecto del Golfo de San Jorge como un modelo inicial para abordar esta problemática, que refleja lo incipiente de la conservación en las áreas costeras y lo necesario que sería una planificación integral previa a cualquier tipo de desarrollo.

En cuanto a los planes de manejo, el 71 % de las AP nacionales contaban en el 2007, con planes de manejo aprobados o en proceso de elaboración. Sin embargo, se reconoce que en muchos casos, estos planes se diseñaron en dependencias técnicas con escasa intervención del personal de las AP, con enfoques restringidos y con escasa elaboración en ámbitos como la planificación regional, los aspectos socioculturales y la participación pública (Almirón *et al.*, 2007). De todas maneras, el problema no es solo elaborar los planes de manejo y poder ejecutarlos con efectividad siendo en este punto donde muchas veces se falla. Con respecto a esto, en 2003 se llevó a cabo el V Congreso Mundial de Parques de la UICN, al cual la Argentina suscribió y se propuso que todas las AP deberán tener un manejo efectivo para el 2015. Por tal razón, resulta lógico pensar que, de aquí en adelante, los esfuerzos por optimizar el manejo deberán redoblar, si es que se pretende alcanzar dicha meta.

En este mismo apartado del documento se mencionan diversas experiencias de evaluaciones del manejo de AP, llevadas a cabo en varias provincias o regiones.

Más allá de las diferencias que pudieran tener en el abordaje, todas concluyen en que la efectividad del manejo es insatisfactoria, sobre todo en las áreas de jurisdicción provincial y municipal. Ejemplo de esta situación son la provincia de Misiones que posee solo siete planes de manejo, lo que representa un 9 % del total o la provincia de Neuquén con solo tres planes, un 20 % (Almirón *et al.*, 2007).

Otra problemática abordada es la planificación del Uso Público. Por este concepto se entiende al conjunto de actividades desarrolladas por los visitantes que concurren a un Área Protegida con fines recreativos, interpretativos y/o educativos. En primera instancia los Programas de Uso Público estaban incluidos dentro de los Planes de Manejo de cada Área. Posteriormente comenzaron a elaborarse de forma diferenciada, pero según la propia APN

“...con una visión parcial en la que no eran contemplados ni el lenguaje ni algunos de los ingredientes correspondientes a la planificación turística desde la óptica de un especialista en esta última materia” (Almirón *et al.*, 2007: 57).

En la actualidad, la planificación del Uso Público en un área protegida tiene como objetivos:

- Diseñar una estrategia que permita lograr el desarrollo sustentable del turismo en un espacio de valor para la conservación de la biodiversidad, con los correspondientes efectos positivos y mitigación de los negativos.
- Desarrollar proyectos turísticos y otras alternativas productivas de manera compatible con los objetivos de conservación.
- Desarrollar proyectos turísticos cuyos beneficiarios sean prioritariamente las comunidades locales.
- Promover en los visitantes, una actitud de interés y cuidado por la naturaleza y las culturas locales.
- Obtener amplios consensos en la detección y el diseño del uso público, mediante la aplicación de metodologías participativas que lleven al logro del compromiso social con la conservación en el área.

Por otro lado y si bien este es un documento realizado por la APN, la cuestión del manejo en las áreas provinciales también es una preocupación. A este respecto han concluido que:

“Sólo 3 o 4 provincias poseen una capacidad aceptable de gestión, con un órgano de competencia específica, dotado de infraestructura y equipamiento propio y de personal administrativo, técnico y de guardaparques diferenciado y especializado. Misiones y Mendoza cuentan incluso con escuela de guardaparques propia y esta última, posee un fondo autárquico

de disponibilidad de su propia recaudación por el turismo, para soporte financiero de todo su sistema de AP. El resto de las provincias está en una situación intermedia del desarrollo institucional de las AP” (Almirón *et al.*, 2007: 57).

Además también se estipula que “...una alta proporción de las AP existentes adolece de escasa o nula presencia institucional, que cumpla funciones esenciales de la gestión territorial, como son planificación, regulación, control y manejo” (Almirón *et al.*, 2007: 58).

Las conclusiones más destacadas hacen hincapié en la necesidad de mejorar el marco institucional y legislativo, en solucionar los problemas de gestión y en la necesidad de planificar la actividad turística. Prevalece en este último punto la importancia de minimizar su componente de amenaza y maximizar su potencial como oportunidad para el financiamiento. En lo que se refiere a la capacidad de manejo y gestión de las AP, los resultados indican que un alto porcentaje de las AP aún cuentan con pobres niveles de implementación y manejo. Por otro lado, es de prever que el turismo siga creciendo en las AP de atractivo escénico, lo cual es deseable como la retribución más tangible del servicio ambiental que brindan a la sociedad. Se torna importante canalizar la visitación mediante una adecuada planificación y control, para minimizar su componente de amenaza y maximizar su potencial como oportunidad para el financiamiento y mejoras en la capacidad de gestión. A la vez, la planificación turística debe servir para darle una orientación tal, que los mayores beneficios recaigan en la comunidad local (Almirón *et al.*, 2007).

Otro de los importantes documentos que abordan la problemática de la gestión en AP se refiere a la situación particular de las que se encuentran en el litoral marítimo. El mismo fue elaborado en colaboración por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), la Fundación Vida Silvestre y la Fundación Patagonia Natural (Giaccardi y Tagliorette, 2007). En él se analizó la efectividad del manejo de las áreas protegidas marino costeras (APMC) de la Argentina. Los resultados generales reflejaron que el 19,4 % de las APMC poseen un manejo medianamente satisfactorio, el 52,8 % tiene un manejo poco satisfactorio y el 27,8 % un manejo insatisfactorio. Esto quiere decir que más del 80 % no tiene recursos para satisfacer el manejo básico (Giaccardi y Tagliorette, 2007).

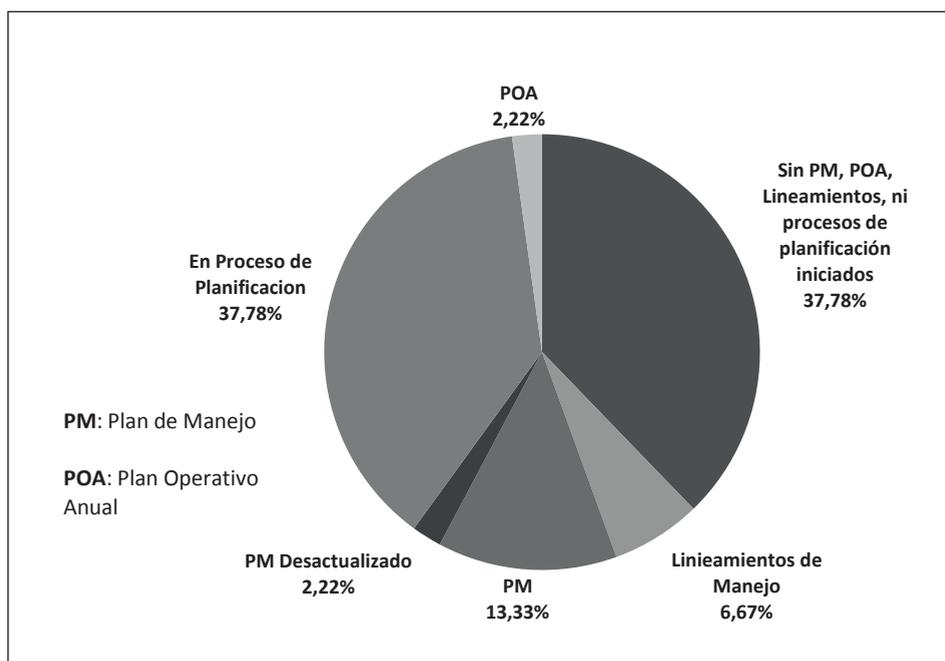
En todas las jurisdicciones es coincidente que el ámbito mejor posicionado es el político institucional, ello se debe principalmente a que 27 de las APs evaluadas están creadas por ley y 8 por decreto, instrumentos jurídicos considerados del más alto nivel. También se debe tener en cuenta que existen escasos conflictos de competencia, jurisdicción y dominio.

Por otro lado, el ámbito que muestra menor nivel de efectividad en 3 jurisdicciones (Buenos Aires, Río Negro y Santa Cruz) es Infraestructura y Equipamiento; debido, básicamente, a la escasa o inexistente infraestructura para el manejo básico

y el desarrollo de programas específicos. A esto puede sumarse deficiencia en la planificación y el financiamiento.

Otra gran problemática la constituyen los planes de manejo. En este estudio se refleja que más del 86 % de las áreas protegidas costero-marinas carecen de planes vigentes y en implementación y su operatividad está vinculada a decisiones espontáneas. No obstante, los participantes de este proyecto señalan como el principal problema causante de las demás dificultades, a la escasa valoración de la importancia y el rol de las Áreas Protegidas por parte de los diferentes actores de la comunidad (Giaccardi y Tagliorette, 2007).

Según este estudio la situación de la planificación en las APMC se refleja de acuerdo a los valores que refleja la figura 2.



**Figura 2.** Situación de la Planificación en las APMC. Fuente: Giaccardi y Tagliorette. Año 2007

Más allá de las conclusiones generales es necesario resaltar que no todas las APs tienen los mismos problemas y que la efectividad varía según las jurisdicciones. Es así como se puede destacar a la Administración de Parques Nacionales con el mayor nivel de efectividad y a la provincia de Santa Cruz, con el menor (Giaccardi y Tagliorette, 2007). Finalmente, se puede remarcar una de las conclusiones que se plantea en este documento, que refleja en gran medida la motivación de este trabajo y la importancia que podría tener a futuro, comenzar a desarrollar iniciativas en este sentido:

“...en este contexto, si no existe un real fortalecimiento de los organismos e instituciones encargadas del manejo, será una tarea muy dificultosa garantizar la permanencia y viabilidad a mediano y largo plazo de las APs, esto también será válido para las que se crearen en el futuro. Este riesgo será mayor para aquellas áreas que están sometidas a usos o tienen potencialidad para el desarrollo de actividades productivas. En este marco, si bien pueden plantearse actividades productivas no consuntivas y de bajo impacto como el turismo, de no ejecutarse reglas claras de manejo, las mismas pueden tener un alto impacto con la consecuente pérdida del recurso.” (Giaccardi y Tagliorette, 2007: 86).

De esta frase puede concluirse, en primer lugar, que la necesidad de mejorar el manejo no pasa por una cuestión de optimización o de apuntar a la excelencia, sino por una necesidad de supervivencia de estas áreas. En segundo lugar, es de real importancia cómo se desarrollen las actividades productivas, ya que las mismas pueden colaborar o interferir con los objetivos del parque.

Siguiendo con la efectividad de la gestión, vale la pena mencionar otro documento denominado *Examen Plan de Gestión Institucional de la Administración de Parques Nacionales Período 2001-2009*. En él, se abordaron algunas problemáticas inherentes a la gestión de las AP, particularmente sobre PGI, el uso público, la planificación y la investigación.

Con respecto al PGI, se destacó que la mayoría de las metas pautadas para este período no se han cumplido. Por ejemplo, no se ha logrado cubrir un 5 % del territorio Nacional; la APN posee en la actualidad un 1,3 % de superficie protegida. No se ha logrado integrar las áreas naturales nacionales con las provinciales y privadas en el seno de la SIFAP, para asegurar planificación bioregional, conectividad y estándares de conservación homólogos. No se ha logrado, tampoco, articular acciones con las áreas de la SAYDS que tiene competencia en gestión protección ambiental de áreas naturales (Auditoría General de la Nación, 2010).

En cuanto al uso público, se menciona la creación de un documento por parte de la APN en el año 2000 (Balabusic *et al.*, 2003), donde se establecen lineamientos generales para el desarrollo del uso público en las unidades de conservación. La AGN resalta de este documento, las siete acciones que se promueven, que se considera más relevante:

- Desarrollo del turismo sustentable y de oportunidades de trabajo asociadas a diferentes servicios de la actividad turística.
- Mecanismos de cooperación con universidades u otras organizaciones afines, en temas relacionados con la planificación, desarrollo e implementación de las actividades en los Parques Nacionales.

- Elaboración de los planes de uso público para cada área protegida en el marco de los planes de manejo, como instancia previa a la ejecución de las acciones relacionadas con la actividad turística.
- Desarrollo de proyectos turísticos y otras alternativas productivas que sean compatibles con los objetivos de conservación, a partir de los criterios de manejo y uso asignados a las diferentes categorías y zonificación de las AP.

A pesar de la existencia de este documento, se concluye que del total de las AP de APN solo el 13 % posee un plan de uso público aprobado. En algunos de los parques objeto de estudio, ni siquiera se estudia el turismo y tampoco están preparados para recibirlo (AGN, 2010).

Con respecto de la planificación, se reconoce que actualmente solo el 27 % de las AP nacionales tiene un plan de manejo, aunque el 100 % poseen planes operativos anuales. Por este motivo, la APN editó dos documentos que intentan mejorar esta situación. El primero referido a la zonificación dentro de las áreas protegidas y el segundo es una guía para la preparación de planes de gestión. Este último fue elaborado en 2009 y al momento de realizarse la auditoría se encontraba en fase de consulta y revisión.

Por último, en referencia a la investigación, la APN también diseñó una estrategia de investigación aplicada a la conservación y el manejo (APN, 2007), donde se destaca un estado de situación de carencia de conocimiento útil y adecuado a los objetivos de conservación de las áreas protegidas. En este mismo apartado del trabajo de Auditoría, se identifican ocho puntos críticos asociados a esta temática:

- Los proyectos de investigación responden más a preguntas importantes en el sistema académico donde fueron generadas, pero de menor aplicación a preguntas relacionadas con los problemas de conservación y el uso sustentable de los recursos del área.
- Las investigaciones realizadas hasta la actualidad presentan un importante sesgo hacia el área de las ciencias naturales y escaso desarrollo en el área de las ciencias sociales, situación que también se da a nivel internacional.
- La política de investigación en el ámbito nacional, no prioriza las investigaciones en conservación y uso de la biodiversidad y los recursos culturales.
- La APN se ha limitado mayormente al cumplimiento de las reglamentaciones y salvo excepciones, no ha orientado y promovido la investigación necesaria para el cumplimiento de sus objetivos.
- El procedimiento actual de evaluación y aprobación de proyectos de investigación en las unidades de conservación de la APN no facilita el contacto directo con el investigador para la concentración de variantes o reajustes en los

proyectos, que permita generar información más adecuada o adicional para el manejo de las áreas protegidas.

- La APN no ha priorizado el uso científico de sus áreas. Al consenso social en el que se respaldan las áreas protegidas puede sumarse también la comunidad científica.
- Existe escaso seguimiento y difusión de los trabajos de los investigadores en las AP y en consecuencia se carece de un diagnóstico a nivel nacional sobre el estado de conocimiento de las unidades de conservación.
- No se exige un manejo adecuado de los materiales y muestras obtenidas en las investigaciones, ni se prevé que estos estén disponibles para otros análisis que la APN considere necesarios.

Estos tres grandes documentos hasta ahora analizados reflejan en gran medida la situación de las áreas protegidas del país. No obstante será conveniente dedicarle un breve apartado a la situación en el plano internacional, a fin de evaluar si estas problemáticas responden a un patrón global. Para ello, la base será un documento elaborado por el programa de naciones Unidas para el ambiente, denominado *Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe*.

En esta evaluación también se pudieron encontrar algunas coincidencias con respecto de la situación de la Argentina. En primer lugar, se reconoce que la mayoría de los países identifican a los planes de manejo como el instrumento fundamental para la gestión. Sin embargo, sólo el 7,3 % de las áreas cuentan con uno.

Entre las conclusiones y recomendaciones que figuran en este documento se abarcan distintos aspectos como la legislación, el planeamiento, la financiación y la coordinación interinstitucional. Sin embargo, en todos estos campos existen grandes variaciones atribuibles a la situación particular de cada país. En tanto, las propuestas relativas a los planes de manejo, al uso público, al desarrollo de planes de ecoturismo y a la investigación son mucho más coincidentes con las que venimos mencionando en este trabajo.

Básicamente, lo que se sugiere es que todas las áreas protegidas tengan un plan de manejo y que se incluya en los mismos la planificación del uso público. Paralelamente estos planes deberían establecer reglas para realizar investigaciones, delinear prioridades con respecto a la investigación básica y aplicada y a la vez propiciar que la información derivada se incorpore en los instrumentos de gestión (Cadena González y De la Maza, 2003).

Dentro de Latinoamérica el país referente en cuanto a Áreas Protegidas y turismo de naturaleza es Costa Rica donde existen 160 áreas protegidas que cubren un 27 % del territorio total. Desde hace algunos años se ha implementado un sistema gestión compartida y desconcentrado de las APs, a fin de dinamizar la toma de

decisiones y generar una rápida implementación de las políticas. No obstante, según las estadísticas del propio gobierno, el manejo no ha mejorado demasiado. El organismo creado para llevar el control es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). En el propio sitio web del SINAC se puede observar la ausencia de planes de manejo en la mayoría de las APs (27 de 160) y una falta de actualización importante. Por otro lado, en cuanto al uso público, si bien se ofrece un detalle de la metodología aplicada, también se reconoce que la mayoría de los planes están desactualizados o en etapa de revisión.

Otro documento consultado que analiza la situación de las AP en Latinoamérica es *Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad: evidencias de Brasil, Honduras y Perú* elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En referencia al estado de la gestión, se menciona que en Brasil solo el 41,8 % de los parques tienen planes de manejo aprobados, en Perú la cifra llega al 60 % y en Honduras al 24,5 %. Más allá de la existencia o no de los planes, en este trabajo se manifiesta también las deficiencias en la implementación de los mismos, que en algunos casos no supera el 10 % (Dourojeanni *et al.*, 2006: 34).

Para evaluar la gestión en estos tres países, el estudio tomó en cuenta diez indicadores, muchos de los cuales son coincidentes con los analizados en este trabajo y en la bibliografía revisada. Vale la pena resaltar las problemáticas comunes identificadas: como los conflictos por la tenencia de las tierras, la falta de infraestructuras básicas, el incumplimiento de la legislación y la insuficiente extensión de territorio que las áreas protegidas ocupan hoy en día (Dourojeanni *et al.*, 2006: 45).

### **La situación del turismo**

En cuanto a los recursos propiamente dichos que ofrece cada AP, se considera que no existe un procedimiento para la valoración de bienes y servicios que se aplique sistemáticamente y reporte el estado del patrimonio natural y cultural protegido (Almirón *et al.*, 2007). Sin embargo, sí existen datos y estadísticas que demuestran la importancia del turismo para la economía y lo identifican como el principal uso actual en las AP.

A nivel nacional se estima que los ingresos por turismo representan alrededor del 7 % del PBI y año tras año se evidencia un crecimiento tanto del turismo interno como internacional (Almirón *et al.*, 2007). En el caso de las AP, los ingresos por turismo también son muy importantes, aunque es necesario remarcar que existen grandes diferencias entre los de mayor convocatoria y los menos visitados. Este hecho se debe, básicamente, a la jerarquía de los atractivos que podemos encontrar en unos y otros. En ese sentido, queda claramente demostrado que el parque con mayor poder de atracción es Iguazú (Almirón *et al.*, 2007).

Según datos que la misma APN aporta, los ingresos por entradas y prestaciones turísticas superan los seis millones de pesos, de los cuales la mayor parte los proporcionan las excursiones. Esto indica, por un lado, que los ingresos son bastante considerables y que en algunos casos la cantidad de turistas que realizan excursiones puede superar la capacidad de carga. Por este motivo, tener conocimiento de cuáles son los impactos que se producen, cuál es el límite máximo de explotación y cuál es la mejor manera de llevar a cabo el desarrollo, es fundamental para el bienestar de una AP. Para realizar esto es necesario planificar de forma integrada y participativa; estar en contacto con todos los actores involucrados y principalmente, realizar estudios e investigaciones que permitan tener pleno conocimiento de los recursos con que se cuentan.

Hasta el momento la evidencia demuestra que, en la mayoría de los casos, no ocurre así. En líneas generales, la planificación del turismo no se toma con la seriedad necesaria, se realiza de forma separada y sin respetar los objetivos de conservación. Incluso en muchas ocasiones, ni siquiera se planifica, sino que se responde a las urgencias.

### **Principales problemáticas identificadas**

En este apartado, se expondrá una síntesis de los conceptos más importantes que se han mencionado en el análisis previo. La intención es identificar aquellas problemáticas o carencias de la gestión actual de las áreas protegidas e interpretar cuales son los impactos directos que generan.

En primer lugar, podemos decir que los resultados de los estudios consultados no son muy alentadores. Se evidencian importantes falencias que dificultan el cumplimiento de los objetivos primordiales de conservación. Esto se debe, en gran medida, a la dificultad que presenta gestionar territorios tan vastos, pero también, a la ausencia de criterios de planificación unificadores y de mecanismos de coordinación adecuados.

Lógicamente cada AP tiene un contexto propio, que la diferencia del resto y que, en muchos casos, no permiten que se hagan generalizaciones acerca de los problemas que las atañen. Sin embargo, lo que no las diferencia es el contexto político argentino. En este sentido podemos mencionar algunas dificultades que para todos los casos son válidas. Particularmente, se hace referencia al financiamiento, a la dotación de recursos y al personal. Si bien es cierto que algunas AP pueden tener mayor o menor necesidad en estos aspectos, se puede dar por seguro que, en ninguno de los casos, se está en una situación ideal.

Las dificultades existentes en estos tres campos pueden deberse, como se mencionaba en el documento de Giaccardi y Tagliorette (2007) a la escasa

valoración de la importancia y el rol de las Áreas Protegidas por parte de los diferentes actores de la comunidad. Si se tomara conciencia de cuán importantes pueden ser, seguramente se asignarían presupuestos mayores que resolverían sin mucha dificultad estos problemas. De todas formas, no son estas las falencias que se consideran más relevantes en este análisis, ya que no son más que efectos derivados de problemáticas de mayor escala como la debilidad institucional, la ausencia de un ordenamiento territorial y la falta de planificación del uso público.

Cuando se menciona a la debilidad institucional, se hace referencia a la dispersión legislativa que existe en la materia y a la pluralidad de jurisdicciones intervinientes. Hasta el momento, no se han desarrollado mecanismos que permitan dinamizar el flujo de información, unificar criterios de acción y coordinar a los distintos sectores involucrados en la gestión. Lógicamente, esta situación dificulta la tarea de los gestores de cada AP, que en muchos casos no cuentan ni con el apoyo ni con los elementos necesarios para cumplir con sus objetivos. A su vez, la debilidad institucional de los organismos administradores es motivo de que, hasta hoy, en muchas provincias las AP sean escasas y de tamaño reducido. Por ello, una alta proporción de las AP existentes adolece de escasa o nula presencia institucional, que cumpla funciones esenciales de la gestión territorial, como son: planificación, regulación, control y manejo. Esta fragilidad no solo evidencia impactos negativos en el contexto actual, sino que pone en riesgo la continuidad de estas unidades de conservación.

La segunda gran problemática actual es la ausencia de un ordenamiento territorial. Esta es una cuestión que se ve mencionada en muchos estudios y que, en los últimos años, ha cobrado gran relevancia. Esto se debe a la gran cantidad de sectores involucrados en la puja por el usufructo de las tierras, lo cual en muchos casos deriva en una incompatibilidad de usos. El mayor problema, en este sentido, suele ser que los sectores económicos avanzan con un dinamismo mucho mayor que los organismos gubernamentales. Por este motivo, establecer un ordenamiento territorial es hoy en día un tema central en la agenda política, no sólo dentro de las AP, sino también en todo el territorio nacional.

En tercer lugar, se identifica a la planificación del uso público como otro de los problemas centrales de la gestión actual. Es evidente que en la mayoría de las AP no existe un plan de uso público vigente o actualizado, a pesar de que la propia APN ha elaborado una guía al respecto. A este hecho, hay que sumarle que la mayoría de los planes, hasta el momento confeccionados, se han hecho sin la visión de un experto en la materia y dentro de procesos de planificación aislados de los planes de manejo u operativos. Esto genera, a su vez, que muchas de las acciones inherentes al uso público se contrapongan a los intereses de conservación de las AP y al mismo tiempo, es un gran problema de inminente resolución, ya que se está transformando en amenaza una herramienta que debiera servir como mecanismo de financiación o autosustento.

## Tendencias futuras

Del análisis de las principales falencias actuales de la gestión se puede establecer tendencias o líneas de acción para el futuro. En primer lugar, se ha observado que los planes de manejo son la herramienta predilecta para la gestión de AP, no solo en la Argentina sino también a nivel internacional. Hasta el momento son pocas las unidades de conservación que los han elaborado y por ende, a futuro, una de las principales cuestiones será lograr que todas lo hagan también. Para lograrlo será necesario que de forma conjunta se establezcan criterios de ordenamiento territorial, ya que los mismos permitirán que cada AP sepa cuáles son los distintos usos que se le podrán asignar al territorio y en base a esto generar sus planes de manejo.

De este último punto se desprende otra de las tendencias sobre las cuales se deberá trabajar en el futuro. Una crítica común a cualquier proceso de planificación es la dificultad de implementación en el campo. Muchas veces se produce una brecha entre los objetivos y las proposiciones establecidas en los planes y su posterior ejecución. Esto suele ocurrir cuando los procesos son poco participativos o realizados por personas ajenas a la situación particular de las AP. Por este motivo se considera que la ordenación territorial es otro aspecto a tener en cuenta en el futuro, a fin de lograr una gestión estratégica que contribuya a la disminución de dicha brecha. Se deberá propiciar un marco jurídico institucional que permita la aplicación de las políticas preestablecidas y cada plan de manejo tendrá que contemplar y prever la disposición de los fondos necesarios para su posterior ejecución.

En cuanto al uso público en general y al turismo en particular, será necesario que se tome más en serio su planificación y que dichos planes sean integrados a los planes de manejo, a fin de evitar discrepancias con los objetivos primordiales de las AP. Será necesario también, que cada área protegida realice una evaluación de sus potencialidades y planifique sus actividades de uso público sobre la base de esos criterios. No siempre el turismo debe ser interpretado como un fenómeno que permitirá el auto sustento de las áreas protegidas, sino que deberá evaluarse en cada caso si realmente esta actividad puede convivir con los objetivos primordiales de conservación.

Por último, en el documento de la Auditoría General de la Nación se hace mención a la cuestión de la investigación dentro de las unidades de conservación. A este respecto se hace referencia al especial sesgo hacia las ciencias naturales que tienen la mayor parte de los proyectos de investigación y a su tendencia de responder a interrogantes propios de los ámbitos académicos

A futuro sería conveniente que los proyectos de investigación vayan en concordancia con los objetivos de investigación identificados por la propia APN. Es decir, desarrollar proyectos surgidos de las necesidades de las APs, con el objetivo de brindar el conocimiento necesario para contribuir a la resolución de sus problemas. A su vez se deberá incentivar la investigación hacia otras áreas o

disciplinas involucradas en la gestión de áreas protegidas, donde por ejemplo, el turismo aún tiene mucho territorio por conquistar. Para alcanzar este objetivo se necesitará de la implementación de mecanismo que sistematicen la información y los resultados obtenidos.

### **Consideraciones finales**

A modo de conclusión podemos identificar los siguientes aspectos como los más importantes:

- En primer lugar, queda claro que la efectividad en el manejo de las APs es muy baja en todo el territorio nacional y que solo algunas pocas unidades de conservación alcanzan niveles aceptables.
- Que esta baja efectividad se debe mayormente a la dificultad para establecer planes de manejo, a la escasez de recursos y financiamiento y al endeble marco jurídico institucional.
- Tampoco se han cumplido los objetivos planteados por el Plan de Gestión Institucional de la APN y a pesar de la existencia de diversos documentos elaborados para mejorar el manejo, su implementación es muy dificultosa.
- No sólo no se ha cumplido el objetivo de expandir a un 5 % el territorio nacional protegido, sino que muchas AP ven comprometida su continuidad a futuro.
- El turismo hasta el momento ha sido visto como un fenómeno separado dentro de las AP y por consiguiente no ha estado integrado a los procesos de planificación.

Tener conocimiento sobre esta situación es de vital importancia para los profesionales involucrados en la actividad turística, ya que la mayor parte de los atractivos de jerarquía internacional del país se encuentran situados en áreas protegidas. Por tal motivo, no sólo es necesario estar preparados y capacitados para contribuir a la resolución de las problemáticas que se presenten, sino que también se debe hacer valer nuestras condiciones para ocupar dicho lugar.

Desde el punto de vista profesional, la situación actual de las áreas protegidas representa una oportunidad para desarrollar nuevos proyectos, pero a la vez el gran desafío de estar a la altura de generar un cambio importante.

Por otro lado, este contexto actual de las AP debería propiciar al menos dos líneas de acción en los ámbitos académicos. En primer lugar, desde el aspecto formativo se tendrá que procurar brindar una buena base de conocimiento sobre esta

temática con actualización permanente. El segundo punto y como ya se mencionó será desarrollar proyectos de investigación que vayan en concordancia con los objetivos de investigación identificados por la propia APN. Es decir, surgidos de las necesidades de las APs, con el objetivo de brindar el conocimiento necesario para contribuir a la resolución de sus problemas.

### Referencias bibliográficas

ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES. 2007. Documento Preliminar para una Estrategia de Investigación aplicada a la Conservación y Manejo en Áreas Protegidas de la APN. Buenos Aires: APN Resolución 80/2007.

ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES. 2001. Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales. Buenos Aires: APN.

ALMIRON, M, BALABUSIC, A, *et al.* 2007. Las Áreas Protegidas en la Argentina. Herramienta Superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural. Buenos Aires: APN. Con colaboración de FVSA. Buenos Aires.

AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN. 2010. Examen del Plan de Gestión Institucional de la Administración de Parques Nacionales. Período: 2001-2009. Buenos Aires: AGN. Resolución 242/2010.

BALABUSIC, A, CASELLI, R, *et al.* 2003. Metodología para planificar el uso público en Áreas Protegidas bajo jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales. Buenos Aires: APN Resolución 92/2003.

BURKART, R. 2006. *Las áreas protegidas de la Argentina*. En: BRONW, A; MARTINEZ ORTIZ, U; ACERBI & J CORCUERA, M (eds.). *La Situación Ambiental Argentina 2005*. Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos Aires, pp. 399- 404.

CADENA GONZÁLEZ, R., y DE LA MAZA, J. 2003. Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe. México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, ORALC, Quercus Consultoría Ecológica.

DOUROJEANNI, M., y QUIROGA, R. 2006. Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad: evidencias de Brasil, Honduras y Perú. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División Medio Ambiente. Washington.

GIACCARDI, M., y TAGLIORETTE, A. (comp.) 2007. Efectividad del manejo de las áreas protegidas marino costeras de la Argentina. Buenos Aires: Secretaría

de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Fundación Patagonia Natural y Fundación Vida Silvestre Argentina.

GÓMEZ MENDOZA, J. 1999. Introducción al sistema de áreas protegidas de Argentina. En: VALLE BUENESTADO, B. (coord.): Geografía y espacios protegidos, Asociación de Geógrafos Españoles y Federación de Espacios Naturales protegidos de Andalucía, pp. 159-170.

Fecha de recepción: 24 febrero de 2014

Fecha de aceptación: 10 mayo de 2014

© 2014 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](http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/deed.es_AR)