

Innovación en las estructuras de gobernanza hacia la gestión integral del mar en la República Argentina: consideraciones sobre las áreas marinas protegidas

Governance structure innovations towards integral management of sea in Argentina: considerations about protected marine áreas

Por Violeta Radovich *

Resumen: El objetivo del presente artículo consiste en realizar en primer lugar, un acercamiento al concepto de la gestión integral del mar, específicamente a la innovación en los procesos y estructuras de gobernanza y a las áreas marinas protegidas (AMPs) como una de las estructuras innovadoras en la gobernanza. A continuación, se describe el conocimiento científico de los océanos en la República Argentina, y por último se realiza un estudio de la regulación de las áreas marinas protegidas en el país y se plantean consideraciones sobre su desarrollo.

Palabras claves: Gestión, integral, ambiental, gobernanza, áreas, marinas, protegidas.

Abstract: The aim of this article in the first place is to introduce the concept known as integrated management of oceans, specifically, innovation in governance procedures and structures and marine protected areas (MPAs). Afterwards, scientific ocean knowledge in Argentina Republic is described. Finally, regulation of marine protected areas in the country is studied and considerations towards its development are stated.

Key words: Integrated, management, environmental, governance, marine, protected, areas.

* Investigadora del Instituto de investigaciones jurídicas y sociales Ambrosio Lucas Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA); Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: radovichv@gmail.com

Fecha de recepción: 13/11/2017

Fecha de aceptación: 5/03/2018

I. Introducción

Con respecto a la metodología, este trabajo adopta un diseño de tipo bibliográfico-documental y descriptivo, se ha recurrido a diversas fuentes y técnicas de recolección de datos y se consultaron estudios académicos, legislación y materiales oficiales nacionales e internacionales. La metodología es cualitativa y se ha utilizado como técnica de análisis la hermenéutica de los textos normativos. Se recurrió a los métodos analítico y comparativo ya que se comparó legislación de distintos sistemas jurídicos. Se trata de un trabajo de carácter exploratorio, ya que no se han encontrado registros de análisis jurídicos en el país que hayan explorado la presente temática.

El Mar ocupa más del 70% de nuestro Planeta y es el lugar donde se originó la vida (Sánchez & Madriñán, 2013). Sin embargo, sólo el 4% del espacio oceánico se encuentra protegido, a diferencia del espacio terrestre que ocupa el 29% del Planeta y se encuentra protegido en un 14% (Simard y otros, 2016). Se ha reconocido que "...los océanos (...) ejercen una profunda influencia sobre la humanidad e incluso sobre todas las formas de vida sobre la Tierra"¹.

Desde 1967, a través del Grupo de expertos sobre los aspectos científicos de la protección del medio marino (GESAMP por su sigla en inglés)², la comunidad científica tomó registro del rol que desempeñan los servicios ecosistémicos que prestan los océanos y sus costas. Una investigación basada en cien estudios realizados durante las dos últimas décadas estima que el valor global de los bienes y servicios provistos

¹ Declaración adoptada en la Conferencia de Copenhague sobre investigaciones oceanográficas con el auspicio de la UNESCO, 1960.

² El GESAMP es el *Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection*. Fue creado en 1967 para aconsejar a las distintas Agencias de Naciones Unidas sobre aspectos científicos de los problemas relativos a la polución marina, basándose en investigaciones y evaluaciones periódicas. Desde 1996 el GESAMP ha establecido un Grupo de Trabajo sobre Evaluación Ambiental del Medio Marino, su agencia líder es el PNUMA.

por los ecosistemas marinos y costeros ronda los U\$S 23 trillones por año, casi el Producto Bruto Nacional de todos los Estados del planeta (GESAMP, 2001 citado por Capaldo, 2009b, p. 574). Por ejemplo, los arrecifes coralinos constituyen tan sólo el 0,1% de la superficie de la tierra, pero albergan el 25% de toda la vida marina, con una valoración económica cercana a 375 billones de Dólares (Constanza, 1997).

El Mar provee una importante cantidad de servicios ecosistémicos, estos servicios son definidos desde un punto de vista económico como las contribuciones del mundo natural que generan bienes y servicios que la gente valora (OECD, 2016). En este mismo sentido, en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2015) se los define como los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas³. El mar provee los siguientes servicios:

- servicios de suministro: alimentos, agua, hidrocarburos y productos medicinales;
- servicios de regulación: regulación de las inundaciones, de la temperatura;
- servicios de base: ciclos de los nutrientes; y
- servicios culturales: los beneficios recreativos, como el disfrute de las playas y costas (Alcamo y otros, 2003).

Los océanos también sufren el fenómeno del cambio climático, lo que redundará en un aumento en sus temperaturas que genera tormentas más severas, el aumento del nivel del mar y la erosión de las costas. Asimismo, se registra un aumento continuo en la acidificación en los océanos, lo que puede tener efectos severos en los animales marinos⁴. En el año 2015, se registró un avance en la regulación de la relación cambio climático-océano, ya que en el Acuerdo de París, resultado de la Conferencia de las Partes N° 21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), por primera vez se mencionó el rol del Océano.

³ Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2015).

Recuperado de <http://www.millenniumassessment.org/es/About.html#1> [Consulta: julio de 2017].

⁴ Informe "Cambio Climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad" del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 1 de noviembre de 2014.

Recuperado

http://www.ipcc.ch/pdf/assessmentreport/ar5/syr/SYR_AR5_LONGERREPORT.pdf.
[Consulta: julio de 2017].

II. Gestión integral del mar

El rol imprescindible del océano y de los servicios ecosistémicos que presta para enfrentar los múltiples desafíos que el Planeta enfrenta en las décadas venideras se valora cada vez en mayor medida. Sin embargo, este rol implica un desafío debido a que el océano ya sufre de sobreexplotación y contaminación, por lo que su biodiversidad se encuentra en declive. Para aprovechar el futuro potencial del océano se requieren enfoques responsables y sostenibles de su desarrollo económico (OECD, 2016).

Cowder & Norse (2008), Douvere y otros (2007) & Douvere (2008) citados por OECD (2016, p. 20), señalan que la economía oceánica es diferente a la terrestre por los siguientes motivos:

- 1) El mar ocupa mucho más espacio que la tierra.
- 2) El agua es menos transparente que el aire (la tecnología remota no puede penetrar en la columna del agua ni en las profundidades del mar).
- 3) El mar es más tridimensional que la tierra.
- 4) El mar es fluido e interconectado.
- 5) Las especies marinas pueden trasladarse más que las terrestres.
- 6) Los nutrientes y los contaminantes pueden ser retenidos durante varias décadas hasta que son devueltos por la circulación oceánica.
- 7) La falta de propiedad y responsabilidad en el océano son menos favorables al desarrollo sostenible. Las autoridades internacionales otorgan las licencias en las áreas de su jurisdicción y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA, por sus siglas en inglés) en la Zona. En las aguas internacionales, las actividades privadas tienen muchos menos control.
- 8) Los seres humanos no habitamos en el océano.

Como respuesta a las presiones en el ambiente marino, durante las últimas décadas varios países costeros se han esforzado en desarrollar una visión integral, omnicompreensiva por opuesta a sectorizada y basada en ecosistemas para la gobernanza

del océano. Cicin-Sain, Vanderzwaag & Balgos (2015) citados por OECD (2016, p. 225) sostienen que la gestión integral implica procesos para coordinar las acciones de las diversas agencias gubernamentales involucradas en los asuntos oceánicos.

Actualmente, la gobernanza del océano enfrenta numerosos riesgos e incertezas, entre los que se incluyen una gran fragmentación de agencias que estudian diferentes actividades, lagunas jurídicas en el marco de gobernanza, débil cumplimiento y ejecución de las normas y nuevos temas emergentes. Hay signos que indican que la gobernanza del océano seguirá creciendo en mayor medida sectorialmente, no mediante enfoques comprensivos. Hay una clara necesidad de que la gestión del espacio oceánico sea más integral (OECD, 2016).

Las presiones sobre el ambiente oceánico son principalmente atribuidas a la gestión y regulación histórica *ad hoc*, es decir sectorizada de las actividades oceánicas. La OECD (2016) recomienda tres caminos para llevar a cabo las mejoras urgentes que requiere la gestión integral del mar: (1) análisis económico y herramientas económicas, (2) innovación en las estructuras y procesos de gobernanza y (3) investigación científica y tecnológica. Este artículo se centrará en el segundo camino.

II.1. Innovación en las estructuras y procesos de gobernanza

Al analizar el caso canadiense, se observa que un primer paso en la aplicación de la gestión integral del mar ha sido la sanción de una ley omnicompreensiva sobre su gestión. A fines de 1996, se sancionó la Ley de los Océanos Canadiense (*Canada Oceans Act*), un cuerpo legislativo omnicompreensivo que permite regular los diferentes usos de las aguas, lecho y subsuelo a nivel nacional y provincial (Suárez de Vivero, 2010). En la ley se establece que se debe desarrollar una red federal de AMPs y se hace hincapié en la oportunidad de la participación de diferentes actores sociales y políticos en el proceso, por ejemplo las organizaciones indígenas afectadas y las comunidades costeras.

Asimismo, la Estrategia de los Océanos Canadiense (*Canada's Oceans Strategy*) de 2002, enfatiza sobre la carga cultural e identitaria de los océanos, de modo similar al concepto "Oceanificación" que trata de poner en relieve la relación entre los seres humanos y el Océano (IMPAC 3, 2012).

Sin embargo, el desarrollo del nuevo paradigma oceánico pone de relieve que una iniciativa basada sólo en la creación de un nuevo marco normativo se manifiesta insuficiente e incompleta si no va acompañada paralelamente de la creación de instituciones *ad hoc* (Suárez de Vivero, 2010).

La mayoría de los países miembros de la OECD durante las dos últimas décadas se ha esforzado en desarrollar una visión integral y basada en ecosistemas para la gobernanza del océano. Entre estos países, se puede mencionar a Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Irlanda, Japón, Corea, Noruega, Portugal, Suecia, el Reino Unido, Estados Unidos, China, Indonesia, Sud Africa, Malasia y Vietnam. Entre los países que siguen esta tendencia en nuestro continente, sólo se encuentra la República Federativa de Brasil. Aproximadamente 50 países cuentan con alguna iniciativa de gestión del espacio oceánico en marcha (OECD, 2016).

La gestión integral del mar implica el desafío de lograr eficiencia y flexibilidad institucional y mejorar la coordinación entre los diferentes sectores marítimos y las autoridades y niveles de gobierno. La OECD (2016) destaca el rol de las meso-instituciones en la gestión integral del mar, como es el caso de las oficinas públicas (Departamento de Pesca en el Ministerio de Agricultura), las agencias (NOAA, Agencia Nacional Oceánica y Atmosférica) y los consejos regionales (RFMO, Organización regional de manejo de pesquerías). Las meso-instituciones traducen las reglas generales a reglas específicas y operativas, por los que tienen un papel importante en el cumplimiento de las leyes.

Ménard (2015) sostiene que las meso-instituciones eficientes son una de las características esenciales de las estructuras de la gobernanza sostenible en el futuro y agrega que para lograr la eficiencia, sus procesos y decisiones deben ser transparen-

tes y todos los grupos de interés deben participar en el proceso de toma de decisiones.

En muchos aspectos, los desafíos de la gestión integral del mar son comunes a muchas otras áreas de la gestión pública. Hay varias herramientas de gobernanza disponibles, algunas de ellas son las herramientas que permiten compartir información multi-sectorialmente. Un mecanismo poderoso para sostener esta coordinación es el refuerzo de la capacidad estratégica del Estado en el centro del Gobierno (OECD, 2013a, 2013b citados por OECD, 2016, p. 233).

En este sentido, Mc Leod & Leslie (2009) y Halpern y otros (2012) citados por OECD (2016) afirman que durante las dos últimas décadas ha habido un fuerte incremento en el interés y la acción en varios niveles políticos para implementar la gestión integral del mar. En un primer momento, a través del manejo integral costero (MIC) y las AMPs y en los últimos años a través de la planificación espacial marina (PEM).

II.1.1. Del Manejo Costero Integrado (MCI) a la Planificación Espacial Marina (PEM)

Olsen, Tobey & Kerr (1997) definen al MCI como una extensión del concepto de planificación terrestre, un proceso de zonificación de múltiples usos de las áreas costeras (citados por OECD, 2016, p. 226). Prieur (2015) sostiene que el MCI implica tener en cuenta de manera simultánea diversos usos o intereses en conflicto en un mismo espacio.

El MCI es un proceso continuo y dinámico por el cual las decisiones se toman para el uso sostenible, el desarrollo y la protección de las áreas costeras y marinas y de los recursos que habitan en ellas (Cicin-Sain & Knecht, 1998 citados por OECD, 2016, p. 226). Asimismo Cambers (2001) lo define como un proceso dinámico en el cual se desarrolla una estrategia coordinada para distribuir los recursos ambientales,

socio-culturales e institucionales, para llevar a cabo la conservación y el uso sostenible de la zona costera.

La PEM extendió el enfoque del MCI al mar en la década del 2000. Lester y otros (2013 citados por OECD 2016, p. 226) han dicho que: “La PEM es un enfoque de planificación que ofrece la mejor oportunidad hasta ahora elaborada para una gestión del océano más integrada y sostenible”.

A pesar de que tanto el MCI como la PEM están basados en una gran proporción en procesos de planificación terrestre, ambos conceptos difieren en un número importante de principios y enfoques. Ehler & Douvère (2007) citados por OECD (2016, p. 226) definen a la PEM como la asignación mediante un proceso político de partes de los espacios marítimos tridimensionales a usos o no usos específicos, para alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales. En contraste, el MCI no asigna espacios a actividades particulares de la manera en que lo hace la PEM, sino que se basa en mayor medida en la cooperación voluntaria, no así en la designación formal de áreas para ciertos usos. Asimismo, el MCI tiene mayores entrecruzamientos con los recursos terrestres y se focaliza en mayor medida en agencias y organismos con funciones en la tierra (Morrissey, en prensa, citado por OECD 2016, p. 226). La Directiva de la Unión Europea la define como el proceso mediante el cual las autoridades competentes del Estado miembro analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales (art. 3.2)⁵.

Deberían combinarse los tres enfoques, el MCI, la PEM y las AMPs debido a que cada vez se reconoce en mayor medida que debe haber más integración entre los sistemas de planificación terrestres y marinos, lo que responde en parte a la interacción física entre la tierra y el mar. Por ejemplo, la mayor parte de la contaminación marina como los plásticos y la eutroficación se origina en la tierra, mientras que el ambiente costero es sensible a las actividades marítimas como la acuicultura y la na-

⁵ Directiva 2014/89/UE, 23 de julio de 2014, Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0089> [Consulta: agosto de 2017].

vegación. Asimismo, las actividades marítimas benefician a las comunidades terrestres, por ejemplo, los puertos y sus industrias asociadas requieren una cantidad considerable de espacio terrestre para su desarrollo y al mismo tiempo brindan empleo y otros beneficios socio económicos (OECD, 2016).

II.1.2. Las áreas marinas protegidas (AMPs)

Se esperan beneficios significativos mediante la creación de AMPs, como lo demuestran los estudios internacionales de valoración de las AMPs (OECD, 2016). Las AMPs se han convertido en una herramienta de conservación marina, gestión de ecosistemas y pesquerías. Las AMPs incluyen un amplio espectro de protección, desde áreas totalmente protegidas de toda actividad extractiva (reservas marinas o áreas intangibles), hasta áreas con prohibiciones a corto plazo con respecto a ciertas actividades. Estas áreas incluyen tanto el componente biótico como el abiótico (ambiente biofísico) y ofrecen un manejo basado en ecosistemas y no sólo en unas pocas especies.

La Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha definido al área protegida en las Directrices 2008 de la siguiente manera:

“Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”(Dudley, 2008).

Actualmente, no hay una definición precisa para el área marina protegida, en la versión anterior de las Directrices, se utilizaba el término “marino”⁶. A diferencia de las áreas protegidas en el espacio terrestre, las AMPs están designadas en un entorno fluido tridimensional (Dudley, 2008).

⁶ La definición en las Directrices de la IUCN del año 1994 era la siguiente: “un área terrestre o marina especialmente dedicada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y culturales asociados, gestionada mediante medios legales o efectivos de cualquier otro tipo”.

En 2014, la red global de áreas protegidas en el mundo cubría sólo el 10% de las áreas costeras y marinas dentro de la jurisdicción nacional y aproximadamente un 4% del océano global, incluido un 0,25% de áreas marinas fuera de las jurisdicciones nacionales (Martinez y otros, 2016). Sin embargo, los Estados Parte del Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) en la 10° Conferencia de las Partes celebrada en Aichi, Japón en 2010 acordaron proteger el 10% del océano global para 2020.

Las AMPs son una de las herramientas más efectivas en la lucha contra el cambio climático. Si se las gestiona adecuadamente, estas áreas pueden ayudar a conservar la biodiversidad marina y los servicios que brinda el océano para la conservación de la vida en el Planeta (Simard y otros, 2016).

En un primer momento se pensó a las AMPs estrictamente para la conservación de la fauna marina, actualmente se las considera útiles para la adaptación al cambio climático. Sin embargo, es una herramienta que no se ha extendido de forma uniforme en los distintos países, debido a que de los 120 países con costa, el 80 % reúnen todas las AMPs. Para que las AMPs sean eficaces debe haber conectividad entre ellas, deben ser flexibles – esto se logra a través de la formación de redes regionales – y deben ser permanentes. Se debería integrar a las AMPs es un ámbito más amplio y en este sentido dos instrumentos apropiados para lograr esta integración son la PEM y el MCI (Marzin y otros 2016).

Friedlander y otros, 2003; Sánchez y otros (2005) citados por Sánchez & Erdila (2013, p. 65) sostienen que en términos generales, los objetivos de las AMPs consisten en proteger el hábitat, conservar la biodiversidad, recuperar recursos sobreexplotados, mantener y mejorar los servicios ecosistémicos, así como en ofrecer espacios de investigación, educación y recreación. No obstante, Sánchez & Erdila (2013) sostienen que las AMPs no son necesarias en todos los casos y que no siempre la definición y creación de una reserva garantiza el logro de las metas y objetivos contemplados. Por lo que se hace indispensable la gestión adaptativa mediante la evaluación de los resultados de estas áreas, para mejorar o redefinir las metas y lograr una mayor efectividad de las AMPs.

III. La República Argentina y el conocimiento científico de los océanos

El verdadero control del mar no se consigue sólo a través de la proclamación de límites, sino también y fundamentalmente gracias al conocimiento científico no sólo de las aguas adyacentes a las costas, sino también del conjunto de los océanos y su vinculación con el territorio terrestre y la atmósfera (González, 2010). Annick de Marffy, quien estuvo a cargo de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la ONU, un foro organizado por la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO, adoptó una clasificación concerniente a los cuatro pilares de la estructura de la gobernanza de los océanos. La clasificación menciona al pilar jurídico, constituido por los instrumentos firmados a nivel regional o global; al político, reflejado en las negociaciones celebradas en el marco de dichos instrumentos; al institucional, materializado en un “laberinto” de instituciones también globales y regionales; y al de investigación y formación de capacidades, esencial para comprender el ambiente marino. En este sentido, el conocimiento científico de los océanos ha irrumpido en la agenda internacional a mitad del siglo pasado, hasta convertirse en el “cuarto pilar” de la estructura de la gobernanza de los océanos (González, 2010).

La República Argentina fue uno de los primeros países en el mundo en establecer una institución específicamente dedicada al conocimiento científico del mar: la Oficina Central de Hidrografía creada en 1879. En 1916, se creó por impulso del almirante Storni el Instituto Oceanográfico Argentino, una organización privada. Entre 1949 y 1970, la República Argentina disponía de un promedio de dos a tres buques destinados en forma permanente a la actividad oceanográfica. Entre 1950 y 1970 se realizaron aproximadamente treinta campañas, un tercio de ellas concentradas en la Antártida (González, 2010).

En 1964, se creó el Comité Nacional de Oceanografía, a instancias del Premio Nobel de Medicina y Fisiología y primer presidente del flamante Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Dr. Bernardo Houssay. En

1973, fue rebautizado como el Comité Argentino de Oceanografía (CADO), en agosto de 1979 se disolvió.

En 1996, nuevamente se procuró dotar al conocimiento científico de nuestros mares de una estructura, se formó la Comisión de Estudios del Mar Argentino, que actuaba en el seno de la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECyT). Esta Comisión propuso un capítulo específico sobre el “Mar Argentino” en el Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 1999-2001. Allí, se sugirió aprovechar la experiencia de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), teniendo especialmente en cuenta la vastedad y diversidad del conocimiento científico de los océanos, que lo asemejaba al del espacio ultraterrestre. Se hacía énfasis en las actividades de formación de capacidades y la intención consistía en concentrar los esfuerzos de la investigación en tres áreas: recursos vivos, recursos no vivos y ambiente⁷. Estos cursos de acción finalmente no fueron llevados a la práctica (González, 2010).

Casi veinte años después, en abril de 2014, se presentó la iniciativa “Pampa Azul”, un programa estratégico del Estado Argentino para reforzar el conocimiento y presencia en el mar de la República Argentina. La iniciativa se basa en el fomento del estudio científico de los recursos marinos del país, por lo que se pretende brindar mejores fundamentos para las políticas de uso y manejo del mar, promover innovación para el desarrollo sostenible, generar mayor conciencia pública sobre los temas marinos y respaldar con información y presencia científica la soberanía del país en el Atlántico Sur. Pampa Azul está coordinado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y participan otros ministerios, organismos gubernamentales nacionales, centros e institutos de investigación científica y universidades. Entre los Ministerios que participan, se puede enumerar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Defensa; el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

⁷ Presidencia de la Nación, Gabinete Científico-Tecnológico (diciembre de 2008). Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 1999-2001, pp. 115-116.

Asimismo, se encuentran involucrados el CONICET, la Dirección Nacional del Antártico (DNA); la CONAE, el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), el Servicio de Hidrografía Naval (SHN), la PNA, el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC-CONICET), el Centro Nacional Patagónico (CENPAT- CONICET), el Instituto Argentino de Oceanografía (IADO-CONICET/UNS), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (IIMyC-CONICET), el Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera (CIMA-CONICET/UBA), el Instituto de Biología Marina y Pesquera Almirante Storni (UNCO), la Universidad Nacional del Comahue, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, la Universidad Nacional de Mar del Plata, la Universidad Nacional del Sur, la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad de Buenos Aires.

Es la primera vez que existe un cuerpo interministerial, multidisciplinario e interjurisdiccional para discutir, pensar y proyectar los asuntos marinos del país. No existe en la Argentina un organismo de gobierno que centralice la temática marina en la esfera federal (Michelson, 2016).

Se espera que este programa genere información para sustentar casos de PEM, la creación de AMPs y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos. Michelson (2016) propone que debido a que tenemos una de las plataformas marítimas más extensas del mundo, deberíamos comenzar a transitar el camino de la diplomacia científica.

Asimismo, mediante la Ley 27.167 en el año 2015, se creó el Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos (PRO-MAR) cuyo objetivo consiste en fortalecer la presencia de la República Argentina en el Mar Argentino según se indica en su art. 1°.

Entre los diversos objetivos del Programa, destacan los siguientes:

- profundizar el conocimiento científico como fundamento para las políticas de conservación y manejo de los recursos naturales,

- promover innovaciones tecnológicas para la explotación sostenible de los recursos naturales y el desarrollo de las industrias vinculadas al mar,
- fortalecer la conciencia marítima de la sociedad argentina,
- desarrollar una divulgación comunicacional del PROMAR,
- implementar planes en los que se articulen proyectos interdisciplinarios,
- desarrollar capacidades para predecir escenarios futuros en el contexto del cambio climático global,
- articular los programas nacionales con iniciativas internacionales en materia de investigación y conservación marinas,
- promover las relaciones científicas internacionales, particularmente con instituciones que puedan generar transferencia de tecnología.

El Poder Ejecutivo debe determinar la Autoridad de aplicación de la Ley, sin embargo, no ha sido reglamentada por lo que el Programa no se encuentra en funcionamiento y no cuenta con una Autoridad de aplicación a la fecha noviembre de 2017.

La Ley crea el Consejo de Administración del Programa que se encuentra integrado por: la autoridad de aplicación de la ley, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Ambiente, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el CONICET.

Asimismo, se crea el Fondo Nacional para la Investigación e Innovación Productiva de los Espacios Marítimos Argentinos (FONIPROMAR), cuyo monto inicial no podrá ser inferior a doscientos cincuenta millones de pesos argentinos (\$250.000.000).

Se establece que el Fondo se utilizará para la provisión de recursos humanos, de infraestructura y tecnológicos, la contratación de personal profesional especializado, la adquisición de plataformas de investigación, incluidos los buques de investigación, el fortalecimiento de infraestructuras edilicias en las principales instituciones

académicas y científicas del litoral atlántico, la formación en recursos humanos en investigación, la exploración y gestión de los recursos marinos y la promoción del desarrollo de proyectos de maricultura y su transferencia al sector productivo.

A nivel regional, ha habido incluso una iniciativa de institucionalización, el llamado “Programa Sub-regional de Cooperación de Especialistas Nacionales para el Atlántico Sudoccidental Superior” (ASOS). El programa fue presentado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay en 1993 e implementado desde 1994, constituyó un ejercicio de cooperación interinstitucional que tuvo como interlocutores a la SECyT de Argentina, a la División de Ciencias del Mar del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil y a la Comisión Nacional de Oceanología de Uruguay. Su objetivo principal era “la coordinación de actividades oceanográficas por parte de especialistas pertenecientes a los tres países y la implementación de iniciativas científicas conjuntas, observando las recomendaciones de la Agenda 21, especialmente el Capítulo 17 (Protección de los Océanos) y lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, en un área geográfica que se extendía desde el paralelo de 23° S (Cabo Frío, en Brasil) hasta el paralelo 45° S (Península Valdés)⁸.

La limitación hacia el Sur con respecto al ámbito de aplicación espacial fue promovida por la República Argentina debido a la cuestión de las Islas Malvinas (González, 2010). El Programa ASOS no resultó operativo, se limitó a algunas reuniones técnicas de trabajo celebradas en forma anual hasta 1996. Aunque el Programa no se disolvió formalmente, las instituciones participantes dejaron de llevar a cabo las actividades. El Programa fue sucedido por la Alianza Regional de Oceanografía para el Atlántico Sudoccidental (OCEATLAN).

La República Argentina no cuenta con una ley de presupuestos mínimos ambientales sobre la gestión ambiental marina ni costera, a pesar de la manda constitucional en el artículo 41.

⁸ Párrafo 352 del informe de la 17^o asamblea de la COI (UNESCO, Documento SC/md/101, 25 de febrero a 11 de marzo de 1993, p. 36).

IV. Las AMPs en la República Argentina

A los efectos de enmarcar las acciones del país vinculadas con el CDB, la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación elaboró la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2015-2020 (ENBPA) a partir de la consulta a diversos organismos nacionales, instituciones del ámbito científico-académico, representantes de pueblos originarios, cámaras empresariales y organizaciones no gubernamentales⁹.

La ENBPA contiene los lineamientos y objetivos que guiarán las políticas públicas nacionales en materia de biodiversidad y las metas prioritarias para los próximos cinco años. La Meta 3 del ENBPA, establece que el país deberá “alcanzar el 4% de cobertura de protección de zonas marinas y costeras de los espacios marítimos argentinos. Se considera deseable alcanzar un 10% de superficies resguardadas sobre la base del Objetivo Aichi N° 11...”

Actualmente, las AMPs de la Argentina no alcanzan a cubrir el 3% de sus espacios marítimos. En la actualidad, existen 61 áreas protegidas costeras y marinas, que abarcan alrededor de 42.500 km² (Boscarol, 2016). Sin embargo, el país cuenta sólo con un área marina protegida, el área marina protegida Namucurá- Banco Burwood, y son excepcionales las áreas exclusivamente marinas o con una proporción dominante de superficie marina protegida. La medición de efectividad sobre 36 áreas de la costa argentina sugiere que el 80% posee un manejo poco satisfactorio o insatisfactorio. Asimismo, la mayoría de las áreas protegidas de la región posee escasos recursos para satisfacer el manejo básico que representa un serio riesgo para el cumplimiento de sus objetivos a largo plazo (Foro para la Conservación del Mar Patagónico, 2008).

A partir de la inclusión de la cláusula ambiental en la Constitución Nacional, dos de los mandatos constitucionales -el de preservación del patrimonio natural y

⁹ Recuperado de <http://ambiente.gob.ar/biodiversidad-2/estrategia-nacional-sobre-la-biodiversidad/> [Consulta: agosto de 2017].

cultural y el de protección de la diversidad biológica-impactan directamente sobre el esquema del sistema de conservación de la naturaleza (López Alfonsín, 2015).

En la República Argentina, la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas se llevó a cabo con la sanción de la Ley 22.351 en 1980, cuya Autoridad de Aplicación es Parques Nacionales, que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La Ley a pesar de datar de 1980, consagró el principio de precaución al establecer en su art. 5º la prohibición de explorar hidrocarburos e instalar industrias en los parques nacionales. Sin embargo, las leyes que crean los parques interjurisdiccionales marino costeros establecieron que el art. 5º de la Ley 22.351 no les es aplicable, lo que constituye una violación al principio de no regresión.

Actualmente, la República Argentina cuenta con 67 parques nacionales, tres de los cuales son parques marinos interjurisdiccionales: (1) Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral, Ley 26.446 (2007), (2) Parque Interjurisdiccional Marino Makenke, Ley 26.817 (2012) y (3) Parque Interjurisdiccional Marino Isla Pingüino, Ley 26.818 (2012).

Mapa N° 1: Parques marino costeros argentinos



Fuente: Administración de Parques Nacionales.

Con respecto al Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral, Font (2016) lo define como “un parque de mar y tierra”, ya que es el primer parque que protege tanto una porción terrestre como una marina y comprende al Golfo de San Jorge, una de las zonas donde se realiza exploración de hidrocarburos.

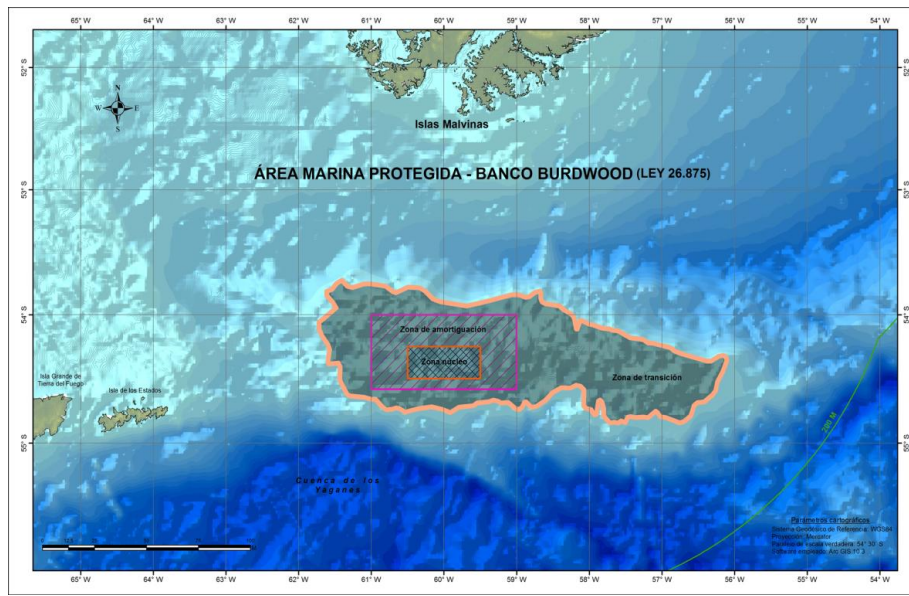
López Alfonsín (2015, p. 120) explica que el modelo de gestión compartida en el marco de una Red Nacional de Áreas Protegidas es una consecuencia inexorable del nuevo esquema constitucional:

“...la conformación de la Red implica la integración de las provincias en forma paritaria con la Autoridad de Parques Nacionales (APN) en la gestión de las áreas protegidas de cada una de las unidades de conservación de sus respectivos territorios, en consonancia con la titularidad del dominio originario de los recursos naturales reconocido en 1994”.

En este sentido, Krapovickas (2016) sostiene que la Administración de Parques Nacionales encuentra dificultoso coordinar su trabajo con los gobiernos provinciales en estos parques interjurisdiccionales.

En el año 2013, mediante la Ley 26.875 y el Decreto reglamentario 720/14 se creó el Área Marina Protegida Namuncurá–Banco *Burdwood*, la única área protegida marina oceánica de la República Argentina, localizada en la ZEE (Ver Mapa N° 2). La autoridad de aplicación es la Jefatura de Gabinete de Ministros y se estableció que se suministrará al Consejo de Administración el apoyo material y humano necesario para el cumplimiento de sus cometidos.

Mapa N° 2
Área marina protegida Namuncurá- Banco *Burwood*



Fuente: <http://www.pampazul.gob.ar/areas-prioritarias/banco-burdwoodarea-prottegida-namuncura/>

La Ley 27.037 promulgada en el año 2014 creó el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas con el fin de proteger y conservar los espacios marinos representativos de hábitats y ecosistemas bajo los objetivos de política nacional vigentes (art.1º).

Se exceptúa de la aplicación de esta ley al Sector Antártico Argentino -ya que se rige por la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, CCRVMA, aprobada por la Ley 22.584-, a los espacios marítimos bajo jurisdicción provincial y a los tres parques interjurisdiccionales, que se rigen por la Ley 22.351.

La ley define a las AMPs como:

“...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” (art. 2º).

Se consagra que la creación de AMPs debe efectuarse por ley de la Nación y brindar la delimitación precisa de su perímetro (art.3º). Las AMPs se manejarán y utilizarán de modo sostenible y en concordancia con la Ley General del Ambiente (LGA) 25.675 bajo alguna de las siguientes categorías descriptas por la Ley, inspiradas en las categorías que establece la UICN, que podrán ser únicas o combinadas, físicamente horizontales o verticales:

- Reserva Nacional Marina Estricta,
- Parque Nacional Marino,
- Monumento Nacional Marino,
- Reserva Nacional Marina para la Ordenación de Hábitats/especies,
- Reserva Nacional Marina.

Las autoridades de aplicación de cada categoría desarrollarán un plan de manejo que tendrá cinco años de duración y debe basarse en los principios de política ambiental desarrollados en el art. 4º de la LGA y en el enfoque ecosistémico (art.8º). Los planes de manejo se desarrollarán mediante un proceso consultivo y participativo, que incluya una zonificación si correspondiere -aquí se vislumbra un antecedente de regulación de planificación espacial marina en la República Argentina, aunque no se utiliza la denominación específicamente-, una política de concientización pública y mecanismos para el control y monitoreo (art.6º).

Se establece que la autoridad de aplicación es la Autoridad de Parques Nacionales, según Decreto 402/2017 de fecha 8 de junio de 2017, que deberá presentar ante el Congreso de la Nación con una periodicidad de cinco años como máximo, un informe sobre el estado de conservación marina de las áreas creadas y el progreso alcanzado hacia el establecimiento de un sistema representativo de AMPs (art. 9º).

Asimismo, la autoridad de aplicación debe establecer para cada área marina protegida un comité de asesoramiento de carácter no vinculante que incluya a organismos gubernamentales, científicos, universidades y representantes de organizaciones no gubernamentales especializadas en asuntos marinos con el fin de facilitar la

formulación, revisión y evaluación de la implementación de los planes de manejo de las áreas protegidas.

Una colisión de Ong's entre las que se incluye a la Fundación Vida Silvestre y al Foro de Conservación por el Mar Patagónico, impulsa la creación de nuevas AMPs en el país (Ver Mapa N° 3).

Mapa N° 3: Impulso a la creación de nuevos parques marinos



Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/2029278-impulsan-la-creacion-de-parques-nacionales-maritimos>

V. Conclusiones

En los últimos años, la protección ambiental del mar ha tomado relevancia en la agenda internacional. La gestión integral del mar propone una visión omnicomprensiva de todas las actividades que tienen lugar en el ambiente marino a través de una ley general y de la coordinación institucional.

La Republica Argentina ha sido pionera en establecer una institución dedicada al conocimiento científico del mar; sin embargo, los intentos no han prosperado. A partir del año 2007, con la creación de Pampa Azul se ha dado inicio a una trama legislativa en el país que continuó con la sanción de las leyes que crearon los parques interjurisdiccionales marino costeros, más adelante en 2013 con la sanción de la ley sobre el sistema nacional de áreas marinas protegidas (AMPs), la creación del área marina protegida Banco Namuncurá - Burwood en el mismo año y la sanción de ley que establece el Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos (PROMAR) en 2015. Por lo que se concluye, que ha habido un impulso en el país al fortalecimiento de la presencia del Estado en el mar y a su gestión ambiental. Sin embargo, el país no cuenta con una ley de presupuestos mínimos sobre la gestión ambiental del mar y la mayoría de las leyes mencionadas *ut supra* no están reglamentadas. Resta un largo camino por recorrer, que no podrá ser llevado a cabo sólo a nivel nacional, ya que el mar no reconoce de fronteras humanas, las AMPs requieren conectividad e integración espacial, tanto a nivel nacional como regional.

Bibliografía:

ALCAMO, Josph. y otros (2003). *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación, Resumen, Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio*. Washington: World Resources Institut.

<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.3.aspx.pdf> [Consulta: 20/05/2018].

- BOSCAROL, Nadia y otros (2016). *El Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas. Bases para su puesta en funcionamiento*. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- CAMBERS, Gillian (2001). "Coastal hazards and vulnerability". En: *Coastal Zone/Island Systems Management CDCM Professional Development Programme*. OEA. West Indies: The University of the West Indies.
- CAPALDO, Griselda (2009). "Herramientas jurídicas para la protección del mar". En: *Revista de Derecho Público*, Tomo II, 2009-2, p. 175-213.
- CONSTANZA, Robert y otros (1997). "The value of the world's ecosystem services and natural capital". En: *Nature*, 391, p. 545-546.
- CROWDER, Larry & Norse, Elliot (2008). "Essential ecological insights for ecosystem-based management and marine spatial planning". En: *Marine Policy*, 23 (5), p. 772-770.
- DOUVERE, Fanny y otros (2007). "The role of marine spatial planning in sea lease management: the Belgian case". En: *Marine Policy*, 31 (2), p. 182-191.
- DOUVERE, Fanny (2008). "The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management". En: *Marine Policy*, 32 (5), p. 762-771.
- DUDLEY, Nigel (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Suiza: IUCN.
- FONT, Martín (2016). "Un parque de mar y tierra, entrevista a Germán Solveira, intendente del Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral". En: *Revista de la Fundación Vida Silvestre*, 135, p. 37-39.
- FORO PARA LA CONSERVACIÓN DEL MAR PATAGÓNICO (2008). *Síntesis del estado de conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia*. Puerto Madryn: Fund. Patagonia Natural.

- GONZÁLEZ, Ariel (2012). *(Re) encontrar el Mar: Argentina y el Conocimiento Científico de los Océanos*. Buenos Aires: Catálogos.
- HALFFTER, Gonzalo (2011). Reservas de la biósfera: problemas y oportunidades en México. En: *Acta Zoológica mexicana*, Vol. 27 (1), p.177-189.
- IMPACT 3 (2013). Coord. Marie-Aude Sévin. *Actas del Tercer Congreso Internacional sobre Áreas Marinas Protegidas*. Marsella, Francia.
- KRAPOVICKAS, Santiago (2016). "Áreas Marinas Protegidas del Cono Sur: progresos y desafíos". En: *Revista de la Fundación Vida Silvestre*, 135, p. 32-36.
- LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo (2015). *Los parques nacionales argentinos. Consecuencias de la constitucionalización del Ambiente en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Buenos Aires: EUDEBA.
- MARTÍNEZ, Carole y otros (2016). "Strengthening the relationship between Marine Protected Areas and ocean protection and measures to deliver climate change adaptation and mitigation". En Simard, F., Laffoley, D. and Baxter, J.M. (Eds.), *Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges* (p. 17-27). Gland, Suiza: IUCN.
- MARZIN, Catherine y otros (2016). "Marine Protected Areas and adaptation to climate change: How can MPAs increase climate resilience?". En Simard, F., Laffoley, D. & Baxter, J.M. (Eds.), *Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges* (p. 29-39). Gland, Suiza: IUCN.
- MICHELSON, Andrea (2016). "Una oportunidad para el Mar". *Revista de la Fundación Vida Silvestre*, 135, p. 6 -7.
- OECD (2016). *The Ocean Economy in 2030*. Paris: OECD Publishing. Sitio web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251724-en> [Consulta: 20/05/2018].
- PRIEUR, Michael (2015). "Le Protocol de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la Gestion Intégrée des Zones Cotières de la Méditerranée". En: Costa de

Oliveira, C. (Coord.), *Meio Ambiente Marino e Direito* (p. 221-236) Curitiba: Juruá editora.

SÁMCHEZ, Juan & Ardila, Néstor (2013). "Biodiversidad y ecosistemas marinos". En Sánchez, Juan Armando & Madriñán, Santiago (Comp.), *Biodiversidad, conservación y desarrollo* (p. 29- 68). Colombia: Universidad de los Andes.

SIMARD, Francois y otros (2016). *Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges*. Gland, Suiza: IUCN.