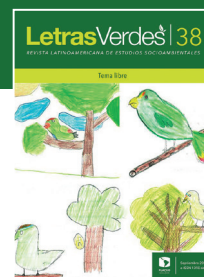




Ensayo



Acaparamientos verdes y antiverdes: políticas de despatrimonialización en dos parques nacionales de la Patagonia Argentina

Green and Anti-Green Grabbing: De-patrimonialization Policies in two Patagonian National Parks in Argentina

 Brenda Ponzi, CIT SANTA CRUZ (CONICET-UNPA-UTN), Argentina, brendaponzi@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-7904-2611>

 Gonzalo-Ezequiel Barrios-García, CONICET, UNRN-CITECDE, Argentina, gbarrios@unrn.edu.ar, <https://orcid.org/0000-0003-1277-1120>

Recibido: 10 de enero de 2025
Aceptado: 30 de abril de 2025
Publicado: 30 de septiembre de 2025

Resumen

Introducción: el Estado designa espacios a conservar como parte de su política pública de patrimonialización. Cuando estas áreas protegidas obstruyen la acumulación de capital se generan procesos de despatrimonialización que permiten eludir dificultades legales y ambientales para que otros agentes, normalmente turísticos, puedan desarrollar sus propios proyectos. Estos pueden ser comprendidos como procesos de acaparamiento verde y anti-verde. **Objetivo:** en este artículo se analizan dos casos de Argentina que presentan análogos procesos en lo que respecta a la desregulación y remercantilización del territorio: el centro de esquí Cerro Catedral, ubicado en el Parque Nacional Nahuel Huapi, y el área en comodato de península de Magallanes, en el Parque Nacional Los Glaciares. **Metodología:** se utilizó un marco teórico crítico y una metodología cualitativa a partir de una revisión bibliográfica y trabajo de archivo. **Conclusiones:** en ambos, las áreas inicialmente protegidas fueron despatrimonializadas mediante diversas formas de cesión de responsabilidades y gestión territorial. Entre las principales conclusiones se pone en evidencia que la conservación de la naturaleza no ayudó a detener el avance mercantilizador, sino que, en el largo plazo, formó parte de procesos que benefician el aumento de ganancias de las empresas concesionarias, lo cual garantiza la acumulación, la mercantilización y la privatización.

Palabras clave: Argentina; conservación de la naturaleza; gestión ambiental; liberalismo; política ambiental; privatización; reserva natural

Abstract

Introduction: A process of national patrimonialization involves a public policy that transforms an area into a protected zone. When these areas obstruct capital accumulation, processes of de-patrimonialization are generated that allow legal and environmental difficulties to be avoided so that other agents, normally tourist agents, can develop their own projects. These processes can be understood within the frameworks of green and anti-green grabbing. **Objective:** this article analyses two cases in Argentina that present analogous processes of deregulation and re-commercialization of territory: the Cerro Catedral ski resort in Nahuel Huapi National Park and the península de Magallanes loaned area in Los Glaciares National Park. **Methodology:** A critical theoretical framework and a qualitative methodology based on a literature review and archival work was applied. **Conclusions:** In both cases, the initially protected areas were de-patrimonialized through various forms of transfer of responsibilities and territorial management. Among the main conclusions, it is clear that nature conservation did not help to halt the advance of commercialization; on the contrary, it formed part of processes that in the long term benefit the increase in profits of the concessionary companies, that is to say, that guarantee the accumulation, commercialization, and privatization.

Key words: Argentina; Nature conservation; Environmental management; Liberalism; Environmental policy; Privatization; Nature reserves



Introducción

El Parque Nacional Los Glaciares y el Parque Nacional Nahuel Huapi, dos de las áreas protegidas nacionales de mayor afluencia turística en la Patagonia argentina, están atravesando transformaciones vinculadas a cesiones de uso y jurisdicción de tierras en favor de empresas y otras escalas de gobierno. En el marco del avance neoliberal y las transformaciones en el rol del Estado (Durand, Nygren y De la Vega-Leinert 2019), el objetivo de este artículo es comprender estos procesos que los afectan.

Las áreas protegidas estatales han sido frecuentemente consideradas una frontera para la expansión del capital. Su patrimonialización inicia con una política pública que diferencia y valoriza un espacio para su conservación, mediante una serie de normativas que culminan en la creación de un parque nacional, máxima categoría de conservación nacional. En una primera instancia, estas regulaciones suelen restringir la movilidad del capital al imponer límites al ejercicio de ciertas actividades económicas, lo cual vuelve a la conservación enemiga de la acumulación ilimitada (Apostolopoulou y Adams 2019). Sin embargo, en algunos contextos, estas áreas pueden transformarse en instrumentos para la acumulación (Ferrero 2018; Büscher, Dressler y Fletcher 2014). Diversos estudios han abordado cómo las empresas adquieren un rol determinante en la remercantilización de las áreas protegidas, tanto en Argentina (Llosa 2016; Ponzi, Picone y Schweitzer 2024) como en otros países (Ojeda 2012). Particularmente, interesa recuperar un trabajo que aborda este tipo de fenómenos desde las lógicas de acaparamiento verde y antiverde (Apostolopoulou y Adams 2019) y una serie de investigaciones de Brockington, Duffy e Igoe (2008), Igoe y Brockington (2007), Cortés-Vázquez y Beltrán (2019) y Moore (2013), referidas a la neoliberalización de la conservación, la despatrimonialización y el avance de las fronteras de mercantilización.

A partir de esta base teórica crítica, el objetivo de este trabajo es analizar las transformaciones en el centro de esquí Cerro Catedral, ubicado en el Parque Nacional Nahuel Huapi, y el área en comodato de península de Magallanes, en el Parque Nacional Los Glaciares, a fin de identificar sus similitudes y diferencias. Con base en estos elementos comparativos, se pretende establecer una periodización de los procesos involucrados, con especial énfasis en los acontecimientos más recientes. Para ello, se examina el desarrollo de las actividades turísticas, la configuración de las infraestructuras, las regulaciones, la participación de agentes privados y las prácticas desplegadas por los organismos estatales, desde su declaración como áreas protegidas hasta la actualidad.

A modo de hipótesis, se plantea que ambos parques han atravesado etapas similares y que, recientemente, las transformaciones normativas apoyadas en procesos de desregulación han intensificado la remercantilización y privatización de las áreas protegidas, características propias de procesos de acaparamientos antiverdes. El mismo Estado nacional acaba deshaciéndose de ciertos sectores, modificando la

legislación, cediendo competencias o jurisdicciones a otras escalas de gobierno en favor de actividades económicas especulativas y vinculadas al sector turístico. Es decir, se despatrimonializa y así se permite que otros agentes, usualmente del sector turístico, puedan desarrollar sus propios proyectos que terminan prevaleciendo sobre los objetivos de conservación.

Marco teórico y antecedentes

Los acaparamientos y la conservación neoliberal

Desde una perspectiva crítica, la naturaleza, la infraestructura y la fuerza de trabajo son consideradas condiciones de producción y, muchas veces, son tratadas como si fuesen mercancía (O'Connor 2001; Harvey 2013). Su acceso, regulado por el Estado, está atravesado por la competencia entre diversos agentes y sus respectivas lógicas de valorización. En este marco, la administración pública impulsa ciertas políticas de patrimonialización que generan diferencias espaciales. Dicho proceso consiste en poner en valor determinados elementos dentro de un espacio delimitado, definidos de manera explícita en los instrumentos normativos que lo regulan. La delimitación para su conservación produce, a su vez, una diferenciación con respecto de los espacios contiguos, que se revalorizan por ubicación preferencial.

Durante las últimas décadas, los procesos de patrimonialización se inscriben en el marco de lo que se conoce como conservación neoliberal, una tendencia que incorpora los espacios protegidos a los circuitos mercantiles (Apostolopoulou et al. 2021; Igoe y Brockington 2007; Brockington, Duffy y Igoe 2008; Büscher, Dressler y Fletcher 2014; Ojeda 2012). En teoría, esta concilia la eficiencia del mercado, la preservación ambiental y la obtención de rédito económico (Durand, Nygren y De la Vega-Leinert 2019). Es decir, actividades que permitan preservar el área y que, a su vez, aseguren su financiamiento. Sin embargo, en términos históricos concretos, también se involucran una serie de consecuencias no deseadas vinculadas a cercamientos, despojos, desplazamientos, mercantilización y privatización de lo natural (Castree 2008; Harvey 2013).

En América Latina, con las transformaciones político-económicas durante las décadas del 1970, 1980, y con más énfasis durante 1990, se consolida esta neoliberalización de la conservación. Se trata de incorporar principios neoliberales en la gestión y protección de la naturaleza, prometiendo una mayor democracia mediante el desmantelamiento de estructuras y prácticas estatales restrictivas, así como una mayor participación comunitaria al garantizar sus derechos de propiedad y la posibilidad de ser parte de empresas comerciales vinculadas a la conservación (Igoe y Brockington, 2007). En consecuencia, la economía *se tiñe de verde* para responder a este nuevo contexto y los mecanismos de mercado, tales como el ecoturismo o el

pago por servicios ambientales, se fortalecen como medios eficientes para salvar a la naturaleza (Dempsey 2017).

Desde esta perspectiva de mercado, la conservación puede promover una captación de renta diferencial o de monopolio, debido al control exclusivo y al sobrelucro obtenido por la ubicación de ciertos bienes o servicios en lugares privilegiados (Harvey 2013). Para que ello se produzca, se necesita de un marco jurídico que brinde seguridad al capital y validez a los contratos e inversiones. En esto, el Estado cumple un papel fundamental para fortalecer el mercado, lo cual permite ampliar las fronteras de lo privatizable y mercantilizable de la naturaleza. Además, marca los ritmos o fases de regulación, desregulación y rerregulación del ambiente (Castree 2008).

En esta línea, Apostolopoulou y Adams (2019) señalan que el capital intensifica la explotación de la naturaleza mediante ciclos dialécticos de acaparamientos verdes y antiverdes. El primero se asocia con apropiación pública de tierras para fines ambientales y, a su vez, capitalistas; mientras que el segundo se vincula con la desregulación y la apropiación de esos espacios para su remercantilización. En el acaparamiento verde, las tierras, el agua y otros recursos a gran escala son apropiados bajo fines ambientales (Pohl-Schnake y Vallejos 2019; Vidal 2008, entre otros). El proceso involucra mercantilizar la naturaleza y multiplicar redes y alianzas de actores vinculados a lo ambiental (Fairhead Leach y Scoones 2012). No solo implica una enajenación total de la tierra, sino también reestructurar las reglas; acceder, usar y gestionar los recursos, y las relaciones humano-ecológicas, que pueden tener efectos profundamente alienantes para las poblaciones que allí residen.

El acaparamiento antiverde, por el contrario, conlleva una reapropiación y, por lo tanto, una renovada forma de explotación de esa naturaleza anteriormente protegida. Se produce la apertura a procesos de privatización y de remercantilización de bienes que hasta entonces eran públicos y utilizados bajo una lógica estatal. Ahora, estos espacios se ponen a disposición del sector especulativo/extractivo para abrir nuevos campos de acumulación de capital. Este tipo de acaparamiento puede asemejarse, en cierta medida, a lo que se ha identificado como procesos de PADDD (degradación, reajuste y eliminación de áreas protegidas, por sus siglas en inglés) (Bernard, Penna y Araújo 2014). No obstante, el concepto de acaparamiento no se limita solo a esas desafectaciones formales, sino que también abarca las lógicas de uso, apropiación y concentración del poder en ciertos agentes que configuran las áreas protegidas. Por esta razón, se considera que el término de acaparamiento verde alude a una lógica de uso (financiada tanto con recursos públicos como privados) que, aunque transformada, mantiene entre sus objetivos ulteriores conservar el área en cuestión. En cambio, el acaparamiento antiverde señala un desplazamiento de dicha finalidad, pues habilita actividades y dominios que pueden afectar negativamente al área, al tiempo que aprovecha los beneficios derivados de su anterior categorización. De esta manera, la utilización de los conceptos de acaparamientos aporta una mayor precisión analítica.

En este contexto, el crecimiento en el número de áreas protegidas a nivel mundial puede interpretarse como una manifestación de la expansión de la conservación neoliberal y el acaparamiento verde. Particularmente, Argentina pasa de tener 20 áreas protegidas nacionales entre 1934 y 1980 a 55 entre 1990 y 2025 (SIB 2025).¹ En este último periodo se observa una tendencia en la conservación hacia formas de mercantilización de la naturaleza (Ferrero 2018). Desde los sectores que promueven este modelo, se refuerza el argumento de que las áreas protegidas deben autofinanciarse. Según esta perspectiva, el ingreso de nuevos capitales es esencial para cubrir los costos de conservación, ya que la gestión de estas áreas, la protección de especies y la inversión en infraestructura requieren recursos económicos que pueden generarse a través de los servicios ofrecidos en su interior. Por esta razón, algunas de ellas nacieron asociadas a fundaciones y actividades ecoturísticas, con fuerte promoción de la infraestructura tipo *lodge* y *glampings*, como los recientes PN Patagonia, Iberá e Impenetrable.

Cuando la expansión del capital bajo la lógica del acaparamiento verde deja de ser posible, se desarrollan mecanismos que pueden analizarse como expresiones del acaparamiento antiverde. Estos se materializan a partir de la reducción del control estatal sobre las áreas que, en casos más extremos, deriva en su desafectación o descategorización. Las crisis presupuestarias estatales, la ampliación de los derechos empresariales y la privatización constituyen pilares de este modelo de desregulación total de las áreas protegidas. El concepto se aplica específicamente para aquellos espacios protegidos donde el Estado pierde su capacidad decisonal en favor de agentes que no colocan la protección como el fin de su apropiación, sino solo la maximización de ganancias. El acaparamiento antiverde, por lo tanto, no puede comprenderse escindido de su opuesto, el acaparamiento verde.

A partir de estos procesos, a continuación, se profundiza en los acaparamientos identificados históricamente para la región patagónica y su vinculación más actual con la conservación neoliberal.

Patagonia: acaparamientos, desiertos y conservación neoliberal

El capitalismo se define por un movimiento de fronteras permanente, por una expansión para la apropiación de tierras y trabajo (Moore 2013). Esto se puede observar para el caso de Patagonia, una región ubicada al sur de Argentina. La Patagonia ha estado signada por procesos políticos y simbólicos de construcción de la noción de desierto que permitieron una serie de acaparamientos y sucesivos avances fronterizos en pos de su inserción al mercado (Schweitzer 2014; Galafassi 2020).

En un primer momento, la estrategia de apropiación consistió en que los colonos europeos despojaron de bienes, recursos y tierras a los pueblos originarios, para

1 Sistema de Información de Biodiversidad 2025. Áreas protegidas. <https://bit.ly/3UG5zFw>

impulsar actividades productivas desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Las tierras incorporadas y ocupadas fueron aquellas que ofrecían condiciones idóneas para los circuitos productivos demandados por el mercado, como relieves planos para la ganadería ovina (Schweitzer 2014). En contraste, las zonas de topografía irregular se constituyeron como espacios menos deseados y al margen de las fronteras de mercantilización. La característica central de esta etapa fue acaparar tierras para fines productivos (Galafassi 2020).

Ante las dificultades para incorporar plenamente estos territorios escarpados y en el marco de disputas geopolíticas con la República de Chile, surgió un segundo momento caracterizado por el avance de las políticas de conservación estatales y la invisibilización de los colonos asentados. En este contexto, el avance de la frontera se asoció a procesos de acaparamiento verde y patrimonialización, donde el Estado Nacional acumuló hectáreas para protegerlas a través de la figura de parques nacionales. El objetivo era crear y reservar áreas de exclusión para fomentar la ocupación efectiva y consolidar la soberanía, promoviendo el turismo como nueva actividad para estos territorios. Esta frontera podría ser definida como de acaparamiento verde o también como una “frontera de la conservación” (Torres et al. 2022, 3).

En términos generales, esta patrimonialización implica un cambio fundamental en los regímenes de propiedad, en la jurisdicción y en el manejo de la naturaleza. En el caso de Argentina, esto se explica por su organización federal, con gobiernos provinciales autónomos que deciden sobre sus propios recursos. Cuando se crea un parque nacional, el dominio y jurisdicción de la tierra son cedidas por la provincia al Estado nacional. Sin embargo, en los casos analizados, al momento de crear estos parques, los espacios ya formaban parte de territorios nacionales, por lo que no fue necesario realizar dichas transferencias. Asimismo, el marco regulatorio que definió a los parques nacionales restringió y promovió actividades consideradas menos nocivas, como el turismo, procurando que no se afectara negativamente aquello que se buscaba conservar. de este modo, el turismo se ha constituido como una de las actividades privilegiadas dentro de los parques (Ponzi 2023).

Un tercer periodo se extendió desde el último tercio del siglo XX hasta principios del siglo XXI. Se caracterizó por un paulatino retiro del Estado, que comenzó con la transformación de los colonos en permisionarios de ocupación y pastaje, la descentralización de la gestión y la concesión de las primeras áreas durante un gobierno dictatorial. Este retiro se profundizó durante la década de los noventa con el ingreso de la agenda verde en la política y el ascenso de gobiernos neoliberales, que aplicaron un ajuste del gasto público y promovieron la emergencia de nuevos agentes privados que lucraron con la protección.²

² Este último periodo impactó en Europa unos años después que en Latinoamérica. Allí se expresó con fuerza luego de la crisis de 2008 a través de recortes presupuestarios que obligaron al autofinanciamiento del patrimonio con gestión privada ya procesos de contrapatrimonialización por desregulación de la conservación (Cortés-Vázquez y Beltrán 2019).

A través de permisos, concesiones o cesiones de tierras, se elaboraron contratos destinados a construir obras para mejorar la atención al turista o emprendimientos que buscaron, más que conservar la naturaleza, acumular capital (Dimitriu 2010). Esto se profundiza en los últimos años, con la emergencia de nuevos agentes caracterizados como *fundaciones filantrópicas internacionales* que adquirieron y donaron tierras al Estado nacional para crear parques. El ejemplo más representativo ha sido Tompkins Conservation.

En la actualidad, en Patagonia se observa una superposición de procesos de privatización, regulación, desregulación, desafectación, rerregulación y hasta de fortalecimiento de la categoría de parque nacional como producto valorado económicamente. El lugar que ha ocupado el Estado ha ido mutando, tanto por su presencia como por su ausencia, pero siempre en favor de la acumulación ampliada. Esta presencia diferencial, junto con la neoliberalización de la conservación y los acaparamientos, ha desencadenado diversos grados de conflictividad y resistencia. Una de estas formas de resistencia ha surgido en respuesta a la captación de renta por parte de una élite, lo que aumenta la desigualdad y la diferenciación social (Holmes y Cavanagh 2016). Otra resistencia se ha producido cuando el acaparamiento proviene de una clase capitalista transnacional y la oposición se organiza frente a la extranjerización de la tierra.

Metodología

La información y los datos analizados en este trabajo responden a un enfoque cualitativo y comparativo (Ragin 2007). Teniendo en cuenta el marco teórico especificado, se buscó aplicarlo en dos casos de la región patagónica: los parques nacionales Nahuel Huapi y Los Glaciares. Estos espacios fueron seleccionados de acuerdo con su centralidad en el sistema de áreas protegidas de Patagonia (con la mayor extensión y cantidad de visitantes de la región según APN 2024),³ y por contar con dinámicas comparables en términos de los procesos de concesiones y comodatos de uso, específicamente con Nativos de la Patagonia S.A. para el área de Los Glaciares, y con Catedral Alta Patagonia S.A. para el Nahuel Huapi.

Para producir datos, se ha seleccionado la técnica de la revisión documental y fue llevada a cabo entre los años 2017 y 2024, en el marco de las tesis doctorales de la autora y del autor. Se relevaron documentos oficiales de la administración pública y prensa escrita (MacDonald y Tipton 1993 en Valles 1999). Sobre ellos se realizó un análisis de contenido a través de una lectura cualitativa, sistemática y objetiva, que permitió inferir su contexto de producción.

3 Administración de Parques Nacionales 2024. Visitantes en APN - Serie 2003-2024. Registro Nacional de Autorizaciones, Recaudaciones e Infracciones. <https://bit.ly/46CGHGa>

En un primer momento, y para caracterizar las configuraciones territoriales, se consultó bibliografía especializada que permitiera indagar sobre cómo se estructura el espacio patagónico y particularmente su conformación como reservas naturales dentro del ámbito de la Administración de Parques Nacionales (APN). Para ello, se relevaron informes oficiales y normativas que describen los objetivos de protección de estos espacios y su vinculación con la actividad turística.

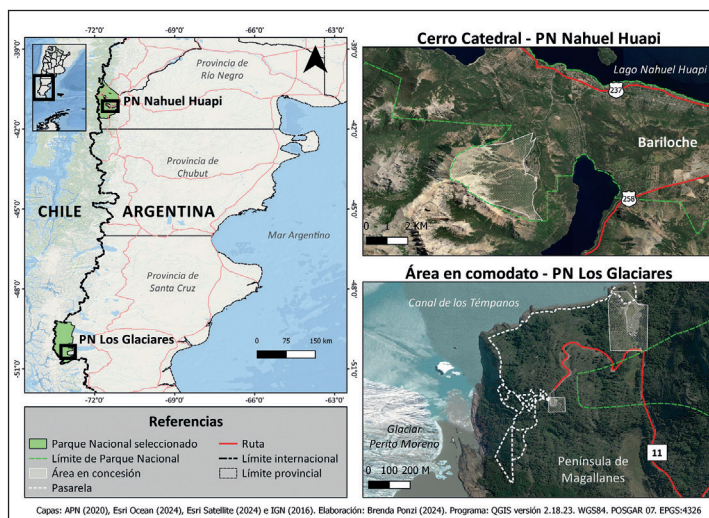
En una segunda instancia, se abordaron las dinámicas recientes de ambos casos, a fin de establecer similitudes y diferencias. Nuevamente se relevaron ordenanzas, leyes y decretos, así como medios de comunicación que permitieran identificar las transformaciones en sus configuraciones territoriales; las repercusiones de las transformaciones neoliberales contemporáneas, y señales sobre los procesos de despatrimonialización.

Resultados y discusión

Esta sección se inicia introduciendo las características físicas y biogeográficas de cada una de las áreas estudiadas. A continuación, se analizan las particularidades en el devenir histórico de las concesiones seleccionadas que se desarrollan hacia el interior de los espacios de estudio. Finalmente, se presenta una comparación entre estas poniendo como clave de interpretación el marco teórico propuesto.

Ambos espacios son áreas protegidas de dominio y jurisdicción nacional y se ubican a los pies de la cordillera de los Andes, un relieve terciario que estructura el oeste del

Mapa 1. Áreas de estudio



Fuente: elaboración propia.

país (mapa 1). Predominan los climas fríos áridos, frío húmedo y frío continental. De régimen invernal, dependiendo de la longitud y la altitud, las precipitaciones varían entre 600 y 4000 mm anuales. Entre sus biomas se destacan el bosque patagónico y la estepa, con algunas especies características de los ecosistemas altoandinos como la lenga, el ñire, el coihué y el ciprés; en el piedemonte, el notro y el calafate, y en la meseta, la mata negra, el coirón y neneo. Entre su fauna, comparten especies como el puma, el guanaco, el huemul, el cóndor, el pato de los torrentes y el zorro gris, entre otros. Su distribución es diferente en cada uno de los parques.

El Parque Nacional Nahuel Huapi cubre una superficie de 710 000 hectáreas y su declaración en 1934 lo convierte en el primer parque del país. Se trata de un área que se destaca por sus cuerpos de agua, bosques y la presencia de un centro de esquí de renombre internacional. A lo largo de su historia, se construyó la infraestructura turística con aportes públicos y se la concesionó a grupos privados. El centro de esquí ha sido un espacio de disputa entre la APN, la provincia de Río Negro, el municipio de Bariloche y la empresa concesionaria. La administración nacional le cedió el dominio a la provincia y luego al municipio. Estos cambios afectaron a la capacidad de las empresas de controlar y cumplir los contratos. Actualmente, la empresa pretende

Figura 1. Cronología de los caso

Catedral Alta Patagonia S.A. Parque Nacional Nahuel Huapi	Nativos de la Patagonia S.A. Parque Nacional Los Glaciares
1934 Creación del PN Nahuel Huapi	1937 Creación del PN Los Glaciares
1939 Parques construye caminos, hotel Catedral y comienza cablecarril	
1955 Provincialización de Río Negro	1957 Provincialización de Santa Cruz
1964 Construye aerossilla	
1968 Parques licita cara norte del centro de esquí. Gana Lagos del Sur S.A.	1968 Reserva de uso de tres ha a la provincia
1979 Parques licita cara sur del centro de esquí. Gana Vicente Robles S.A.	1971 Provincia licita zona del glaciar. Gana ACA.
1982 Parques licita cara norte del centro. Gana Ladobueno S.A.	
1985 Parques cede 1920 ha a Río Negro para centro turístico y deportivo. Se reserva jurisdicción ambiental.	
1992 Parques licita las dos caras para unificar concesión. Gana Ski World S.A.	1993 Provincia licita. Gana Schupbach.
2003 Provincia rescinde cara sur. Unifica cargas bajo Ski World S.A.	2004 Parques cede 4ha por 99 años a provincia
2004 Provincia acepta transferencia de contrato a Municipalidad	2005 Parques reduce a 30 años. Provincia licita. Gana Schupbach, 5M y Sucesores RFC.
2010 Provincia reglamenta transferencia de contrato	2006 Crea Nativos de la Patagonia S.A.
2016 Municipio crea régimen especial. CAPSA propone readecuar contrato con emprendimiento inmobiliario	2009 Crédito nacional para pasarelas
2018 Municipio acepta readecuación.	2015 Primera nota por incumplimientos de Nativos de la Patagonia S.A.
	2018 Provincia intimada a Nativos a cumplir contrato
	2019 Crea Comité de Seguimiento
2024 Se presenta al Consejo Legislativo el Plan de Desarrollo Urbano para el Cerro Catedral, que permitirá la ocupación de 79 ha.	2020 Provincia usa fondos UNIRSE para reparar pasarelas

Fuente: elaboración propia.

avanzar con un desarrollo inmobiliario en el sector para continuar apropiándose de las ventajas de su localización (figura 2).

Por su parte, el Parque Nacional los Glaciares se ubica a una latitud mayor, con una superficie de 726 927 hectáreas; y fue creado en 1937. El área protege, entre otros valores de conservación, una serie de ríos congelados que se desprenden del campo de hielo continental sur. El glaciar más conocido y accesible es el Perito Moreno, visible desde la península de Magallanes. Este río de hielo es de fácil acceso y presenta una dinámica de retroceso y avance única en el mundo. Desde la década de 1960, la provincia de Santa Cruz administra su infraestructura mediante diversos convenios. Aunque el dominio y la jurisdicción de la tierra permanecen en manos del Estado nacional, la gestión está a cargo de la provincia a través de un concesionario, lo que ha generado numerosos inconvenientes para controlar sus actividades (figura 1).

PN Los Glaciares: Nativos de la Patagonia S.A.

Entre 1968 y 1971 APN creó una reserva de uso de tres hectáreas para la provincia de Santa Cruz en la península de Magallanes (Resolución N°829/1971).⁴ Se construyó infraestructura frente al glaciar y se otorgó la concesión del Complejo Turístico Lago Argentino al Automóvil Club Argentino. Esta superficie no fue delimitada, lo que ocasionó continuos reclamos y condicionó el desarrollo de infraestructura (Resolución N°265/2004).⁵ Luego de un incendio, entre 1993 y 1997 se otorgaron, unificaron y prorrogaron las concesiones del restaurante, los sanitarios y las cabañas a Roberto Schupbach hasta 2005 (Decreto Provincial N°2339/2005).⁶

Tras varias décadas sin definición formal del comodato, en menos de dos años se resolvió a favor de la provincia y se otorgó la concesión a un grupo de empresas. Entre 2004 y 2005 se cedió a la provincia las cuatro hectáreas de reserva para desarrollar infraestructura de la Unidad Turística Ventisquero Moreno (UTVM) (Resolución N°265/2004;⁷ Decreto Provincial N°3422/2004;⁸ Decreto Provincial N°2059/2005;⁹ Resolución N°142/2005;¹⁰ Decreto Provincial N°1955/2005;¹¹ Decreto Provincial N°2836/2006).¹² Sus argumentos se basaban en el aumento del

4 Resolución de Administración de Parques Nacionales N.°829/1971, s/f. Crea una reserva con fines de utilidad pública de 3 hectáreas a favor de la provincia de Santa Cruz.

5 Resolución de Administración de Parques Nacionales N.°265/2004, de 7 de diciembre. Ratificación del convenio suscrito el 13 de octubre del 2004.

6 Decreto Provincial N.°2339/2005. Prórroga el Contrato de Comodato de las Cabañas de la Unidad Turística Ventisquero Moreno y el Contrato de Concesión del Restaurante y Sanitarios de dicha Unidad Turística. Santa Cruz (B. O. N.°3902 04/10/2005).

7 El proyecto de 2004 cedía el área por 99 años a la provincia, pero en 2005 el plazo final se definió en 30 años.

8 Decreto Provincial N.°3422/2004. Ratificación del convenio suscrito el 13 de octubre del 2004. Santa Cruz (BO. s/f).

9 Decreto Provincial N.°2059/2005. Aprueba el pliego de Licitación Pública Nro. 02-UEP-05. Santa Cruz (BO. N.°3894 08/05/2005).

10 Resolución de Administración de Parques Nacionales N.°142/2005, de 01 de agosto. Ratifica la adenda del convenio.

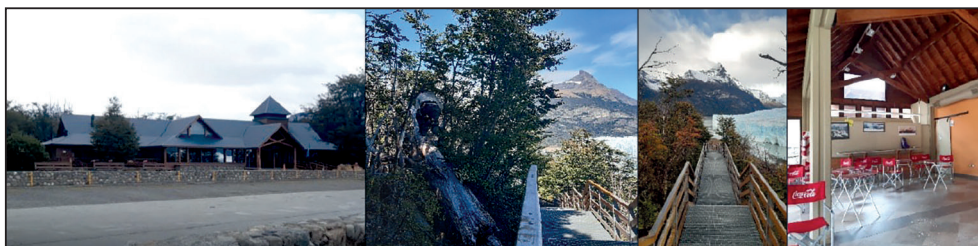
11 Decreto Provincial N.°1955/ 2005. Ratifica la adenda realizada al convenio. Santa Cruz (BO. N.°3892 01/09/2005).

12 Decreto Provincial N.°2836/2006. Aprobación de adenda al convenio de comodato Administración de Parques Nacionales-Gobierno de la Provincia de Santa Cruz. Santa Cruz (BO. N.°3942 23/03/2006).

turismo y la necesidad de mejorar la calidad de los servicios que se brindaban. Entre las obligaciones, debía constituirse un Comité de Seguimiento en caso de tercerizar la explotación, la instalación y manutención del sistema de pasarelas ubicadas frente al glaciar Perito Moreno, la construcción de un restaurante, baños y otras obras. En contrapartida, la provincia debía realizar el relevamiento planimétrico, deslinde y amojonamiento de la superficie en comodato, hecho que aún no se llevó a cabo. La jurisdicción continuó bajo APN, es decir, que la autoridad nacional no delegó la potestad sobre las tareas de manejo, control y vigilancia.

Las empresas 5M Patagonia S.A.,¹³ Sucesores de René Fernández Campbell y el histórico concesionario Roberto Schupbach presentaron una iniciativa privada para la construcción, mantenimiento y explotación de la UTMV. Esta propuesta incluía construir nueva infraestructura en el área designada como Parque Nacional estricto. El proyecto fue declarado de utilidad pública y se licitó ese mismo año (Decreto provincial N°90/2005).¹⁴ El pliego establecía un periodo de explotación de 15 años, construir un restaurante, un quinchito para viandantes, un edificio de salud, baños, entre otras instalaciones, y comprometía a la provincia a abonar una suma de \$4 millones¹⁵ como incentivo al concesionario (figura 2). En el transcurso del proceso, Sucesores de René Fernández Campbell S.R.L. transfirió los derechos a René Fernández Campbell, quien ya operaba embarcaciones en el Lago Argentino desde 1977. Finalmente, la licitación fue adjudicada a las mismas empresas que presentaron la iniciativa, ahora constituidas como Nativos de la Patagonia S.A. (Decreto provincial N°2700/2005).¹⁶ Tanto en el pliego como en el contrato de licitación, se especificó que el concesiona-

Figura 2. Obras incluidas en el acuerdo Santa Cruz-APN



Fuente: fotografías de autores (marzo de 2020). De izquierda a derecha: snack bar, mantenimiento de pasarelas y salón de viandantes.

13 Esta empresa se creó en 1993 y mantiene el Hotel Posada Los Álamos.

14 Decreto Provincial N°90/2005. Inicia el trámite de la Iniciativa Privada. Santa Cruz (BO. N°383722/02/2005).

15 Corresponde a USD 1.365.187 aproximadamente según tipo de cambio de 1 dólar equivalente a 2,93 pesos argentinos del día de la adjudicación del contrato (07 de octubre de 2005).

16 Decreto Provincial N°2700/2005. Adjudica la Licitación Pública N°02/UEP/05, destinada a contratar el "Proyecto, Construcción, Mantenimiento, Operación y Explotación Comercial de la Unidad Turística Ventisquero Moreno". Santa Cruz (BO. N°2915 15/11/2005).

rio sería responsable de mantener las pasarelas frente al glaciar¹⁷ (Decreto Provincial N°2043/2007).¹⁸

Como se puede observar, el plan para este espacio surgió de la necesidad de un conjunto de agentes que ya operaban dentro del PN. Aunque tanto la provincia como APN reconocían la necesidad de reordenar y adaptar el área a las nuevas demandas turísticas, el pliego fue elaborado en función de los requerimientos y la operatoria de estas empresas.

Casi 10 años después de firmar el contrato, en 2015 se presentaron informes que evidenciaban los incumplimientos de la empresa y el escaso avance de lo pactado (APN 2019;¹⁹ Resolución N°131/2019).²⁰ Entre 2015 y 2018, la Intendencia del PN Los Glaciares denunció la falta de mantenimiento de las pasarelas, el suministro irregular de agua, la producción de energía por combustión fósil, el incumplimiento en la entrega de numerosos edificios (como el salón de viandantes que se utilizaba como restaurante), la cobertura inadecuada de la ambulancia y la atención sanitaria, así como la falta de equipamiento. El puesto sanitario se inauguró nueve años más tarde que lo que establecía el pliego. Además, el centro de informes fue realizado por la propia APN con financiamiento externo.

Ante la presión nacional, en 2018 la provincia intimó a Nativos para que abonara el canon adeudado de tres años y regularizara las obras pendientes. La empresa argumentó que sus instalaciones se habían incendiado y que no había recibido el desembolso de los \$ 4 millones comprometido por la provincia; solicitó renegociar el contrato y refinanciar su deuda. El incumplimiento provincial de otorgar la suma fija pactada en el contrato permitió al concesionario dilatar sus propios compromisos, pero los visitantes anuales habían sobrepasado las proyecciones que la empresa había considerado en su oferta. Estos incumplimientos podrían haberse detectado tempranamente si no se hubiera demorado 12 años en constituirse el Comité de Seguimiento.

El directorio de APN intimó a la provincia a cumplir con las obligaciones contraídas, bajo amenaza de rescindir el convenio (Resolución N°131/2019, APN 2019). En respuesta, Santa Cruz argumentó que la empresa debía hacerse cargo de mantener las pasarelas, y que el concesionario garantizaba la limpieza diaria y las

17 Los nuevos 5 km de pasarelas se construyeron a través de un crédito internacional gestionado por Nación entre 2007 y 2012 por la empresa Esuco S.A, la misma que pavimentó la ruta de acceso al glaciar, construyó el aeropuerto de El Calafate y ganó la licitación para pavimentar la ruta 41 entre El Chaltén y Lago del Desierto. Su presidente es Carlos Wagner. La empresa tiene fuertes relaciones con Nativos de la Patagonia, ya que su director fue Mauro Guatti, y, de acuerdo con la historia oficial del Hotel Los Álamos de su propiedad, hacia la década de 1980 la familia Guatti-Girometti habitaba en el obrador de Esuco (disponible en Esuco S.A. 2020. "Construir, una pasión", acceso 20 de diciembre 2024, <https://bit.ly/40Jix99> y en Los Álamos 2020. "Quiénes Somos", acceso 20 de diciembre 2024, <https://bit.ly/3JdNBYo>).

18 Decreto Provincial N°2043/2007. Ratifica contrato de concesión de obra pública. Santa Cruz (BO. N°4119 06/09/2007).

19 Administración de Parques Nacionales 2019. Plan de Gestión del Parque Nacional Los Glaciares 2019-2029. El Calafate. <https://bit.ly/41lBrmu>.

20 Resolución de Administración de Parques Nacionales N°RESFC 2019-131-APN-D#APNAC/2019, de 03 de abril. Intímese al Gobierno de la provincia de Santa Cruz a dar acabado cumplimiento a la totalidad de las obligaciones derivadas del Convenio.

condiciones seguras de transitabilidad, hecho que fue desmentido en la práctica²¹ (Fiscalía de Estado de Santa Cruz 2019, 8).²² Finalmente, en 2020 la provincia anunció que se utilizarían los fondos UNIRSE para reparar las pasarelas de la unidad turística.²³

En definitiva, la configuración de un proyecto ajustado a los intereses de la empresa, junto con una serie de incumplimientos encadenados, evidencia la cesión de un área a un agente privado cuyo objetivo principal no es la preservación ambiental, sino la rentabilidad. Esta mercantilización del espacio fue facilitada por las indefiniciones jurisdiccionales, la ausencia de control estatal efectivo, la complejidad multiescalar de la empresa, los reiterados incumplimientos contractuales, y la prevalencia de lógicas de valorización económicas propias de la consideración de la naturaleza como un capital.

PN Nahuel Huapi: Catedral Alta Patagonia S.A.

En 1936 la Dirección de Parques Nacionales y Turismo (luego Administración de Parques Nacionales) definió la ubicación del centro de esquí en el Cerro Catedral e impulsó su desarrollo con la construcción de los caminos, el hotel Catedral, una confitería, un restaurante y un cablecarril que se inauguró recién en 1950 (Bustillo 1999). La primera telesilla que permitía el ascenso hasta el filo de la montaña se instaló en 1964. Cuatro años después se llevó a cabo la primera licitación en la cara norte del centro de esquí, y resultó adjudicada la empresa Lagos del Sur S.A. En 1979, otra licitación permitió a la empresa Vicente Robles S.A. operar al sur del cerro. Desde entonces, dos centros de esquí convivieron en la misma montaña. Posteriormente, en 1982 APN volvió a licitar los activos y derechos del área norte de la montaña, y se adjudicaron a la firma Ladobueno S.A.

Bajo el argumento de la centralidad económica que el Cerro Catedral tenía para San Carlos de Bariloche, el entonces senador nacional A. Napoli impulsó un proyecto que fue sancionado como la ley Nacional N.º 23251/1985.²⁴ Esta ley dispuso ceder 1920 hectáreas del área del Cerro Catedral a la provincia de Río Negro (con destino final a la municipalidad de Bariloche), en carácter de donación y para construir centros turísticos y deportivos. La APN, no obstante, se reservó la jurisdicción de los terrenos cedidos, y estableció que se debían suscribir convenios con la provincia para gestionarlos.

21 Mientras se oficiaba de voluntaria, se observó y participó en el mapeo de árboles cercanos a las pasarelas y limpieza de los recorridos. Con ello, se confirmó que APN mantenía en condiciones las instalaciones y no la empresa concesionaria.

22 Fiscalía de Estado de Santa Cruz 2019. Interpone recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio a Resolución N.º RESFC 2019-131-APN-D#APNAC a Honorable Directorio de la Administración de Parques Nacionales.

23 En 2016 el gobierno de Santa Cruz constituyó el fondo fiduciario UNIRSE, para dirigir los aportes hacia proyectos sociales y de salud, entre otros, contribuyendo al desarrollo sostenible de la provincia (Decreto provincial N.º 1188/ 2016 de 21 de junio, crea el Fondo Fiduciario Público "UniRSE", B.O. 5067 30-08-16). Entre las aportantes figuran empresas mineras, lo que ha generado rechazo en algunos sectores por los conflictos desatados entre estas empresas y las comunidades cercanas y agentes conservacionistas.

24 Ley Nacional N.º 23251/1985. Transfiere a la Provincia de Río Negro en carácter de donación terrenos ubicados en el ejido departamental de San Carlos de Bariloche (BO. 11/10/1985).

En 1992, aún bajo dominio provincial y con el objetivo de unificar la actividad y readecuar el modelo de explotación, se llevó adelante una licitación pública nacional e internacional. Esta tenía como finalidad adjudicar una única concesión para construir, instalar, modernizar y explotar comercialmente la infraestructura del centro de deportes invernales del Cerro (Ley N°3825/2004).²⁵ Se fundamentó la revisión del modelo de explotación en la mala calidad de los servicios y los precios elevados que influyeron en la disminución de la cantidad de visitantes (CFI 1993).²⁶ La empresa adjudicataria fue Ski World S.A., que luego se transformó en Catedral Alta Patagonia S.A. (CAPSA), el actual concesionario.

Debido a los incendios ocurridos en la zona, la falta de precipitaciones nubes, el brote de hantavirus²⁷ y las recesiones económicas, la afluencia turística se redujo significativamente y provocó dificultades financieras a las dos concesionarias. Como consecuencia, ambas empresas entraron en concurso de acreedores y cesaron sus respectivos pagos de los cánones, lo que motivó reclamos por parte de la gestión municipal. Con respecto a Robles S.A, en 2003 el gobierno provincial decidió rescindir su contrato de la parte sur del centro de esquí,²⁸ unificando la explotación del cerro bajo CAPSA. De esta manera, esta compañía pudo seguir operando y absorbió la otra concesión (Ley Provincial N°3825/2004). Esta unificación se da en un contexto más amplio de apoyo y promoción provincial y municipal a la actividad turística para aumentar la visitación (CFI 2001).²⁹

Este nuevo escenario, que significó el incremento de las actividades para CAPSA, le permitió abrir una instancia de renegociación contractual. Inicialmente rechazada por la provincia (Decreto N°1493/2003),³⁰ la Adecuación Contractual se aprobó un año después. Esta modificación supuso una serie de beneficios para CAPSA, tales como la extensión de la concesión hasta 2026 y la reformulación del esquema de negocios, del plan de inversión, de los cánones a pagar, entre otros conceptos (Ley Provincial N°3825/2004). Además, ratificó el cambio de titularidad del contrato de concesión de la provincia al municipio de Bariloche, que debía efectivizarse en un plazo de 24 meses. El principal motivo de esto era terminar con las disputas vinculadas al reconocimiento de la municipalidad como autoridad de control de la explotación. Finalmente, el

25 Ley Provincial N.º 3825/2004. Ratifica el contrato de concesión de obra pública suscripto por el Sr. Gobernador de la Provincia y la empresa Catedral Alta Patagonia S.A. para el Centro de Deportes Invernales de Cerro Catedral. Río Negro (BO. N.º 4202 17/05/2004).

26 Consejo Federal de Inversiones 1993. Estudio de imagen de productos turísticos de Bariloche: Esquí y Turismo Estudiantil. Vanoli, N. <https://bit.ly/3ISfLbz>

27 Bariloche es una zona de riesgo que presenta floraciones del principal alimento de la rata transmisora de hantavirus. Este es un virus potencialmente mortal que se transmite por inhalación de aerosoles cargados de partículas virales provenientes de las heces, orina y saliva de roedores infectados.

28 La rescisión motivó una serie de acciones legales por parte de Robles S.A. que aún se encuentran irresolutas.

29 Consejo Federal de Inversiones 2001. Plan de relanzamiento turístico de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro. Ros Santasusana, J.

30 Decreto Provincial N.º1493/2003. Rechaza propuesta Adecuación Contractual presentada por la empresa Catedral Alta Patagonia Sociedad Anónima -CAPSA. Río Negro (BO. N.º4153 27/11/2003).

traspaso se efectivizó en 2009 (Ley Provincial N°4184/2007;³¹ Decreto Provincial N°1286/2010;³² Ordenanza N°2068-CM-2010).³³

Posteriormente, en 2016 la municipalidad estableció un régimen de iniciativa privada para fomentar la inversión (Ordenanza N°2725-CM-2016).³⁴ En este marco, CAPSA presentó una solicitud para iniciar la readecuación contractual llamada “Montaña de 4 estaciones”. La concesionaria planteó que no podía llevar adelante sus obligaciones infraestructurales porque el esquema de concesión de tierras no era adecuado para el desarrollo que proponían,³⁵ ya que no proporcionaba la seguridad jurídica para atraer inversores. En consecuencia, solicitó que se entregaran tierras para explotarlas o comercializarlas. La concesionaria supeditó el inicio de las obras hoteleras y urbano-turísticas a la transferencia del dominio de las tierras afectadas y a la construcción de las obras de infraestructura de servicios básicos por parte de los estados provincial y nacional. El Concejo Municipal rechazó esta propuesta (Resolución 5401-I-2016).³⁶ Sin embargo, un año después, el intendente municipal acordó la readecuación de la inversión por USD 22 millones, la explotación por fideicomiso público-privado y la extensión del plazo de concesión hasta 2056 (Resolución N.º 6961-I-2017).³⁷ Esto incluyó implantar medios más rápidos y eficientes, acondicionar pistas, construir obras de infraestructura para ampliar las zonas esquiables e innivación artificial para 10,2 hectáreas de manera simultánea. La extensión a 30 años se justificó basándose en la recuperación de la inversión por parte de CAPSA y el cambio en la forma de explotación del complejo hotelero y el loteo urbanístico.

La comunidad local trató de impedir la readecuación sin un llamado a licitación y se celebró una audiencia pública que expresó un contundente rechazo. De acuerdo con la intervención de un vecino en esta audiencia de 2018:

Tenemos que representar a más de 135.000 personas y no una sola empresa que es una familia dueña de todo esto [...] la Constitución Provincial plantea que no hay que favorecer a la concentración de la tierra [...] El único apuro que tenemos los barilo-chenses es que renuncien al concepto de concentración de la riqueza y de beneficios para unos pocos. No a la entrega del Cerro, no a la modificación del contrato con CAPSA (Acta de audiencia pública N.º774 2018, 109).³⁸

31 Ley Provincial N°4184/2007. Transfiere tierras al Municipio de San Carlos de Bariloche. Río Negro (BO. 26/04/2007)

32 Decreto Provincial N°1286/2010. Acta Acuerdo Transferencia del área del Cerro Catedral Ley N.º4184 celebradas entre la Provincia de Río Negro y el Municipio de la ciudad de San Carlos de Bariloche. Centro Turístico y Deportivo Zona Andina. Transferencia de Inmueble. Río Negro (B.O. N.º4910 30/12/2010)

33 Ordenanza Municipalidad N.º2068-CM-2010. Se autoriza al Intendente Municipal a suscribir convenio de “Transferencia del Área Cerro Catedral Ley N.º 4184” con la Provincia de Río Negro. San Carlos de Bariloche (BO. 15/09/2010).

34 Ordenanza Municipal N.º2725-CM-2016. Regulación Régimen iniciativa privada proyectos y propuestas interés público. San Carlos de Bariloche (BO. 29/04/2016).

35 Un desarrollo inmobiliario de un complejo hotelero de 70 hectáreas con playas de estacionamiento y establecimientos comerciales, y un campo de golf u otro deporte extensivo de unas 40 hectáreas.

36 Resolución Municipal N.º5401-I-2016, de 07 de noviembre. Rechazo de la Iniciativa Privada. San Carlos de Bariloche.

37 Resolución Municipal N.º6961-I-2017, de 28 de noviembre. Ratifica el Acta de Intención suscripta por la Municipalidad de San Carlos de Bariloche y la firma Concesionaria de la obra pública para la explotación del Centro de Deportes Invernales Dr. Antonio Lynch del Cerro Catedral, Catedral Alta Patagonia S.A. San Carlos de Bariloche.

38 Acta de Audiencia Pública 774/2018, de 12 de marzo, Se aprueba readecuación contractual concesión Cerro Catedral. Poder Concedente. San Carlos de Bariloche. <https://bit.ly/44UNDgq>

No obstante, el intendente aceptó la readecuación contractual y la inversión comprometida (Ordenanza municipal N°2929-CM-18).³⁹ Esta aprobación significó el reconocimiento pleno del Municipio como titular del poder concedente sobre el Cerro Catedral. Ese mismo año, dos legisladores provinciales (Alejandro Ramos Mejía y Edith Garro) iniciaron una denuncia ante el Ministerio Público Fiscal solicitando se inicien investigaciones por los delitos de abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público, entre otras irregularidades.⁴⁰

En la actualidad el centro de esquí cuenta con una superficie esquiable de 1200 hectáreas, una longitud máxima esquiable de 9 km, y un desnivel de 1150 m, 29 medios de elevación, 58 pistas de esquí y 6000 camas hoteleras para recibir a los 600 000 visitantes cada invierno (CAPSA 2023).⁴¹

En resumen, se atravesó un largo proceso orientado a mejorar las condiciones de explotación para la empresa, a pesar de la resistencia de la comunidad de Bariloche. Este proceso implicó transferir un bien público nacional a un dominio provincial y municipal, lo que llevó a renegociar las condiciones en favor del capital privado.

Hacia una comparación crítica

Considerando el devenir histórico, las prácticas de las empresas y de otros órganos de gobierno, los casos analizados pueden entenderse bajo el marco teórico de la conservación neoliberal, de los acaparamientos, y como parte de las distintas fases de territorialización del Estado. La temporalidad de los parques guarda cierta homogeneidad, lo cual nos permitió definir y vincular diferentes etapas con los conceptos de acaparamientos verdes y antiverdes.

Como ya se mencionó en el apartado teórico, el periodo de acaparamiento verde se inaugura con la regulación necesaria para crear los parques, y el de acaparamiento antiverde con las desregulaciones para establecer comodatos de uso y ceder jurisdicción, no ajenos a otros procesos que venían ocurriendo en Patagonia (Llosa 2016). Ambos parques se crearon durante la década de 1930, iniciando el periodo verde de territorialización del Estado. La década de 1960 (específicamente el año 1968) marcó el inicio gradual de un proceso de desregulación al otorgarse concesiones y cesiones de uso, tanto en el PN Los Glaciares como en el PN Nahuel Huapi (figura 1). Estos procesos son similares a los que ocurren en otros continentes, pero con una temporalidad diferente (Cortés-Vázquez 2018).

Para los casos estudiados, la dinámica antiverde asociada a un Estado neoliberal pareciera operar en largos periodos de tiempo con momentos de aceleración. En el

39 Ordenanza Municipal N.°2929-CM-2018. Autoriza prórroga readecuación contrato concesión Centro de Deportes Invernales Dr. Antonio Lynch del Cerro Catedral, plazo treinta años, firma Catedral Alta Patagonia. San Carlos de Bariloche (BO. 13/04/2018).

40 Sin embargo, al cabo de dos años, uno de los denunciantes desistió del reclamo, y el Supremo Tribunal de Justicia de la provincia rechazó la denuncia remanente.

41 Catedral Alta Patagonia SA 2023. "Presentación Info Master Plan 2023". Acceso 20 de diciembre 2023. <https://bit.ly/40MFsQV>.

Cerro Catedral transcurrieron 24 años desde la sanción de la ley hasta la cesión de tierras al municipio y 17 años para unificar la operatoria de la licitación. Sin embargo, en solo dos años (2016-2018) CAPSA logró la renegociación contractual promovida. En el caso del área en comodato de península de Magallanes, pasaron más de 30 años para regularizar la situación dominial y más de 15 años de explotación antes de que se la intimara por sus incumplimientos. De igual forma, en menos de un año (2004-2005), se resolvió tanto el comodato a la provincia, como el llamado a licitación y el otorgamiento a Nativos. A la luz de los acontecimientos recientes, la conservación de la naturaleza pareciera no haber ayudado a detener el avance mercantilizador, sino todo lo contrario. La desafectación territorial de estas áreas dio como resultado procesos de acaparamientos antiverdes en favor de otras escalas de gobierno y agentes privados, dando inicio a un momento de contrapatrimonialización nuevo (Cortés-Vázquez y Beltrán 2019).

Considerando el estado actual de las concesiones, es posible decir que el acaparamiento antiverde, además, puede presentar diferentes grados de economización de la naturaleza y de regulación en su acceso. Por un lado, Dempsey (2017) señala que la mercantilización de la naturaleza consiste en crear mercados (oportunidades de compra y venta de bienes o servicios) donde antes no existían. En Nativos, esta mercantilización de la naturaleza se expresa a través de la construcción y usufructo de infraestructuras, pero con restricciones porque continúa siendo un parque bajo APN. El acaparamiento antiverde podría darse si se avanza con la desprotección del área.

Por otro lado, Harvey (2013) se refiere a la privatización como el monopolio de la propiedad de la tierra y, en tanto tal, la enajenación del acceso. Esto ocurriría en el Catedral, donde la desregulación de la protección favoreció el desarrollo de nuevas privatizaciones y la reproducción ampliada del capital. En ambos casos, las empresas han colocado al rendimiento financiero como objetivo central de sus prácticas frente a la protección o el cuidado del ambiente (Ponzi, Picone y Schweitzer 2023), aunque con diferencias en el avance de la desprotección del territorio, dominio y jurisdicción. Como resultado, ha comenzado a predominar lo privado por sobre lo público y lo individual sobre lo colectivo (Cortés-Vázquez 2018)

Estos procesos en los que el Estado promueve la acumulación y los acaparamientos, ignorando los incumplimientos contractuales por parte de las empresas, se explican por su rol como custodio de los procesos de reproducción ampliada del capital, garante y catalizador de nuevos avances mercantilizadores (Harvey 2013). Así, por ejemplo, la incertidumbre para la inversión de Nativos se resolvió con la promesa del apoyo económico por parte de la provincia de Santa Cruz; mientras que el Estado condonó parte de la deuda a CAPSA cuando esta reconoció a la municipalidad como la autoridad de aplicación contractual. En ningún caso las irregularidades e incumplimientos pusieron en duda la continuidad de las concesiones. Es el Estado quien, frente a las necesidades de movilidad del capital y las

dificultades financieras de los privados, sale a respaldar la valorización económica por encima del ambiente.

Además, los conflictos sucedidos por los traspasos dominiales o jurisdiccionales se convirtieron en moneda de cambio para mantener la operatoria y dilatar los tiempos de cumplimiento contractual. La constitución de una frontera gris en cuanto a quién se erige como autoridad de aplicación, órgano de control y seguimiento de las concesiones fue un aspecto clave para continuar con la ampliación de derechos por parte del capital privado, cuyos valores principales son la competencia y la competitividad (Cortés-Vázquez 2018).

Conclusiones

Los acaparamientos verde y antiverde son propios de la gestión neoliberal del ambiente y se desenvuelven tanto en países centrales como periféricos. Sin embargo, sus temporalidades son diferentes; para América Latina, los acaparamientos verdes son anteriores a la crisis de 2008, año clave según Apostolopoulou y Adams (2019). En Argentina, es posible identificar estas tendencias desde mediados de las décadas de 1970 y 1980 pero, con mayor fuerza, en 1990. En el caso de los parques analizados, se pudo observar una correspondencia entre las temporalidades y los diferentes tipos de acaparamientos.

Los casos analizados ocurren en temporalidades y territorios distintos, pero comparten la característica de que es el Estado quien termina garantizando la acumulación ampliada de intereses económicos concentrados. Aunque el titular precedente de las tierras en ambos casos era APN, su gestión o dominio fue cedido a los respectivos gobiernos provinciales e, incluso, a la gestión municipal. Esta última cuenta con una menor capacidad de maniobra y de recursos, lo cual facilita instalar discursos que legitiman los avances neoliberales en la conservación.

De esta forma, la gestión en contexto de escasez presupuestaria tiende a favorecer las despatrimonializaciones, y la naturaleza de los parques nacionales se transforma en un componente más de la reproducción del capital. Los procesos de mercantilización y, principalmente, de privatización asociados al acaparamiento antiverde habilitarían la compra de propiedades en terrenos donde antes se distinguían por el máximo grado de protección nacional. Desde esta perspectiva, y en el largo plazo, ambos acaparamientos constituyen partes de procesos simultáneos, siempre abiertos y en constante transformación.

En este contexto, se podría entender al acaparamiento antiverde como toda apropiación de tierra o recursos que conlleva la desregulación o descategorización de áreas protegidas para explotar la naturaleza. Para que esto ocurra, es necesaria una conservación previa por parte del Estado, junto con la defensa de los intereses privados pese

a las resistencias comunitarias que pudieran surgir. En el caso de Catedral, a pesar de la firme oposición de la comunidad, que reclama mayores derechos para decidir sobre la gestión de sus espacios de protección natural, la despatrimonialización continúa expandiéndose. Con esta descategorización se abre la posibilidad de que ingresen más agentes del mercado en estas áreas, lo que podría afectar directamente a sus objetivos de conservación. Si se considera que con el proceso en Cerro Catedral no solo se habilitó la privatización de espacios anteriormente protegidos y públicos, sino que también se ampliaron la cantidad de pistas de esquí y se espera el incremento de visitantes, resulta difícil pensar que este aumento no impacte de manera negativa en la conservación ambiental.

En el caso de Los Glaciares, si bien aún se encuentra en la etapa de acaparamiento verde porque el Estado nacional continúa con la jurisdicción, el dominio formal y bajo objetivos de conservación, se observa un incipiente proceso de acaparamiento antiverde. Esto se produce porque el área concesionada ya no se encuentra gestionada directamente por APN sino bajo la órbita provincial, lo cual genera una incertidumbre en la práctica sobre quién se posiciona como autoridad de control ambiental en un espacio caracterizado por el aumento de los servicios y del consumo de combustibles fósiles.

A nivel más general, este trabajo no intenta simplificar ni reducir las dinámicas señaladas a fenómenos monocausales. Por el contrario, se intenta identificar patrones comunes en la complejidad de actores y entramados de relaciones de poder que se despliegan en contextos históricos y geográficos diferentes. También es importante señalar que los estados intervinientes presentan limitaciones presupuestarias; no obstante, en ciertos casos llegan a cubrir los gastos de mantenimiento que las empresas no asumen. Esto no impide, sin embargo, que el propio aparato estatal continúe sosteniendo un modelo de gestión privada en sus áreas protegidas. Finalmente, resulta importante destacar que empresas de élites privadas locales llevan adelante ambas concesiones (no transnacionales), y que, en la práctica, acaban cooptando las instituciones públicas, a menudo con la complicidad de las necesidades de los gobernantes de turno. Este proceso debilita aún más las capacidades del Estado en el ejercicio del control.

Con base en lo expuesto en este trabajo, emergen nuevos interrogantes que se requieren explorar. Teniendo en cuenta que Cerro Catedral constituye un ejemplo de acaparamiento antiverde, se plantea el interrogante de si, a la luz de los elementos analizados, el caso de Nativos reproducirá dinámicas similares de avance hacia la privatización. Además, con el fin de generalizar estos resultados, sería conveniente ampliar el análisis a otros casos en la región, buscando identificar y establecer patrones que permitan profundizar en esta potente conceptualización.

Bibliografía

- Apostolopoulou, Elia, Anastasia Chatzimentor, Sara Maestre-Andrés, Marinaa Requena-i-Mora, Alejandra Pizarro, y Dimitrios Bormpoudakis. 2021. "Reviewing 15 Years of Research on Neoliberal Conservation: Towards a Decolonial, Interdisciplinary, Intersectional and Community-Engaged Research Agenda". *Geoforum* 124: 236-256. doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.05.006
- Apostolopoulou, Evangelina, y William Adams. 2019. "El capitalismo neoliberal en la era postcrisis: La dialéctica del acaparamiento 'verde' y 'antiverde' en Grecia y el Reino Unido". En *Repensar la conservación: Naturaleza, mercado y sociedad civil*, coordinado por José Cortés-Vázquez y Oriol Beltrán, 27-56. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Bernard, Enrico, Luan Penna y Elis Araújo. 2014. "Downgrading, Downsizing, Degazettement, and Reclassification of Protected Areas in Brazil". *Conservation Biology* 28: 939-950. https://doi.org/10.1111/cobi.12298
- Brockington, Dan, Rosaleen Duffy y Jim Igoe. 2008. *Nature Unbound: Conservation, Capitalism, and the Future of Protected Areas*. London: Routledge. doi.org/10.4324/9781849772075
- Büscher, Bram, Wolfram Dressler y Robert Fletcher. 2014. *Nature Inc.: Environmental Conservation in the Neoliberal Age*. Tucson: The University of Arizona Press.
- Bustillo, Exequiel. 1999. *El despertar de Bariloche: Una estrategia patagónica*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Castree, Noel. 2008. "Neoliberalising Nature: The Logics of Deregulation and Reregulation". *Environment and Planning A* 40 (1): 131-152. doi.org/10.1068/a3999
- Cortés-Vázquez, José, y Oriol Beltrán. 2019. "Introducción: Nuevos Modelos de Conservación, ¿Nuevos Momentos Patrimoniales?". En *Repensar la conservación: Naturaleza, mercado y sociedad civil*, coordinado por José Cortés-Vázquez y Oriol Beltrán, 9-26. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Cortés-Vázquez, José. 2018. "De la naturaleza como mercancía a la naturaleza como empresa. Políticas de conservación en tiempos de crisis y neoliberalismo". En *Antropología ambiental. Conocimientos y prácticas locales a las puertas del Antropoceno*, coordinado por Beatriz Santamarina, Agustín Coca y Oriol Beltrán, pp. 99-116. Barcelona: Icaria Editorial.
- Dempsey, Jessica. 2017. "The Financialization of Nature Conservation?" En *Money and Finance After the Crisis: Critical Thinking for Uncertain Times*, 191-216. Chichester: John Wiley y Sons. doi.org/10.4324/9780429450310-6
- Dimitriu, Andrés. 2010. ¿Nuevas fronteras con múltiples cercamientos? Hacia una revisión crítica de la política territorial y extractiva en la Patagonia. General Roca, Argentina: Publifadecs, Universidad Nacional del Comahue.
- Durand, Leticia, Anja Nygren, y Anne de la Vega-Leinert. 2019. *Naturaleza y neoliberalismo en América Latina*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM. doi.org/10.22201/crim.9786073022231e.2019

- Fairhead, James, Melissa Leach y Ian Scoones. 2012. "Green Grabbing: A New Appropriation of Nature?". *Journal of Peasant Studies* 39 (2): 237-261. doi.org/10.1080/03066150.2012.671770
- Ferrero, Brián. 2018. "Apuntes para el Estudio de las Áreas Protegidas y las Políticas de Conservación de la Naturaleza en Argentina". *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Santa Fe* LXXII: 263-284.
- Galafassi, Guido. 2020. "Construcción Socio-Territorial y Paisaje en la Patagonia Andina". En *Tierras secuenciadas. Cordillera persistente: Territorio, cultura y producción del paisaje en Patagonia*, editado por Guido Galafassi y Gonzalo Barrios-García, 15-40. Ranelagh, Argentina: Theomai/Extramuros Ediciones.
- Harvey, David. 2013. *Os Limites do Capital*. São Paulo: Boitempo.
- Holmes, George, y Connor Cavanagh. 2016. "A review of the social impacts of neoliberal conservation: Formations, inequalities, contestations". *Geoforum* 75: 199-209. doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.07.014
- Igoe, Jim, y Dan Brockington. 2007. "Neoliberal Conservation: A Brief Introduction." *Conservation and Society* 5 (4): 432-449.
- Llosa, Carina. 2016. "Desarrollos inmobiliarios en áreas protegidas de la Patagonia: Controversia ambiental del cerro Perito Moreno, El Bolsón". Tesis de maestría, Universidad Nacional de Río Negro, Viedma.
- Moore, Jason. 2013. "El Auge de la Ecología-Mundo Capitalista: Las Fronteras Mercantiles en el Auge y Decadencia de la Apropiación Máxima". *Laberinto* 13: 9-26.
- O'Connor, James. 2001. *Causas Naturales: Ensayos de Marxismo Ecológico*. Vol. 2. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Ojeda, Diana. 2012. "Green Pretexts: Ecotourism, Neoliberal Conservation and Land Grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia". *Journal of Peasant Studies* 39 (2): 357-375. doi.org/10.1080/03066150.2012.658777
- Pohl-Schnake, Verónica, y Víctor Vallejos. 2019. "Acaparamiento Verde de Tierras y Áreas Naturales Protegidas: Aportes para su Discusión". En *Fiebre por la Tierra: Debates sobre el Land Grabbing en Argentina y América Latina*, compilado por Agustina Costantino, 201-235. Buenos Aires: El Colectivo.
- Ponzi, Brenda. 2023. "Andás con tu Límite por Fuera: Conflictos Jurisdiccionales y Descontrol Territorial en los Parques Nacionales Los Glaciares y Perito Moreno (Argentina)". *Huellas* 27 (2): 79-99. doi.org/10.19137/huellas-2023-2717
- Ponzi, Brenda, Sabrina Picone y Alejandro Schweitzer. 2024. "Capitalización y Acaparamientos en Torno a las Áreas Naturales Protegidas: Tensiones por las Naturalezas en el Oeste de Santa Cruz (1990-2020)". En *Territorios de Acumulación en el Siglo XXI: Los Andes Meridionales – Patagonia en el Espacio Global*, editado por Alejandro Schweitzer, 1-23. Buenos Aires: Biblos.
- Ragin, Charles. 2007. *La Construcción de la Investigación Social: Introducción a los Métodos y su Diversidad*. 21.^a ed. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Schweitzer, Alejandro. 2014. "Patagonia, Naturaleza y Territorios". *Geograficando* 10 (2): 1-24.

- Torres, Laura, Gabriela Pastor, Franco Marchioni y Emilia Agneni. 2022. "Fronteras del Lujo, Fronteras de la Conservación: Caras de un Prisma Llamado Extractivismo". *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía* 31 (1): 3–20. doi.org/10.15446/rcdg.v31n1.83843
- Valles, Miguel. 1999. *Técnicas Cualitativas de Investigación Social: Reflexión Metodológica y Práctica Profesional*. Madrid: Editorial Síntesis Sociología.
- Vidal, John. 2008. "The Great Green Land Grab". *The Guardian*. Vol.13.