

La importancia geopolítica de las áreas marinas protegidas oceánicas: el caso argentino

The Strategic Relevance of Oceanic Marine Protected Areas: the Case of Argentina

SILVANA L. ELIZONDO

Facultad de la Armada, Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), Argentina
silvana_elizondo@hotmail.com

Resumen

El presente trabajo analiza las Áreas Marinas Protegidas (AMP) oceánicas de gran tamaño como un fenómeno complejo que puede ser analizado a partir de cuatro dimensiones: ambiental, internacional, socioeconómica y estratégica. Esta última dimensión se centra en tres factores: las reglas de juego, la ubicación de las AMP y el potencial para una vigilancia reforzada y una presencia integral del Estado en áreas distantes y de frontera. Se aborda el caso argentino, que cuenta hoy con las AMP de Namuncurá-Banco Burdwood I y II y Yaganes. Partiendo de una situación estratégica caracterizada por la usurpación de grandes espacios marinos, se analizan los riesgos y oportunidades que las AMP oceánicas implican para los intereses nacionales en las relaciones de competencia y cooperación con terceros Estados.

Introducción

La protección ambiental de los océanos a través de la conformación de grandes áreas marinas protegidas (AMP)⁶⁴ en espacios jurisdiccionales es un proceso en veloz expansión a nivel global. El objetivo de proteger el 10% de los océanos para el año 2020, enunciado en las Metas de Aichi de 2010, favoreció el cerramiento de espacios de gran tamaño y promovió el desplazamiento de la conservación marina desde las áreas costeras hacia los grandes espacios oceánicos de la zona económica exclusiva (ZEE), en general más distantes y residuales, en los cuales se busca preservar ecosistemas prístinos, proteger especies amenazadas y facilitar la resiliencia de los océanos frente al cambio climático.⁶⁵

No escapa al observador que gran parte de estos espacios protegidos se ubica en áreas de alto valor estratégico para los Estados, entendiendo por estratégico a aquel atributo que permite a un actor impulsar los intereses nacionales propios cuando estos están sometidos a una dinámica interdependiente con los intereses de terceros, ya sea de cooperación o de conflicto (Alonso, 1998). Como sostiene Elizabeth De Santo para el caso de las potencias coloniales: “al considerar la intersección entre la conservación de la biodiversidad y los objetivos militares estratégicos, las grandes AMP de ultramar posiblemente pueden desempeñar un doble papel”, como “repositorios de biodiversidad y puestos de avanzada geopolíticos”⁶⁶ (2019, p. 3). Al cerrar grandes superficies a otros usos y regular su aprovechamiento con nuevas normas, las AMP tienen el efecto de reterritorializar el mar en clave ambiental.

64 El Convenio de Diversidad Biológica de 1992 define al área protegida como “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”.

65 Se registran variaciones sobre la categoría de las “grandes AMP”, originalmente asignada a superficies superiores a 30.000 km², luego utilizada para superficies superiores a 100.000 km². Actualmente se habla de “muy grandes” AMP, de más de 150.000 km² (Leenhardt, 2013; Day, 2012).

66 Por razones de espacio, el abordaje geopolítico será desarrollado en otro trabajo.

Noella Gray sostiene que las AMP “constituyen una forma de territorio y un objeto de gobernanza”, en tanto son “intervenciones espaciales, basadas en sistemas institucionales y/o legales, que reelaboran las relaciones entre el hombre y el ambiente y el acceso y control de recursos de formas particulares” (2018, p. 1).⁶⁷ El debate sobre la territorialización del mar es de larga data, y se refiere a la búsqueda de los Estados ribereños de maximizar el ejercicio de los derechos que la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR) les asigna en los espacios jurisdiccionales (Kaye, 2006).

Surge en este marco, como pregunta de investigación, cómo la creación de grandes AMP puede favorecer el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Estado en el mar, con relación a otros actores con intereses en el área, y qué papel juega este factor en la designación de estas. En una primera aproximación al tema, podemos afirmar que la creación de las AMP es un fenómeno multidimensional. Para ponderar adecuadamente la importancia de la dimensión estratégica, es necesario considerar otros aspectos. En primer lugar, la dimensión ambiental, que se refiere a los cambios en los criterios de conservación de los espacios marinos. En segundo lugar, la internacional, que analiza la importancia de las metas cuantitativas de conservación para el prestigio de los Estados y el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en dicho proceso. En tercer lugar, la socioeconómica, que considera las implicancias para el desarrollo a partir del cerramiento de sectores del mar con fines de conservación. Estas tres dimensiones permitirán poner en perspectiva el papel que le cabe a la dimensión estratégica, ya que las AMP pueden presentar, según el caso, tanto oportunidades como riesgos para los intereses nacionales.⁶⁸

67 Aunque la afirmación de Gray está referida a las AMP más allá de la jurisdicción nacional, consideramos su aproximación como válida para todos los espacios marinos *sui generis*.

68 Intereses nacionales considerados, con base en documentos de Defensa: ejercicio de los derechos de soberanía y la jurisdicción en los espacios marítimos, desarrollo sostenible, preservación del medio ambiente marino, seguridad del tráfico

Existen en Argentina, hasta el momento, tres AMP oceánicas de importante tamaño, que abarcan una superficie total de 129.000 km²: el AMP Namuncurá-Banco Burdwood (NBB I), creada en 2013, y las AMP Yaganes y Namuncurá-Banco Burdwood II (NBB II), de fines de 2018.⁶⁹ Estas se ubican en un espacio estratégico clave de la ZEE argentina, conformando un triángulo que tiene, en su cara oeste, la frontera con Chile y los pasos bioceánicos; hacia el sur, la proyección a la Antártida, la plataforma continental (PC) propia, la alta mar y la pretensión chilena de declarar PC al sureste del Punto F del Tratado de 1984; y al este, las islas Malvinas y sus espacios marinos, usurpados por el Reino Unido. Por otra parte, al momento de escribir este artículo, cuenta con media sanción en el Congreso Nacional el AMP bentónica Agujero Azul, ubicada enteramente en la PC fuera de la ZEE y parcialmente superpuesta con el área ocupada.

Luego de presentar las diferentes dimensiones intervinientes en la creación de las AMP analizaremos el caso argentino. Preliminarmente podemos afirmar que la actual evolución de la conservación marina en Argentina arroja un balance positivo precario entre las diferentes dimensiones. Queda planteado, no obstante, que un incremento cuantitativo débilmente fundamentado de la conservación puede implicar importantes costos para la economía marítima, así como para la defensa, debido a las limitaciones que conlleva el marco normativo doméstico para las actividades militares y a la usurpación de grandes superficies marítimas argentinas por parte del Reino Unido.

Este artículo utiliza una metodología cualitativa. Las cuatro dimensiones del modelo –ambiental, internacional, socioeconómica y estratégica– son descriptas con base en la revisión de la literatura especializada. En este sentido, el estudio del

marítimo, promoción del conocimiento científico, cumplimiento de las normas y compromisos internacionales.

69 No se analizan aquí las AMP costeras ni se consideran las AMP antárticas, sujetas a un régimen especial.

caso argentino analiza los documentos oficiales y los artículos científicos referidos al tema para identificar las oportunidades y riesgos que presentan las grandes AMP, desde el punto de vista estratégico.

I. Marco global

Dimensiones ambiental, internacional y socioeconómica en la creación de AMP

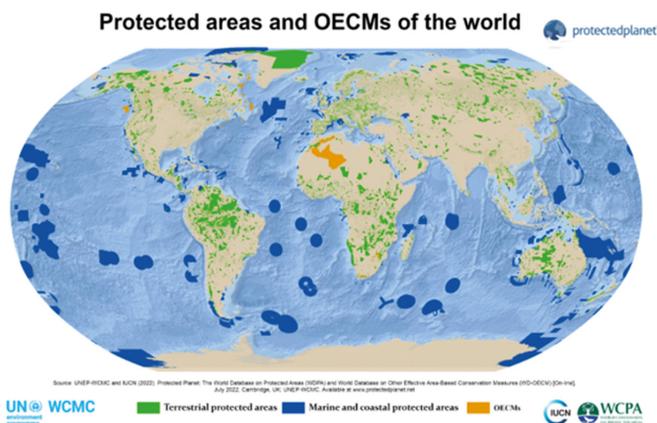
A través de las sucesivas cumbres internacionales del ambiente (Río 1992, Johannesburgo 2002, entre otras) fue tomando forma el consenso científico de que las áreas protegidas son una herramienta clave para la preservación de la biodiversidad a nivel global, y de que el establecimiento de metas es un incentivo necesario para favorecer la acción de los Estados. Este consenso se concretó en las Metas de Aichi de 2010, asumidas en el marco de la Conferencia de las Partes (COP) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), y fue replicado en la Meta 14.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (2015). La Meta 11 de Aichi establece que “para 2020, al menos... el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados” (CDB, 2010).

La meta del 10% llevó a una verdadera carrera por la protección de grandes espacios marinos, en la que el criterio cualitativo de eficacia y representatividad pareció quedar subordinado al tamaño de los espacios, la factibilidad y la sinergia con otras agendas (De Santo, 2013). Para fundamentar la protección de estos grandes espacios, sobre los que la evidencia científica es frecuentemente escasa, se fue construyendo un criterio novedoso, que pone menos énfasis en los parámetros

EBSA⁷⁰ del CDB y privilegia objetivos más generales de conservación, vinculados generalmente a la preservación de grandes ecosistemas aún prístinos, la protección de especies de gran tamaño y al enfoque precautorio asociado al cambio climático. Al proporcionar áreas de estrés reducido, las AMP mejoran la capacidad de los organismos marinos para adaptarse al cambio climático, preservan los sumideros de carbono, incrementan la resiliencia y sirven como sitios centinela para ayudar a rastrear los efectos de este (Sala, 2021). Se incentiva así una «protección preventiva», que lleva a cerrar primero y estudiar después, y a priorizar iniciativas lejanas y de gran tamaño, que constituyen la *low hanging fruit*, la fruta fácil de cosechar (De Santo, 2019, p. 1).

De esta manera, los países con jurisdicciones insulares y coloniales distantes ven facilitado el cerramiento de grandes superficies, algunas de las cuales se encuentran en disputa.

Mapa N° 1



Fuente: UNEP-WCMC (2022). *Protected areas map of the world, July 2022*. Disponible en: www.protectedplanet.net

70 Áreas marinas de importancia ecológica o biológica (EBSA, por sus siglas en inglés). Incluye áreas de exclusividad o rareza, importancia especial para el ciclo de vida de las especies, También de importancia especial para especies o hábitats amenazados, en vulnerabilidad, fragilidad, sensibilidad o lenta recuperación, productividad biológica, diversidad biológica, naturalidad.

Ejemplo de ello son los porcentajes de conservación del Reino Unido (52% de espacios marinos protegidos), Francia (49,8%), Australia (44.34%), Chile (43%), Nueva Zelanda (30.4%), Brasil (26,8%) y Estados Unidos (26%), entre otros.⁷¹ El cumplimiento de metas tiene valor reputacional, como fuente de prestigio y liderazgo, realizando la jerarquía de un Estado que tiene la capacidad de cumplir con sus “responsabilidades ambientales” (Leenhardt, 2013, p. 3).

El conjunto de grandes AMP cubre actualmente el 8.13% de la superficie total de los océanos (UNEP-WCMC y IUCN, 2022), un guarismo que espera incrementarse si se concreta el tratado para la preservación de la biodiversidad más allá de las jurisdicciones nacionales, debatido en el marco de la CONVE-MAR, que busca alcanzar la protección del 30% de los espacios oceánicos para 2030.

Las ONG ambientalistas, activas impulsoras del nuevo tratado y del cumplimiento de las metas internacionales, desempeñan un importante rol a nivel estatal, operando a través de redes transversales de influencia para el logro de metas (Leenhardt, 2013, p. 2). Surgidas como mediadoras entre el saber científico y la agenda política, lograron jugar un papel cada vez más amplio a partir de la construcción de la biodiversidad como un bien común global. Como señala Gray, esto “empodera a las ONG para intervenir en lugares particulares en defensa de un bien global” (Gray, 2010, p. 332).

Este enfoque, que tiende a relegar las necesidades locales, enfrenta la desconfianza de importantes sectores. Desde el pensamiento crítico, se objeta que la gobernanza ambiental promueve el cerramiento preventivo de espacios (*green enclosures*) y legitima una geopolítica de la conservación que, con un discurso de biodiversidad (*greenwashing*), “redefine la soberanía estatal sobre los recursos naturales y crea estructuras de gobernanza para la gestión de estos recursos, así como de las personas que los utilizan o necesitan” (Ramutsindelaa,

71 Según base de datos Protectedplanet, excepto EE. UU. (<https://marineprotectedareas.noaa.gov/>, consultado: abril de 2023).

2019, p. 21). Desde sectores vinculados a la economía marítima, se reafirma el concepto de desarrollo sostenible, que busca balancear la conservación con la satisfacción de las necesidades humanas, tanto presentes como futuras. En materia pesquera, favorecen mecanismos más flexibles y localizados que las grandes AMP, como los que impulsa la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) a través del enfoque ecosistémico de la pesca (FAO, 2003, p. 19). Debido a la fuerte posición de estos sectores, la conservación en gran escala tiende a desplazarse hacia espacios periféricos o residuales, donde los objetos a proteger suelen ser menos relevantes, pero la factibilidad mucho más alta. Devilliers *et al.* sostienen que:

a medida que los sistemas de AMP se expanden globalmente, existe el riesgo de que las nuevas AMP estén sesgadas hacia lugares que son remotos o poco prometedores para las actividades extractivas y, por lo tanto, siguen la tendencia de áreas protegidas terrestres de ser “residuales” para usos comerciales. (2015, p. 480)

Esto no implica desconocer que la conservación puede tener impactos favorables sobre la pesca, ya que la protección estricta en un área favorece la reconstitución de los *stocks* de peces en zonas circundantes. Adicionalmente, numerosas categorías de protección marina permiten que ciertas prácticas pesqueras puedan realizarse dentro de las AMP, según su plan de manejo, especialmente las de carácter artesanal y las que no utilizan redes de arrastre. Por ello los impulsores de la conservación han empezado a poner especial atención en la diferenciación entre áreas protegidas estrictas y de uso múltiple.

Con relación a los hidrocarburos y minerales, las tecnologías de prospección, de explotación y los riesgos de accidentes hacen que la actividad resulte difícilmente armonizable con la conservación. De todas formas, el impacto ambiental puede ser minimizado a través de un adecuado planeamiento espacial que incluya, además, la ordenación de otras actividades como la pesca, la energía renovable, la investigación científica,

el transporte marítimo y el turismo.

La dimensión estratégica de las grandes AMP

Para evaluar el posible impacto estratégico de las AMP primero se debe definir qué implica, desde el punto de vista jurídico y práctico, cerrar grandes espacios marinos jurisdiccionales para la conservación en las relaciones de competencia y cooperación con terceros actores. Para ello analizaremos tres factores: las reglas de juego, la ubicación de las AMP y las prácticas de presencia efectiva de los Estados.

Como dijimos anteriormente, desde el punto de vista jurídico los espacios bajo análisis pertenecen a las jurisdicciones de los Estados, aunque algunos se encuentran sometidos a controversias. En la zona económica exclusiva (ZEE), según la CONVEMAR, los Estados ribereños tienen derechos de soberanía sobre los recursos y jurisdicción con respecto a la preservación del medio marino y la investigación científica (art. 56). Aunque la CONVEMAR no se refiere a las AMP, el articulado sobre la preservación del medio ambiente marino es considerado compatible con estas formas de protección (Tarapow, 2022, p. 71). Pero la ZEE es un espacio *sui generis*, donde no hay soberanía absoluta: todos los Estados gozan allí de las libertades del artículo 87 referidas a la alta mar, entre las cuales se destaca la libertad de navegación.⁷² Para que las restricciones asociadas a las AMP puedan limitar las libertades de buques de terceros Estados, estas deben estar designadas como “áreas marinas particularmente sensibles” por la Organización Marítima Internacional (Res. A. 982, 2005). De no mediar esta designación, las AMP son de alcance doméstico, solamente vinculantes para los actores nacionales.

72 Respecto de la plataforma continental (PC), la CONVEMAR no detalla responsabilidades sobre la preservación del medio marino, pero esta está vinculada a la protección de las especies vivas del lecho sobre las que los Estados ribereños ejercen derechos de soberanía (art. 77).

Se destaca en este marco la cuestión de las actividades militares, ya que las restricciones sólo aplicarían a las unidades propias. El artículo 236 de la CONVEMAR se establece que las disposiciones “relativas a la protección y preservación del medio marino no se aplicarán a los buques de guerra”. Ciertamente, el tercer Estado puede considerar aquellas medidas que sean razonables y posibles, adoptando iniciativas de mitigación unilaterales, pero difícilmente acepte el cumplimiento de disposiciones que obstaculicen las operaciones de sus buques o aeronaves (Kraska, 2011, p. 354). Algunos especialistas sostienen, no obstante, que el derecho internacional puede evolucionar hacia nuevos criterios que jerarquicen la preservación del medio marino, con base en las tendencias internacionales y las nuevas prácticas de los Estados ribereños (Bateman, 2019). Estas prácticas, que son caracterizadas por algunos como una nueva de territorialización del mar (Kaye, 2006), tienen el efecto de reforzar la presencia del Estado en los espacios jurisdiccionales, siendo de particular interés los lugares estratégicos claves.

Así, un segundo aspecto a considerar es la ubicación de las grandes AMP. Siendo zonas alejadas y residuales, es usual que las AMP coincidan con límites internacionales, áreas en conflicto, corredores, espacios insulares distantes, enclaves coloniales o monumentos históricos producto de enfrentamientos bélicos (por ejemplo, unidades de la II Guerra Mundial sumergidas en las AMP del Pacífico). Así, la creación de espacios protegidos en áreas de frontera resulta asimilable al criterio de consolidación territorial de los parques nacionales continentales del siglo XIX y XX (Ramutsindelaa, 2019), que también fueron parte de una conservación militarizada (De Santo, 2019). Además, por ser espacios de baja huella humana e inexplorados, pueden poseer reservas de recursos que hoy no son explotables, pero que podrían ser de interés más adelante, como los genéticos y los minerales.

Como un tercer factor se destacan las nuevas prácticas estatales, asociadas a la gestión efectiva de las AMP, como la vigilancia y el control, la investigación científica, el estableci-

miento de normas y sanciones y el diseño de nuevos mapas. Estas constituyen un afianzamiento de la presencia del Estado en áreas que no suelen recibir atención, en la medida en que no están vinculadas a las tareas cotidianas de control de pesca, tráfico marítimo o seguridad de plataformas, entre otras.

Pueden legitimar, en tal sentido, una presencia adelantada del Estado en áreas de competencia. Como señala críticamente Leenhardt: “con el reciente desarrollo de las grandes AMP, estamos presenciando un cambio en el discurso político de los Estados costeros para legitimar sus soberanías, desde el argumento económico original, hacia la declaración de responsabilidades ambientales” (2013, p. 3).

En el caso de zonas de conflicto, estas prácticas de conservación ambiental, amparadas en el ejercicio de la fuerza, pueden ocasionar restricciones particulares a los reclamantes, usando la coartada ambiental para restringir el acceso. Tal es el caso de las AMP de Chagos y de las Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur (en adelante, GSSS), creadas unilateralmente por el Reino Unido en áreas en disputa. En el caso de Chagos, un territorio británico en el océano Índico (BIOT, por sus siglas en inglés), las filtraciones de Wikileaks expusieron claramente que el propósito de la AMP no fue la conservación. Por el contrario, su objetivo fue obstaculizar el reclamo de los habitantes chagosianos expulsados y los derechos de Mauricio, al tiempo que se garantizó a EE. UU. la continuidad de las actividades de la base militar Diego García (Wikileaks, 2009). Del mismo modo, en la AMP ilegal de las Islas GSSS, ubicada dentro de la Convergencia Antártica, Reino Unido estableció medidas unilaterales por fuera de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), un organismo multilateral dedicado a la conservación en dicho espacio. La AMP establece restricciones no validadas por la organización, y se realizan inspecciones unilaterales en un área en disputa, que Argentina no reconoce (Tarapow, 2022).

Como sostiene Klauss Dodds, “la soberanía, la seguridad y la

mayordomía⁷³ son descriptores precisos de qué es lo que está impulsando la política actual del Reino Unido” en el Atlántico Sur (2012, p. 21). Un claro testimonio de que la relación entre ubicación estratégica y conservación marina puede presentar relaciones causales más o menos explícitas.

El Reino Unido es también un exponente claro de otra de las ventajas que conllevan las AMP en áreas remotas, que es el despliegue de avanzados sistemas de observación ambiental de aprovechamiento dual. Utilizando información satelital, sensores acústicos y cámaras de monitoreo, entre otros instrumentos, los Estados con recursos tecnológicos alcanzan una completa conciencia del dominio marítimo. Así como el control de la pesca, visibilizado por plataformas como Ocean Mind o Global Fishing Watch, sistematiza una vasta cantidad de información de superficie, el estudio de la biodiversidad va acompañado de una multiplicidad de sistemas submarinos que habilita una nueva dimensión de la conciencia del dominio marítimo, en este caso del espacio subacuático, especialmente relevante en la competencia estratégica global.

En definitiva, el cumplimiento de estas responsabilidades, mediante la creación de AMP, conlleva intervenciones espaciales concretas que pueden generar resultados en el terreno a través de una presencia más amplia del Estado, legitimada por la agenda ambiental, especialmente en entornos de competencia. Estas políticas pueden ser incrementadas a demanda cuando están asociadas a recursos presupuestarios y capacidades.

Hemos descripto hasta aquí, sucintamente, las cuatro dimensiones que consideramos claves para comprender la creación de grandes AMP a nivel global: ambiental, internacional, socio- económica y estratégica. Nos abocaremos en el apartado siguiente a caracterizar el proceso de creación de las AMP en Argentina y analizar la incidencia que han tenido los factores presentados.

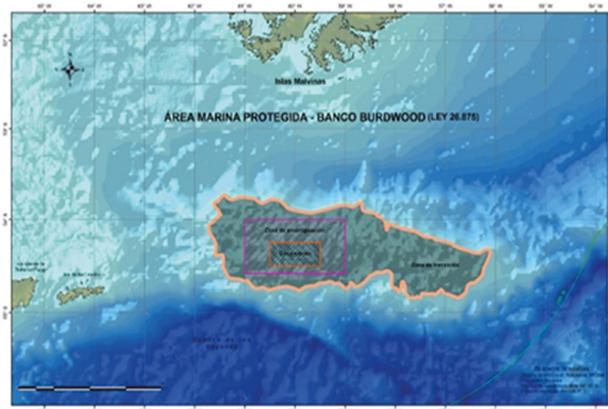
73 *Stewardship* en el original, para referirse al manejo de los recursos y el ambiente.

II. El caso argentino

Evolución de la creación de AMP oceánicas en Argentina

Los primeros pasos en la conservación marina en Argentina se presentaron en las áreas costeras, donde ya existen 52 áreas protegidas de tamaño pequeño, de jurisdicción provincial, siendo tres de ellas parques costero marinos interjurisdiccionales (SADS, 2019, p. 74). En la ZEE, el primer hito en la conservación se dio en 2013, con la creación del AMP Namuncurá-Banco Burdwood (en adelante, AMP NBB), por medio de la Ley 26.875. Ubicada 150 km al este de la Isla de los Estados y 200 km al sur de las Islas Malvinas, busca proteger la meseta submarina conocida como “Banco de Burdwood”, con una extensión de 28.000 km². Su zonificación inicial en áreas concéntricas (Mapa 2) fue adecuada en 2019 según lo establecido en el Sistema Nacional de AMP de 2014 (Mapa 4).⁷⁴

Mapa N° 2



Zonificación del AMP Namuncurá Banco Burdwood, 2013. Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

74 La Autoridad de Aplicación pasó de la jefatura de Gabinete de Ministros a la Administración de Parques Nacionales (Decreto N° 888/2019).

Su tercio oriental y partes del sector norte se superponen con la zona de conservación externa de las Islas Malvinas, establecida ilegítimamente por el Reino Unido. Hasta el momento no se conocen acciones unilaterales del Reino Unido en el área superpuesta.

La creación del AMP NBB en 2013 –al año siguiente de la designación de la AMP en las Islas GSSS por parte de la potencia británica ocupante– abrió una nueva etapa, caracterizada por una mirada más estratégica del mar. El diputado Bastera, uno de los impulsores del AMP NBB, señaló en 2012 que la propuesta “significa preservar la soberanía en el territorio austral y en los mares del Sur” (HCDN, 2012, p. 19). En esta línea, se creó en 2014 el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP) por medio de la Ley N° 27.037, y se lanzó Pampa Azul en 2015 (Ley N° 27.167 PROMAR), una iniciativa científica que tiene entre sus objetivos “avanzar en la agenda de temas estratégicos (...) que contribuyan a la soberanía y seguridad nacional y el desarrollo (...) sostenible” (Pampa Azul, 2020).

La Ley 27.037 busca ordenar las diferentes medidas de conservación marina bajo una única plataforma institucional, destinada a la creación, gestión y administración de AMP nacionales. Establece un Consejo Consultivo multijurisdiccional no vinculante, y señala que las AMP deben estar definidas por ley. Su artículo 2 propone una definición amplia de AMP, estableciendo diferentes objetos de conservación y los alcances de las categorías de manejo, sintetizadas en los Cuadros 1 y 2.

Cuadro N° 1

Categoría	Objetivo de conservación
Reserva Nacional Marina Estricta (RNME)	Biodiversidad marina y procesos ecológicos a largo plazo. Máxima protección permanente o temporal.
Parque Nacional Marino (PNM)	Biodiversidad marina, calidad del paisaje y procesos ecológicos a gran escala.
Monumento Nacional Marino (MNM)	Atributo de interés especial o único de biodiversidad marina o calidad del paisaje. Localización limitada.
Reserva Nacional Marina para la Ordenación de hábitats o especies (RNM)	Necesidades de especies particulares o mantenimiento de hábitats.
Reserva Nacional Marina (RNM)	Biodiversidad marina, calidad del paisaje y procesos ecológicos a gran escala, con ordenamiento de actividades económicas.

Cuadro N° 2

	EM	DN	Pesca	Pr L S	Rec	EQ	IC	C y V	CU
RNME	No	No	No	No	No	No	Si	Si	--
PNM	No	Si	Sólo PM	No	Si	No	Si	Si	--
MNM	No	Si	Sólo PM	No	Si	No	Si	Si	No
RNM OHE	No	Si	Sólo PM	No	Si	No	Si	Si	No
RNM	No	Si	Sólo PM	No	Si	No	Si	Si	--

Actividades permitidas según categorías - Ley 27.037.

Cuadro N° 3

EM	ejercicios militares de superficie y submarinos que generen impactos sobre las especies y los ecosistemas y el desecho de residuos de tal actividad
DN	deportes náuticos de superficie y submarinos
Pesca	caza y pesca (pesca solo de acuerdo con el Plan de Manejo)
Pr L S	prospección, exploración y actividad extractiva en el lecho y subsuelo marino
Rec	visita pública recreativa y educacional
EQ	introducción, trasplante y propagación de elementos químicos y productos biológicos
IC	investigación científica y monitoreo
C y V	control y vigilancia
CU	Cualquier actividad que perturbe o modifique la característica única que justificó su categorización

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 27.037.

Una vez establecido el marco jurídico para la creación y gestión de las AMP, que fue objeto de críticas por parte de los organismos de pesca,⁷⁵ se planteó el desafío de la selección de nuevas áreas. La iniciativa no gubernamental Faros del Mar

⁷⁵ Según la Ley de Pesca N° 24.922 de 1998, esta alcanza “todas las actividades extractivas, de explotación, de conservación e investigación de los recursos vivos marinos”.

Patagónico⁷⁶ identificó inicialmente 18 áreas candidatas (Foro, 2013; Falabella, 2014), a las cuales se agregaron posteriormente Banco Burdwood y Yaganes, con una superficie mucho menor a la actual (Mapa 3).

Mapa N° 3



Áreas candidatas para la conservación. Fuente: Falabella, 2014: 10. Áreas 6 y 2 agregadas en Taller, 2014.

En 2017, a partir de esta información y de diferentes talle-

76 El espacio que denomina Mar Patagónico no responde a ninguna toponimia oficial.

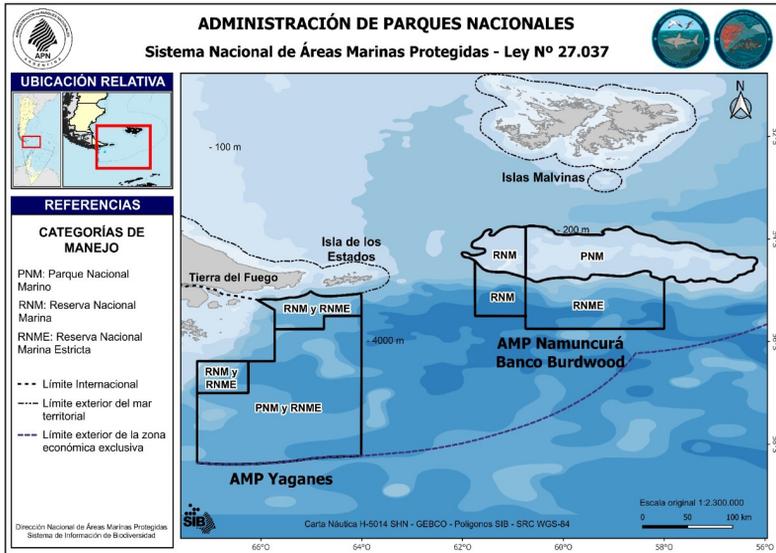
res,⁷⁷ el organismo nacional a cargo de la cuestión ambiental⁷⁸ retuvo seis áreas candidatas: El Rincón, Frente Valdés, Patagonia Azul, Agujero Azul, Banco Burdwood y Yaganes (DNC/APN, 2017, p. 5). Como señala el documento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MADS), estas fueron seleccionadas “en base a la información científica disponible, el interés geopolítico, y la minimización de impactos sobre las actividades económicas (en particular, la actividad pesquera e hidrocarburífera)” (DNC/APN, 2017, p. 5). Así, la Autoridad de Parques Nacionales (APN), designada como Autoridad de Aplicación del Sistema por medio del Decreto 402/2017, identificó las áreas de menor conflictividad como un primer paso para avanzar en la protección de los océanos. (DNC/APN, 2017, p. 7).

La creación de las AMP Namuncurá-Banco Burdwood II (NB-BII) y Yaganes, consagradas en la Ley 27.490 de diciembre de 2018, fue resultado de este proceso. Yaganes suma a la protección marina cerca de 69.000 km², bajo categorías estrictas para los fondos, mientras que NBBII abarca más de 32.000 km², con su mayor parte bajo protección estricta. El AMP NB-BII amplía el área de protección del Banco Burdwood, incluyendo la ladera y talud sur, y sus fondos albergan los restos del crucero ARA *General Belgrano*, hundido durante la Guerra de Malvinas y que es considerado Sitio Histórico Nacional y Tumba de Guerra desde 2001. El AMP NBBII coincide en su límite este con la Zona de Conservación Ilegal de Malvinas y sólo se superpone con ella en un pequeño sector.

77 Taller Proyecto GEF-FAO, 2014; Taller “Consulta Nacional de Océanos y Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas” y Mesa de Trabajo Interministerial, 2017.

78 La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SADS) funcionó hasta 2015 en el marco de la Jefatura de Gabinete. Entre 2015 y 2018 tuvo jerarquía de ministerio (MADS), volviendo a ser Secretaría entre 2018 y diciembre de 2019, cuando recuperó el estatus de ministerio.

Mapa N° 4



AMP Namuncurá-Banco Brurdwood I y II y AMP Yaganes. Fuente: Autoridad de Parques Nacionales (MADS). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/areas-marinas-protegidas>.

La creación del AMP Yaganes estuvo impulsada por la iniciativa de National Geographic-Pristine Seas, que realizó una expedición inédita a la zona, en conjunto con el Foro para la Conservación del Mar Patagónico, Tompkins Conservation y científicos argentinos. Utilizando tecnología de exploración de aguas profundas, que también fue usada en NBB, Pristine Seas recopiló información sobre la riqueza marina y realizó una película documental sobre Yaganes, que resultó en un impulso definitivo para la creación de la AMP a fines de 2018 (Sala, 2019), con un tamaño muy superior al del área candidata inicial (Mapa 3). El AMP Yaganes se ubica en el paso bioceánico del pasaje de Drake y en el acceso al continente antártico, y linda en su límite oeste con el Parque Marino Islas Diego Ramírez y Paso Drake, creado por Chile en su jurisdicción. El propósito

de Pristine Seas es crear un corredor bioceánico que una los parques marinos de Argentina y Chile, en un área que tiene relevancia estratégica singular por los antecedentes de conflicto entre ambos países y que hoy presenta el desafío de una nueva disputa territorial como resultado del Decreto 43.039/2021 del Presidente Piñera, a través del cual Chile pretende extender los límites de su PC al sureste del Punto F establecido en el Tratado de Paz y Amistad de 1984, presentación que Argentina considera no aceptable (Cancillería Argentina, 2021).

La ubicación estratégica de estos espacios fueron argumentos relevantes en el apoyo parlamentario a las AMP, así como la posibilidad de acercar a la Argentina a la meta de Aichi gracias al gran tamaño de ambas áreas (HCDN, Expediente 21-PE-2017), exponiendo con claridad la importancia de las dimensiones internacional y estratégica.

Un nuevo espacio para considerar es el denominado Agujero Azul, un proyecto de AMP bentónica de 148.000 km² que ya cuenta con media sanción en la Cámara de Diputados, y que es promovido activamente un grupo de ONG, especialmente World Conservation Society.⁷⁹ Ubicada en la PC, más allá de la ZEE, esta AMP solo protegería los espacios bentónicos, es decir, los recursos vivos sedentarios o que se desplazan en contacto con el suelo, que son exclusivos del Estado ribereño. La columna de agua más allá de la ZEE corresponde a la alta mar, y aunque se registra allí intensa actividad pesquera de actores distantes, sus actividades solo pueden ser restringidas en tanto afecten los fondos con redes de arrastre, cuestión que resulta operativamente compleja. De hecho, rigen ya allí medidas de conservación pesquera para la vieira y la centolla.

El polígono actualmente en debate difiere del que se trabajaba como área candidata en el marco de Pampa Azul, de unos 60.000 km², que se limitaba a los sectores donde se cuenta con información científica y comprendía también parte de la ZEE (DNAMP/APN, 2021). En este sentido, el actual diseño ha

79 Presentado en noviembre de 2020, fue aprobado en la Cámara de Diputados en julio de 2022 y enviado al Senado.

sido modificado para excluir las áreas de prospección petrolera licitadas por la Secretaría de Energía en la Ronda 1 en 2018, aunque abarca la totalidad de la zona de una futura Ronda 2. Incluye además el área donde se encuentran los restos del submarino *San Juan* y, en su mitad sur, se solapa con sectores ocupados ilegalmente por el Reino Unido.

Las críticas más salientes para este proyecto apuntaron a la escasa evidencia científica acerca del valor ambiental de toda su extensión, la falta de relación entre el AMP bentónica y los problemas de sobrepesca y trasbordo en el área adyacente, las dificultades económicas y operativas de su implementación, entre otras. El proyecto menciona además que comprende el lugar “donde yacen los restos del Submarino ‘ARA San Juan’ y descansa en eterna custodia de nuestra soberanía su ‘heroica tripulación’”, situación que ameritaría un instrumento específico, similar al del crucero *Gral. Belgrano*, en lugar de una medida ambiental (HCDN, Expediente 1039-D-2022).

Dimensiones internacional, ambiental y socioeconómica en la creación de AMP en Argentina

Desde el punto de vista ambiental, se reconoce que el Mar Argentino posee una destacada biodiversidad a nivel mundial, ya que la influencia de grandes corrientes oceánicas, vientos y mareas generan condiciones de alta productividad. Aunque se evidencian amenazas derivadas del cambio climático y el aprovechamiento no sostenible, especialmente de la captura incidental, todavía es un área relativamente bien preservada. La protección oceánica en su desarrollo actual comprende áreas de interés para la biodiversidad, como el Banco Burdwood, una meseta sumergida con especies bentónicas vulnerables y formadoras de hábitats tridimensionales, y Yaganes, que involucra ambientes marinos del talud continental y cuencas oceánicas de grandes profundidades, con jardines de

corales de agua fría (MADS a, 2016). Sin embargo, no es representativa de las diversas subregiones de la ecorregión del Mar Argentino y no comprende las áreas de mayor productividad y biodiversidad.

En el plano internacional, Argentina busca alcanzar las metas cuantitativas como parte de las responsabilidades ambientales asumidas en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y valora su cumplimiento en términos reputacionales, pero se pueden presentar contradicciones debido a la usurpación de sus espacios marítimos e insulares por parte del Reino Unido. El Informe de Argentina ante el CDB de 2019 señala que las tres AMP oceánicas “abarcan 129.170 km², lo que representa el 5,52% del total de los espacios marítimos argentinos continentales e insulares (2.337.000 km²)”, que llegarían a un 7,04% al sumarle las áreas costero-marinas protegidas (35.478 km²) (SADS, 2019, p. 35). Para este cálculo se toma en cuenta la superficie total de la ZEE, incluida la correspondiente a las Islas Malvinas, pero excluyendo el sector antártico argentino y las islas GSSS, debido a que estos espacios están sujetos a la aplicación exclusiva de las normas de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA). Como Argentina no incluye el área de la CCRVMA en su superficie base, la idea de crear un AMP en el área usurpada de GSSS, impulsada por algunos sectores, no permitiría alcanzar nuevos porcentajes y expondría las dificultades para una implementación efectiva, aunque podría tener algún efecto simbólico.

Volviendo a los porcentajes, el Proyecto de Ley AMPB Agujero Azul habla de un 8,2%, un dato utilizado por el Foro del Mar Patagónico, sin detallar la referencia (HCDN, Expediente 1039-D-2022).

Estos guarismos contrastan con los informados por la base de datos internacional Protected Planet, con sede en Cambridge, que publica la información recogida por el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-WCMC, por sus siglas en inglés) y la Unión Internacional para la Conservación de la

Naturaleza (IUCN). Esta base asigna a Argentina una protección marina equivalente al 11,77% de los espacios jurisdiccionales (127,449 km²), que toma como punto de partida una superficie marítima soberana de solo 1.083.151km², que excluye a las Islas Malvinas (UNEP-WCMC y IUCN, 2021).⁸⁰ Así, el reconocimiento internacional de un mayor porcentaje conlleva el desconocimiento de la soberanía argentina sobre parte de su ZEE y omite la existencia de un área en conflicto en Malvinas y las islas subantárticas.

Porcentajes alternativos

Cuadro N° 4

Fuente	Porcentaje	Superficie Base
Informe de Argentina ante la CDB, 2019	7,04%	2.337.000 km ²
Proyecto de Ley Agujero Azul	8,2%	No consignada
Protected Planet (UNEP-WCMC y IUCN, 2021)	11,77%	1.083.151 km ²

Fuente: elaboración propia.

De hecho, la valoración de las metas cuantitativas como fin en sí misma conlleva un reconocimiento y una legitimación a países que, como el Reino Unido, despliegan una política histórica de ocupación de espacios coloniales y distantes. Sistematizada en la iniciativa *Blue Belt* de 2016, el gobierno británico realiza una protección marina masiva en los territorios de ultramar, especialmente en los residuales para la economía marítima y con ubicaciones estratégicas. Además de los casos mencionados de Chagos (2010) y las islas GSSS (2012), el Reino Unido ha promovido el AMP de Orcadas en 2009, un

⁸⁰ Incluye otro tipo de áreas de protección “internacional”, como las Reservas de Biosfera y áreas que son Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.

área incluida en el sector antártico argentino y establecida en el marco de la CCRVMA, y ha creado enormes AMP en Pitcairn (2016), Santa Helena (2016), Ascensión (2019) y Tristán da Cunha (2020). En las Islas Malvinas, donde las actividades pesqueras e hidrocarburíferas están ampliamente desarrolladas, los objetivos de protección proyectados por la potencia ocupante son limitados, centrados en la isla Beauchêne, el área del Banco Burdwood y las áreas costeras (FIG/SAERI, 2021).

Así, a pesar del descrédito ocasionado –antes mencionado por el caso de Chagos–, Reino Unido utiliza la “coartada ambiental” (Leenhardt, 2013, p. 3) para reforzar su presencia territorial, tanto civil como militar, en espacios ocupados (Díaz, 2020). Parte de ese esfuerzo de legitimación y liderazgo ambiental del Reino Unido es canalizado a través de la comunidad científica y las ONG transnacionales.

En Argentina, las ONG nacionales y extranjeras, mayormente de origen anglosajón, se reúnen bajo el paraguas del Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia.⁸¹ Estas han tenido un amplio protagonismo en la identificación de áreas, la sistematización de informes, y también en las campañas científicas, como las del buque de investigación *Hanse Explorer* del National Geographic en Yaganes y Banco Burdwood (Sala, 2019) y la de Greenpeace en el Agujero Azul en 2019 (Greenpeace, 2019). Entre otros aportes, la Fundación Wyss realizó una donación para el alistamiento del buque *Oca Balda*, entregado por el INIDEP a la APN para la gestión de AMP (MADS, 2021). En síntesis, las ONG son actores de intenso activismo en la promoción de AMP, construyendo incentivos para la demanda social, financiando y ejecutando campañas para obtener la información mínima que permita proponer el cerramiento de áreas, y ejerciendo influencia directa sobre los

81 Ente ellas: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Wildlife Conservation Society (WCS), BirdLife International, Global Penguin Society, Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA), Instituto de Conservación de Ballenas, Aves Argentinas, Fundación Temaikén, Fundación Patagonia Natural, Fundación Aqua Marina, Oceana, Pew Charitable Trust and National Geographic Pristine Seas.

decisores. Aunque sus intereses pueden coincidir con los del Estado en cuestiones específicas, sus prioridades no reflejan la multidimensionalidad de la agenda marítima. Por ello es el Estado el responsable de balancear los múltiples objetivos y compromisos de la nación en el mar, ordenando las actividades marítimas a partir de un criterio propio, contribuyente y no subordinado a las preocupaciones globales, y utilizando herramientas de integración como la Planificación Espacial Marina (PEM).

Hasta el momento, el balance de intereses parece favorable en Argentina, ya que las AMP prosperaron en aquellos lugares designados de interés para la conservación, donde se alcanzaron grandes superficies y no se afectó seriamente la actividad económica actual.

En el caso de la pesca, la participación de NBB y Yaganes es baja, pero su especie principal, la merluza negra, es muy valiosa (se pesca allí el 2% y 4% de la captura, respectivamente). Las AMP prohibirían el uso de redes de arrastre, altamente destructivas para los fondos.

Algunos especialistas afirman que la restricción de la pesca por parte de Argentina a través de categorías de manejo estrictas podría potenciar los *stocks* pesqueros del área ocupada por Reino Unido, un efecto no deseado desde el punto de vista estratégico (Lerena, 2021). Asimismo, desde sectores vinculados a la pesca nacional se expresa especial preocupación sobre el posible avance en otras áreas candidatas, como El Rincón, Frente Valdez, Patagonia Azul y Agujero Azul.⁸² De acuerdo a estudios de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, “el impacto económico sobre la industria pesquera que implicarían las AMP actuales y las cuatro que se proyectan en el futuro es más que significativo, del orden de los U\$D 488 millones anuales, según cálculos del año 2016” (CEPA, 2019, p. 121). Ya existen en dichos espacios políticas destinadas a asegurar la sustentabilidad de los recursos y las buenas prácticas,

82 El Proyecto AA establece que ninguna cuota de pesca para dicha zona puede ser renovada (HCD, 2022).

a cargo del Consejo Federal Pesquero (CFP), con el asesoramiento del INIDEP, que es un organismo técnico de reconocido prestigio. El CFP protege las áreas más sensibles de Yaganes, Banco Burdwood y Agujero Azul desde 2004, a través de mecanismos más flexibles, como las zonas de veda permanentes o transitorias (CEPA, 2019, pp. 46-42). Las cámaras señalan que, si se consideraran las zonas de veda del CFP como parte de la política de conservación, el área preservada alcanzaría el 30% de la superficie marítima argentina (CEPA, 2019, p. 43).

Las zonas de las AMP analizadas no están actualmente sometidas a la explotación de hidrocarburos, por haber resultado las tareas exploratorias de la década de 1960 poco promisorias (MADS, 2016, p. 31). Sin embargo, la ubicación del AMP NBB coincide con cuencas sedimentarias que pueden constituir potenciales reservas con las nuevas tecnologías. En el caso de la proyectada área marina protegida bentónica (AMPB) Agujero Azul, el polígono inicial fue modificado para evitar una superposición con la Cuenca Argentina Norte (CAN 114), pero su ubicación coincide en casi toda su extensión con las áreas de la Ronda 2 de exploración de hidrocarburos, aún no licitada, que puede adquirir una relevancia singular para la seguridad energética y el desarrollo nacional de ser exitosa la Ronda 1.

En consecuencia, las AMP NBB I y II y Yaganes podrían ser calificadas como áreas residuales o periféricas desde el punto de vista productivo, pero la búsqueda de proteger nuevas áreas de gran tamaño en espacios jurisdiccionales colisionaría con áreas medulares de la producción pesquera e hidrocarbúfera.

Dimensión estratégica: reglas, ubicación y presencia territorial

Las AMP oceánicas en Argentina presentan una gran relevancia derivada de su ubicación estratégica, en el contexto

de la creciente importancia del Atlántico Sur en los procesos internacionales de cooperación y conflicto. Como se ha descrito anteriormente, el AMP NBBI abarca el área contigua al sector usurpado por el Reino Unido, solapándose parcialmente. En el área solapada, el gobierno ilegítimo de Malvinas estaría planificando la creación de una reserva marina natural, lindante con un área protegida multiuso (FIG/SAERI, 2021). Yaganes, por su parte, ocupa el espacio de proyección hacia la Antártida, que se extiende a la plataforma continental propia, la frontera con alta mar y el área limítrofe con Chile, un espacio que supo ser de alta conflictividad hasta que en 1984 se firmó el Tratado de Paz y Amistad y que está nuevamente sometido a tensiones.

Como se afirmó anteriormente, la creación de AMP no incide en aspectos de soberanía debido a que las áreas protegidas ya son consideradas jurisdiccionales. Sin embargo, sí hay una práctica asociada a la presencia territorial que puede convertir a estos espacios *sui generis* en verdaderas zonas de amortiguación geopolíticas, en un entorno global en el que los espacios marítimos son objeto de competencia entre potencias, donde se revalorizan los pasos entre los océanos, la proyección a la Antártida, el acceso a los recursos y en el que los Estados ribereños buscan consolidar sus derechos sobre la plataforma continental.

Para que cumplan un papel en la consolidación de la presencia territorial del Estado en el mar, es importante que las AMP sean efectivas. La Administración de Parques Nacionales (APN), un actor que se suma al escenario marítimo como autoridad de aplicación del SNAMP desde 2017, ha avanzado en materia normativa,⁸³ ya que trabaja en los Planes de Manejo (solo se encuentra implementado el AMP NBBI- 2016) y en 2021 realizó el primer operativo de control efectivo y recopilación de datos científicos en Banco Burdwood. Además, está

83 En diciembre de 2019 se reglamentó la Ley N°27.037, se aprobó el procedimiento sancionatorio ante infracciones (Decreto 881) y se adecuó el AMP NBBI al SNAMP (Dec 888/2019).

alistando el buque de investigación *Oca Balda*, que se sumaría a los del INIDEP, la Armada Argentina, la Prefectura Naval y los del CONICET, operados por la Armada y la Prefectura. Sin embargo, las partidas presupuestarias destinadas a la gestión de AMP no se condicen con la dimensión de la tarea, alcanzando en el presupuesto 2020 una asignación de 2 dólares por km² (Revista Puerto, 2021).

La investigación científica realizada en el marco de Pampa Azul constituye un fundamento ineludible para la gestión de la conservación. Dos de sus cinco áreas prioritarias se asocian a AMP actuales y potenciales: NBB, donde se han realizado 16 campañas desde 2013, y Frente del Talud Continental/Agujero Azul, que fue objeto de dos campañas. Una tercera área prioritaria, las Islas Subantárticas, se encuentra bajo el régimen de protección ambiental de la CCRVMA, único régimen reconocido por Argentina.

En relación con el control y la vigilancia, el artículo 12 de la Ley 27.037 –modificada en 2018– establece que “Los organismos con competencia en los espacios marítimos del SNAMP asegurarán la debida cooperación hacia la autoridad de aplicación en la fiscalización en todo lo que respecta al cumplimiento de la presente ley”.⁸⁴ Estos organismos son la Armada Argentina (ARA) y la Prefectura Naval Argentina (PNA), que desde 2019 han acordado mecanismos de colaboración con la APN a través de protocolos adicionales a los convenios marco de cooperación existentes. Estos están referidos a la vigilancia y el monitoreo del tránsito marítimo en dichas zonas, por medios aéreos y de superficie, y la detección de infracciones al SNAMP, estableciéndose diferentes instancias de coordinación e intercambio de información, así como patrullas de oportunidad en ocasión de operaciones de adiestramiento.

Esta cooperación se presenta en el marco de restricciones especiales a las actividades militares en el marco del SNAMP. Los especialistas en conservación clasifican como amenazas a

84 Además, los Ministerios de Defensa y de Seguridad forman parte del Consejo de Asesoramiento no vinculante previsto en el Sistema Nacional de AMP.

las operaciones militares que ocasionan ruido submarino, sonidos impulsivos y cambios morfológicos del fondo y el sustrato, así como también los residuos militares, como los depósitos de municiones y depósitos de contaminantes químicos peligrosos en el mar (Foro, 2019, p. 61). En línea con esta mirada, las actividades militares están restringidas por el artículo 5 de la Ley 27.037 que, con las modificaciones de 2018, establece para todas las categorías de gestión que “quedan prohibidos los ejercicios militares de superficie y submarinos que generen impactos sobre las especies y los ecosistemas y el desecho de residuos de tal actividad”. Se trata de una limitación muy amplia, que aplica solamente a las unidades de guerra de la Argentina, ya que, como hemos analizado más arriba, las actividades militares en ZEE de terceros Estados solo estarían limitadas por la debida consideración hacia el Estado ribereño. Es importante señalar, en este contexto, que los ejercicios militares no solo forman parte del adiestramiento militar, sino que también son formas de disuadir, de enviar mensajes estratégicos en entornos de competencia, y de optimizar mecanismos de coordinación en iniciativas cooperativas.

Conclusiones

A modo de conclusión, podemos afirmar que los factores que inciden en la creación de las grandes AMP oceánicas son diversos y van más allá de lo ambiental. El valor reputacional, la residualidad socio-económica y la relevancia estratégica son factores con fuerte presencia, cuyo peso es necesario ponderar caso por caso. El aspecto estratégico, que puede ser evaluado por su efecto sobre el comportamiento de los terceros actores en espacios marítimos *sui generis*, constituye un factor de análisis con peso propio, aunque rara vez su impacto es directo. Las AMP generalmente juegan un papel relevante en la legitimación de la presencia adelantada, a través de actividades duales en espacios de jurisdicción nacional o en dispu-

ta. Para que el Estado pueda aprovechar estas oportunidades estratégicas, la creación de grandes AMP debe ir acompañada de un marco institucional sólidamente integrado y capacidades reales. La fluidez de la agenda ambiental, en permanente transformación y atravesada por actores transnacionales, exige una política nacional consistente, con fuerte base científica, que articule la cuestión ambiental con los valores de soberanía, defensa nacional y desarrollo sostenible, ya que se trata de una práctica de cerramiento territorial que también puede encerrar riesgos, según las actividades que los actores desplieguen en dichos espacios.

En el caso argentino, las AMP Namuncurá-Banco Burdwood I y II y Yaganes se ubican en un enclave geopolítico singular en el Atlántico Sur, por lo cual su designación no puede ser neutral para los intereses nacionales. Las oportunidades y riesgos asociados a las AMP impactan sobre los desafíos de cooperación y conflicto con terceros países.

Entre las oportunidades generadas por las AMP, podemos identificar las siguientes:

- En la dimensión ambiental, las AMP de Argentina aportan a la capacidad global del océano de mantener su resiliencia y contribuyen a la preservación de especies en uno de los espacios de mayor biodiversidad global.
- En lo internacional, Argentina se posiciona como actor responsable ante la comunidad internacional y nacional, buscando alcanzar las metas internacionales en el contexto de las restricciones derivadas de la ocupación ilegal británica, un activo potencial frente a una eventual negociación sobre las áreas usurpadas. De hecho, Reino Unido ha reaccionado proponiendo un área protegida en el espacio de NBB que controla.
- Con relación al impacto económico, este puede ser calificado como bajo en el actual desarrollo, ya que las AMP vigentes en Argentina se ubican en áreas residuales, que no afectan seriamente las actividades de pesca e hidrocarburos.

- En cuanto a su ubicación estratégica, estas AMP tienen el potencial de convertirse en verdaderas zonas de amortiguación geopolítica en contextos de mayor competencia, especialmente si se desarrollan los mecanismos de vigilancia y las tecnologías asociadas a la conciencia del dominio marítimo que exhiben otras AMP. Asimismo, contribuyen a visibilizar sitios de valor histórico, como los restos del crucero *Gral. Manuel Belgrano* (eventualmente, el submarino *San Juan*), y podrían contribuir a preservar recursos de potencial valor futuro, como los mineros y genéticos.
- Finalmente, las AMP consolidan la presencia territorial en un espacio fluido y deshabitado como es el mar, crecientemente puesto bajo la lupa en el marco de la disputa internacional por los espacios comunes. En estos espacios alejados y de difícil navegabilidad, la gestión de la conservación, la ciencia y la vigilancia asociada a ellas contribuyen a afianzar la soberanía, al proveer alerta estratégica y disuasión por presencia frente a actores externos. Para lograr este efecto multiplicador, la actividad del Estado en dichas áreas debe ser efectiva, persistente e integral.

Entre los riesgos que pueden derivarse de la creación de grandes AMP en espacios jurisdiccionales, podemos mencionar los siguientes:

- El aspecto cuantitativo que predomina en las metas de protección internacionales implica para la Argentina un efecto paradójico: la obtención de mayores porcentajes se alcanza tomando como referencia una superficie total que desconoce la soberanía argentina sobre territorios ilegalmente ocupados. La ocupación por parte del Reino Unido de los sitios de alto potencial de protección, como las islas subantárticas, afecta aún más los intereses nacionales derivados de esta situación. Por ello deberían evitarse compromisos y expresiones que refuercen los aspectos cuantitativos de la protección. En este sentido,

se deben jerarquizar los factores cualitativos que el mismo CDB define para la conservación.

- Aunque el Estado y las ONG tienen coincidencias en materia de conservación, se trata de entidades con intereses y finalidades diferentes. El Estado debe velar para que la conservación se realice de acuerdo a una estrategia propia y evitar que las iniciativas de estas organizaciones, que tienen una sola prioridad y gran capacidad de influencia, lideren la política de conservación marina nacional.
- El actual equilibrio precario entre la conservación y las actividades económicas puede verse amenazado por la creación de nuevos espacios protegidos de gran tamaño sin modalidades flexibles, con el riesgo adicional de beneficiar intereses extraños. Urge avanzar en una Planificación Espacial Marina que ordene conservación y las industrias marítimas de acuerdo a un criterio nacional.
- Las AMP, ubicadas en áreas estratégicas, pueden generar limitaciones derivadas de la asimetría de restricciones legales en la ZEE, que solo aplican en forma clara a actividades realizadas por buques de bandera nacional. Esto puede resultar particularmente relevante en el caso de las actividades militares, en un contexto en el que el dominio de los entornos marítimos ha cobrado particular dinamismo en la competencia entre potencias, incluyendo al Atlántico Sur. Los ejercicios militares y las operaciones marítimas combinadas constituyen una parte central del adiestramiento y son ampliamente utilizados para fines disuasivos y para enviar mensajes estratégicos, competitivos y cooperativos. Debido a esto, restringir en forma permanente su desarrollo en áreas tan extensas, escasamente investigadas y de alta relevancia estratégica puede convertirse en un factor de debilidad.
- Finalmente, la gran superficie de las AMP acarrea problemas de gestión, con el consiguiente riesgo de que se

creen “parques de papel”. Para que las AMP provean el efecto geopolítico de la presencia territorial –además del ambiental– es necesario contar con una capacidad de investigación científica, gestión y vigilancia acorde, y que los esfuerzos se encuentren armonizados a través de una política oceánica integrada, que evite la fragmentación, la duplicación de esfuerzos, la mirada sectorial y el cortoplacismo. Tanto Pampa Azul como el SNAMP cuentan con organismos interministeriales que sería oportuno potenciar, apuntando a un planeamiento integrado de la actividad marítima que preste especial atención a las necesidades de la defensa.

En síntesis, este trabajo nos ha permitido exponer que la creación de las AMP NBB I y II y Yaganes tiene el potencial de alinear las herramientas de conservación con otros objetivos estratégicos del Estado, como el prestigio internacional, la no afectación de actividades económicas clave y el incremento de la presencia estratégica en espacios de alto valor para la soberanía nacional. El desafío actual se focaliza en concretar las sinergias potenciales y evitar nuevos riesgos, que pueden venir de la mano de la ocupación ilegal de nuestros espacios marítimos y de la creciente competencia global por los océanos.

Referencias bibliográficas

Alonso *et al.* (1998). *Estrategia, teoría y Práctica*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval e Instituto de Publicaciones Navales.

Cámara de Diputados de la Nación (2012). Diario de Sesiones. Versión taquigráfica - Sesión 23-5-2012. República Argentina. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/provisorias/130-8.htm>

Cámara de Diputados de la Nación (2022). Proyecto de ley: Creación del Área Marina Protegida Bentónica “Agujero Azul”. Expediente 1039-D-2022. República Argentina. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/1039-D-2022.pdf>

Cancillería Argentina (2021). Información para la Prensa N°: 344/21. La plataforma continental argentina que aprobó por unanimidad el Congreso es la que definió la ONU. 28-08. República Argentina. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-plataforma-continental-argentina-que-aprobo-por-unanimidad-el-congreso-es...> Consultado el 14 de julio de 2022.

Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas (CEPA) (2019). “La Industria Pesquera y las Áreas Marinas Protegidas en Argentina”. Documento de Posición del Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas. Noviembre 2019. Disponible en: <https://cepapesquera.org/wp-content/uploads/2020/05/La-Industria-Pesquera-y-las-Areas-Marinas-Protegidas-CEPA.pdf>. Consultado el 5 de octubre de 2020.

Day, J. *et al.* (2012). *Directrices para la Aplicación de las Ca-*

- tegorías de Gestión de Áreas Protegidas de la UICN en Áreas Marinas Protegidas*. Gland, Suiza: UICN. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-019-Es.pdf>. Consultado el 3 de mayo de 2020.
- De Santo, E. (2013). Missing marine protected area (MPA) targets: How the push for quantity over quality undermines sustainability and social justice. *Journal of Environmental Management*, 124: págs. 137-146.
- De Santo, E. (2019). Militarized Marine Protected Areas (MPAs) in overseas territories: Conserving biodiversity, geopolitical positioning, and securing resources in the 21st century. *Ocean and Coastal Management*, 184.
- Devillers, R. *et al.* (2015). Reinventing residual reserves in the sea: Are we favouring ease of establishment over need for protection? *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 25: págs. 480-504.
- Díaz, A. (2020). Áreas marinas protegidas. Su utilización por parte del Reino Unido en territorios cuya soberanía se encuentra en disputa. *Revista Defensa Nacional*, 5: págs. 117-141.
- Dirección Nacional de Áreas Marinas Protegidas (DNAMP)/Administración de Parques Nacionales (APN) (2021). *Acta de la Segunda Reunión Ordinaria Anual del Comité de Asesoramiento Permanente del SNAMP*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_del_comite_de_asesoramiento_permanente.pdf. Consultado el 15 de mayo de 2022.
- Dirección Nacional de Conservación (DNC)/Administración de Parques Nacionales (APN) (2017). *SNAMP: Justificación técnica para la creación de seis áreas marinas protegidas*. Disponible en: https://sib.gob.ar/archivos/Areas_marinas_prioritarias.pdf. Consultado el 17 de mayo de 2023.

- Dirección Nacional de Conservación (DNC)/Administración de Parques Nacionales (APN) (2019). *Plan de Manejo de las Áreas Marinas Protegidas Namuncurá - Banco Burdwood y Namuncurá – Banco Burdwood II*. Informe de taller. Disponible en: https://sib.gob.ar/archivos/Informe_Taller_plan_de_ManejoOct2019.pdf. Consultado el 17 de mayo de 2023.
- Dodds, K. (2012). The Falkland Islands as a 'Strategic Gateway'. *The RUSI Journal*, 157(6): págs. 18-25.
- Falabella, V. (2014). *Identificación de áreas de alto valor de conservación como potenciales áreas marinas protegidas*. Informe del Proyecto GEF 5112-FAO. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Argentina.
- FAO (2003). *Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. La ordenación pesquera: El enfoque de ecosistemas en la pesca*. FAO, Departamento de Pesca No. 4, Supl. 2. Roma.
- Ferro, M. (ed.) (2022). *Áreas Marinas Protegidas en el Atlántico Sudoccidental y la Antártida*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales.
- FIG/SAERI (2021). Public consultation regarding the Falkland Islands Marine Management Areas. Paper Number: 46/21. Executive Council. 24 February.
- Foro para la Conservación del Mar Patagónico (2013). *Áreas relevantes para la conservación de la biodiversidad marina*. Resumen ejecutivo. Buenos Aires, Argentina.
- Foro para la Conservación del Mar Patagónico (2019). *Taller Técnico sobre Implementación de Áreas Marinas Protegidas Nacionales en el Mar Argentino*. Reporte final. Informe inédito. Buenos Aires, Argentina.
- Gray, N. (2010). *Sea Change: Exploring the International*

- Effort to Promote Marine Protected Areas. *Conservation and Society*, 8(4): 331-338. <https://doi.org/10.4103/0972-4923.78149>.
- Gray, N. (2018). Charted waters? Tracking the production of conservation territories on the high seas. *International Social Science Journal*, 68(229-230): 257-272.
- Greenpeace International (2019). The Wild West Atlantic: The Impact of Overfishing in the South West Atlantic Ocean. *Greenpeace*. 31 de octubre. Recuperado de: <https://www.greenpeace.org/international/publication/25452/the-wild-west-atlantic/>. Consulta: mayo de 2023.
- Kaye, S. B. (2006). Freedom of navigation in a post 9/11 world: security and creeping jurisdiction. En D. Freestone, R. Barnes y D. Ong (Eds.). *The Law of the Sea Progress and Prospects* (pp. 347-364). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Kraska, J. (2011). *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Leenhardt, P. *et al.* (2013). The rise of large-scale marine protected areas: Conservation or geopolitics? *Ocean & Coastal Management*, 85: 112-118.
- Lerena, C.A. (2021). La multilateralidad, las Áreas Marítimas Protegidas y la Pesca Ilegal. *Palsur*. 20 de marzo. Recuperado el 5 de abril de 2021 de <http://palsur.com.ar/nota/804/la-multilateralidad--las-areas-maritimas-protegidas-y-la-pesca-ilegal>.
- Ley N° 26.875 (2013). Créase el Área Marina Protegida Namuncurá - Banco Burdwood. República Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/215000-219999/218102/norma.htm>. Consulta: mayo

de 2023.

Ley N° 27.037 (2014). Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas. República Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/235000-239999/239542/norma.htm>. Consulta: mayo de 2023.

Ley N° 27.490 (2018). Créanse Áreas Marinas. Ley N° 27.037. Modificaciones. República Argentina. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/198013/20181217?busqueda=1>. Consulta: mayo de 2023.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (a) (2016). *Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas. Bases para su puesta en funcionamiento*. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ambiente-sistema-nacional-areas-marinas-protegidas.pdf>. Consulta: mayo de 2023.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (b) (2016). *Plan de Manejo del Área Marina Protegida Namuncurá – Banco Burdwood*. CABA: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/10/areas_marinas_protegidas_banco_burdwood_final_0.pdf. Consulta: mayo de 2023.

Organización de las Naciones Unidas (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Disponible en: <http://bit.ly/2uzgND5>. Consultado el 17 de mayo de 2023.

Organización de las Naciones Unidas (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <http://www.cbd.int>. Consultado el 17 de mayo de 2023.

- Organización Marítima Internacional (OMI) (2005). Resolution A.982 (24) – *Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas*. Recuperado de: https://www.imorules.com/IMORES_A982.24.html. Consulta: mayo de 2023.
- Pampa Azul (2020). *Objetivos 2020-2023*. Recuperado de: <https://www.pampazul.gob.ar/hoja-de-ruta-2020-2023/>. Consulta: mayo de 2023.
- Pampa Azul (2021). *Campaña de relevamiento de frecuencias sonoras en el Mar Argentino*. Recuperado de: <https://www.pampazul.gob.ar/campana-de-relevamiento-de-frecuencias-sonoras-en-el-mar-argentino/>. Consulta: 13 de febrero de 2022.
- Ramutsindela, M. *et al.* (2019). The Geopolitics of Protected Areas. *Geopolitics*, 25(1): 240-266.
- Revista Puerto (2021). No se aprobó el tratamiento de la ley de AMP Agujero Azul. 28 de octubre. Disponible en: <https://revistapuerto.com.ar/2021/10/no-se-aprobo-el-tratamiento-de-la-ley-de-amp-agujero-azul/>. Consulta: mayo 2023.
- Ricard, P. (2019). The Limitations on Military Activities by Third States in the EEZ Resulting from Environmental Law. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 34(1): 144-165.
- Sala, E. (2019). How Argentina is saving one of Earth's most remote places. *National Geographic Magazine*. Recuperado de: <https://www.nationalgeographic.org/projects/pristine-seas/expeditions/yaganes/>. Consulta: mayo de 2023.
- Sala, E. *et al.* (2021). Protecting the global ocean for biodiversity, food and climate. *Nature*: 1-6.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

(2019). *Sexto Informe Nacional para la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)*. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/nr/nr-06/ar-nr-06-es.pdf>

UNEP-WCMC y IUCN (2021). *Protected Planet: The World Database on Protected Areas (WDPA)*. Cambridge, Reino Unido. Disponible en: www.protectedplanet.net. Consultado el 11 de marzo de 2021.

Palabras clave: *áreas marinas protegidas – estrategia – metas ambientales – territorio marítimo – Argentina*

Keywords: *marine protected areas – strategy – environmental goals – maritime territory – Argentina*

Abstract

This paper analyzes large Marine Protected Areas (MPAs) as a complex phenomenon with at least four dimensions: environmental, international, socio-economic and strategic. This last dimension focuses on three aspects: the legal implications of MPAs; their location, usually in distant and border areas; and the potential for reinforced surveillance and comprehensive state presence. Argentina, with three large MPAs: Namuncurá Banco Burdwood I and II and Yaganes, is the case addressed here. We conclude that large MPAs entail both risks and opportunities for Argentina, a country that faces a strategic situation characterized by the usurpation of large marine spaces and different dynamics of competition and cooperation with third states.