

Conservación y Manejo de Áreas Protegidas

Necesidad de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas como Presupuesto Mínimo de Protección Ambiental

Por

Gustavo González Acosta*

Sumario: 1. Introducción. 2. Convenio sobre diversidad biológica. 3. Estrategia nacional de diversidad biológica. 4. Áreas protegidas privadas. 5. Áreas protegidas privadas en la legislación provincial. 6. Los pueblos originarios y las áreas protegidas. 7. Servicios ambientales prestados por el área protegida y su certificación. 8. Propuesta de aspectos relevantes de una Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Áreas Protegidas. 9. Conclusión.

1. Introducción

Las áreas protegidas como superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, manejada a través de los medios jurídicos u otros medios eficaces (UICN, 1992)¹ requieren de la implementación de políticas eficaces a los efectos de su conservación.

Las mismas constituyen el núcleo fundamental de las estrategias nacionales e internacionales de conservación como surge de la Convención de Biodiversidad. Especies amenazadas, servicios ambientales, ecosistémicos y recursos

* Abogado y Doctorando en Derecho por la UNLZ. Profesor Adjunto en la UBA y en UCES. Docente de "Derecho Ambiental" en las Universidades Andina y Tecnológica de Bolivia. Investigador en la Secretaría de Investigaciones de la UBA y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNLZ. Ex Investigador del ELI de Washington, EE.UU. Ex Consultor de la OEA. Ex Jefe de Asesores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía de la Nación. Ex Asesor de la Comisión de Ambiente del Honorable Senado de la Nación. Conferencista nacional e internacional. Autor, coautor y coordinador de obras jurídicas en Argentina, Colombia, Italia, Bolivia y EE.UU.

¹ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

biológicos, entre otros, deberán ser tenidos en cuenta en la implementación de medidas eficaces para el cumplimiento de sus fines.

2. Convenio sobre Diversidad Biológica

Ratificado por Ley n° 24.375, el presente Convenio, en adelante, CDB, refiere al área protegida como "un área definida geográficamente que ha sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación"².

Los objetivos del CDB son: a) la conservación de la diversidad biológica, b) la utilización sostenible de sus componentes, y c) la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos³.

Este Convenio, en primer lugar, deja que las partes determinen individualmente cómo se implementará la mayoría de sus disposiciones. Esto se debe a que las normas que contiene se expresan mayormente en términos de metas y políticas generales, más que como obligaciones específicas y precisas, como sí ocurre, por ejemplo, en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES). Tampoco establece objetivos específicos sobre especies como hace, por ejemplo, la Directiva del Consejo Europeo sobre protección de hábitats naturales y seminaturales de fauna y flora silvestres, que enumera las especies que deben volver a "niveles satisfactorios". Por el contrario, el énfasis del Convenio sobre la Diversidad Biológica está en la promoción de procesos nacionales para la adopción de decisiones; a diferencia de otros tratados sobre la materia no contiene listas, ni anexos sobre locaciones aceptadas o sobre especies a ser protegidas⁴.

El art. 8° del CDB establece que cada parte contratante: "(...) elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica" y "(...) establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas". El enfoque previsto y adoptado entonces es el de la gestión integrada de los recursos naturales que componen los ecosistemas. Este enfoque ecosistémico implica, creemos, una estrategia para la gestión de tierras, extensiones de agua y recursos vivos por medio de la cual se deberán

² Conf. art. 2° del Convenio de Diversidad Biológica.

³ Conf. art. 3° del Convenio de Diversidad Biológica.

⁴ Conf. Glowka, Lyle; Burhenne-Guilman, Françoise et al. (1996). *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Centro de Derecho Ambiental de la UICN: Gland, Suiza, pp. 9, 10 y 22.

promover la conservación; la utilización sostenible de los componentes y la participación justa y equitativa de la utilización de la diversidad genética.

Parte de la doctrina nacional sostiene que de los tratados internacionales "se pueden perfectamente identificar un conjunto creciente de instrumentos programáticos (declaraciones, principios, recomendaciones o programas de acción) (...) que tienen como objetivo principal la protección y conservación de la naturaleza"⁵.

El Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la CDB señala, en igual sentido, el objetivo de "integrar las áreas protegidas en los paisajes terrestres y marinos más amplios, de manera de mantener la estructura y la función ecológica"⁶.

En la decisión VII/30 de la COP estableció objetivos para el pasado año 2010 y por esta vía la Argentina se comprometió en el cumplimiento del objetivo de alcanzar una superficie protegida y efectivamente manejada para la conservación de áreas representativas de los diferentes ecosistemas de nuestro país, de, al menos, el diez por ciento (10%). Que hasta el momento de la redacción de este artículo, no ha sido alcanzada.

3. Estrategia Nacional de Diversidad Biológica

A nivel nacional, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable estableció la "Estrategia nacional de diversidad biológica", cuyo objetivo general es "(...) establecer los acuerdos institucionales básicos e impulsar la sanción de las leyes fundamentales para implementar en forma armónica el Convenio sobre Diversidad Biológica en el país, en el ámbito nacional, provincial y municipal", de cuya lectura se desprende la necesidad de dictar y adecuar las normas en el ámbito nacional y provincial necesarias para la implementación efectiva de las disposiciones del CDB"⁷.

En la primera de las orientaciones estratégicas que dispone el documento establece: "(...) la promoción del dictado de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección relativos a la diversidad biológica comunes a todo el territorio nacional, conforme lo previsto en el art. 41 de la Constitución

⁵ Conf. Franza, Jorge Atilio (2005). *Tratado de Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas, p. 610.

⁶ Conf. *Conferencia entre Partes, n° 7*, en adelante COP 7 del CDB (2004).

⁷ Un análisis pormenorizado de la Estrategia Nacional de Biodiversidad puede consultarse en el artículo: González Acosta, Gustavo (1997). *Conservación y uso sostenible de la biodiversidad*. *Revista Gerencia Ambiental*, 24, 17 a 22.

Nacional". Asimismo: "...Generar el marco legal nacional para el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, dándole estructura operativa, la coordinación inter-jurisdiccional y los recursos para su adecuado funcionamiento, reafirmando el rol indelegable del estado en la fijación de la política nacional en materia de Áreas protegidas bajo cualquier jurisdicción y dominio".

4. Áreas Protegidas Privadas

Sostiene Castelli⁸ que tanto en América latina, en general, como en la República Argentina, en especial, la mayor superficie de tierras es de titularidad privada. Sin embargo, la protección de áreas de especial riqueza en biodiversidad o belleza natural se lleva a cabo en tierras públicas, declaradas áreas protegidas.

La decisión de proteger tierras privadas por parte de sus propietarios se ha realizado, generalmente, gracias al aporte desinteresado de ellos, pocos, que han reconocido la importancia de proteger los recursos naturales presentes en ellas.

Pese a ello, puede afirmarse que aún no existe un marco político y legal adecuado que promueva y facilite la incorporación de tierras privadas a un sistema de manejo similares al de las áreas protegidas, complementando así los esfuerzos de conservación llevados a cabo principalmente por las entidades públicas y organizaciones no gubernamentales de la región.

No obstante lo antedicho, diversas provincias argentinas han dictado diferentes normas que pueden utilizarse como herramientas para la conservación de tierras de propiedad privada.

5. Áreas protegidas privadas en la Legislación Provincial

a) La Provincia de Buenos Aires cuenta con la Ley de Reservas y Parques Naturales⁹. La misma contempla las reservas naturales privadas, que son definidas como "aquellas cuyo patrimonio territorial pertenece a una o más personas de derecho privado". Las mismas solo pueden ser reconocidas por ley, siempre que el propietario haya prestado su consentimiento.

Estas reservas pueden constituirse por un plazo determinado, aunque en los supuestos en que la ley no haga mención de ello, debe interpretarse, entendemos, que lo son por tiempo indeterminado.

⁸ Castelli, Luis (2001). *Conservación de la naturaleza en tierras de propiedad privada* (pp. 69 a 78). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

⁹ Ley n° 10.907, reglamentada por el Decreto n° 218/94, modificada por la Ley n° 12.459.

En todos los casos se dispone su anotación en el Registro de la propiedad Inmueble, de modo que la afectación debe ser respetada por los nuevos propietarios que pudieran sucederse. Como consecuencia, las reservas naturales privadas pasan a integrar el Sistema provincial de Áreas Protegidas.

La Ley establece que podrá reconocerse a los titulares de propiedades particulares, sujetos al régimen de Reserva, beneficios tales como la exención del pago del Impuesto Inmobiliario o reducción de su monto por el tiempo que dure la declaración de reserva, o una ayuda económica por parte del Gobierno Provincial, a fin de contribuir a la manutención, acondicionamiento, refacción, etc. del lugar declarado como tal.

b) La Provincia del Chubut sancionó la Ley del Sistema Provincial de Áreas Protegidas¹⁰. Incluye el citado todas las reservas naturales turísticas existentes dentro de la jurisdicción provincial y las áreas naturales protegidas que en el futuro se creen dentro de las categorías que la misma ley contempla.

Las áreas naturales protegidas, a los efectos de la presente Ley, son aquellas especialmente consagradas a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica, así como a los recursos naturales y culturales asociados con ellas. La propiedad de las tierras puede ser estatal o privada, pero su manejo debe ajustarse a las normas que fije el Estado, atendiendo a su fin primordial de conservación.

Específicamente la ley contempla el ingreso al sistema provincial de áreas naturales protegidas de aquellas áreas naturales privadas que ha propuesta de los interesados sean reconocidas como tales por el Poder Ejecutivo provincial.

“Aunque sin mayor desarrollo, la ley establece que la autoridad de aplicación podrá acordar con los titulares de las tierras la constitución de servidumbres a favor del estado provincial, así como gestionar la obtención de beneficios adicionales para el sirviente, introduciendo una figura que cuenta con antecedentes en países como EE.UU., Costa Rica, México y Paraguay, a saber: el custodio rural”¹¹.

El Custodio Rural

Esta figura creada en 1986, hace socios, en el cuidado de los recursos, a los propietarios de las tierras, delegando en ellos responsabilidades de control y administración de los atractivos naturales o culturales de interés turístico que se encuentren en sus predios.

¹⁰ Conf. Ley n° 4.617

¹¹ Conf. Castelli, Luis; ob. cit.

Otras provincias

Disposiciones relativas a áreas protegidas privadas también están contempladas en las Provincias de Entre Ríos¹², Misiones¹³, Río Negro, Salta y San Juan.

Con estos antecedentes citados, la incorporación de Áreas Protegidas Privadas a una Ley Nacional de Presupuestos Mínimos relativa a Áreas protegidas parece insoslayable, entendemos.

6. Pueblos originarios y las áreas protegidas

A partir de la reforma constitucional de 1994, se incorporó expresamente el reconocimiento de determinados derechos de los pueblos originarios¹⁴, entre ellos la participación en la gestión de los recursos naturales que se encuentren dentro de las tierras que tradicionalmente ocupan o de otras entregadas por el Estado. En el supuesto que esas tierras formen parte de un área protegida, tanto Nacional como local, el mandato constitucional impone el establecimiento de herramientas participativas de gestión. Las mismas deberán contemplar, entendemos, formas de consulta previa, audiencias públicas, plebiscitos, referéndums, etc. que manifiesten la voluntad del pueblo originario respecto del recurso de que se trate.

7. Servicios ambientales prestados por el área protegida y su certificación

Un rasgo común en el caso de la mayoría de las propuestas de clasificación de los bienes y servicios ambientales que se discuten en el ámbito internacional, consiste en que consideran fundamentalmente bienes manufacturados y servicios de origen antropogénico, es decir, bienes y servicios ambientales elaborados en los sistemas productivos humanos y con algún efecto defensivo, preventivo o correctivo en materia de protección al medio ambiente y a los acervos de recursos naturales.

¹² Conf. Ley n° 8.967.

¹³ Conf. Ley n° 2.932, modificada por Ley n° 3.242 y reglamentada por el Decreto n° 944/94.

¹⁴ El art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional establece: "Corresponde al Congreso... reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones."

Sin embargo, existen otros bienes y servicios ambientales con aprovisionamiento de origen natural. Algunos ejemplos de lo anterior son los casos de bienes primarios obtenidos bajo prácticas agropecuarias, silvícolas o pesqueras sustentables; el servicio provisto por el atractivo turístico de un paraje natural adecuadamente conservado; la capacidad de fijación de carbono por parte de los ecosistemas, cuya importancia económica en el ámbito internacional es creciente debido al problema del calentamiento global y los mecanismos previstos en el Protocolo de Kyoto; el aprovechamiento de los recursos genéticos contenidos en la diversidad biológica y, por otra parte, el riesgo asociado con la utilización de organismos genéticamente modificados.

“En la CPC de la Organización Mundial del Comercio, se incluyen servicios de protección a la naturaleza y el paisaje¹⁵. La clasificación de OCDE–Eurostat incluye como parte de su *Grupo C Gestión de Recursos Naturales*, rubros que se refieren a agricultura, silvicultura y pesca sustentables, así como al ecoturismo. En una y en otra, sin embargo, la referencia explícita es para la provisión de equipo, insumos, servicios y actividades de construcción e instalación asociados con ellas, sin que se consideren aún los productos mismos derivados de dichas actividades o el servicio provisto por la naturaleza que hace factibles esas actividades. La posibilidad para incluir en la clasificación a estos últimos, sobre todo en el caso de los productos primarios, queda abierta, pero se requiere aún un mayor grado de elaboración.

La inclusión de bienes y servicios provistos directamente por la naturaleza, en las clasificaciones económicas no es ociosa. Debe tenerse en cuenta que los bienes y servicios ambientales que presta la naturaleza a las sociedades asumen la forma de biomasa o de flujos que pueden beneficiar, directa o indirectamente, el funcionamiento de los sistemas económicos. La naturaleza forma parte de los sistemas productivos, bien sea a través del aprovechamiento de las propiedades de algunos recursos naturales, bien porque forman parte de los insumos indispensables en las cadenas productivas o bien porque se aprovechan las funciones de vertedero de la naturaleza, mismas que de sobrepasarse pueden implicar un riesgo para el bienestar de las sociedades¹⁶.

Esta consideración resulta particularmente importante para las sociedades que como la República Argentina disponen de importantes superficies de áreas protegidas y otras, con una abundante dotación de recursos naturales y una amplia diversidad biológica, y en donde la viabilidad del cuidado ambiental

¹⁵ En la Organización Mundial del Comercio (OMC) los servicios ambientales están expresamente contemplados en el Grupo 9.406 de la CPC provisional. En la CPC 1.0 este rubro no es explícito y queda subsumido en el Grupo 9.490 “Otros Servicios Ambientales”.

¹⁶ Conf. CEPAL (2006). *Serie Medio Ambiente*, 19. México, pp. 1, 2 y conc.

de los mismos es altamente dependiente de la posibilidad de generar alternativas económicamente atractivas para su conservación y mantenimiento.

La posibilidad de la incorporación de los bienes primarios sustentablemente producidos y los servicios ambientales provistos por las áreas protegidas, requiere la existencia de una institucionalidad suficiente para atender los temas de la bioeconomía y una política precautoria más desarrollada en materia ambiental.

Entre las capacidades nacionales que parece importante desarrollar es la existencia de normas que incluyan bienes y servicios de este tipo, la incorporación de mecanismos para la cuantificación y regulación de los contratos tales como, de captura de carbono a través de la cubierta forestal y vegetal y otros relacionados. Por otra parte, en la esfera internacional, este grupo de bienes y servicios demanda el desarrollo de al menos dos mecanismos institucionales importantes: reglas de certificación y mecanismos de verificación confiables y comúnmente aceptados.

Por lo antedicho, creemos, es necesaria la expresa inclusión de los servicios ambientales, su certificación, así como los instrumentos o mecanismos de verificación inherentes a los mismos.

8. Propuesta de aspectos relevantes de una Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Áreas Protegidas

En virtud de lo establecido en el art. 41 de la Constitución Nacional la atribución nacional del dictado de normas de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental proponemos la creación de una norma de esa naturaleza que abarque un marco jurídico aplicable a la variabilidad de organismos vivos de origen natural que de "*lege ferenda*" debería contener:

- 1º) El objetivo de representación y cobertura del diez por ciento (10 %) de la superficie de cada eco-región efectivamente manejada;
- 2º) El establecimiento de un Plan Nacional de Manejo Coordinado;
- 3º) La inclusión de Áreas de Protección Marinas;
- 4º) La participación de los Pueblos Originarios en la gestión de Áreas Protegidas en tierras permanentemente ocupadas por ellos;
- 5º) El reconocimiento de Áreas Protegidas Privadas, con categoría mínima de Reserva;

6º) El diseño de un mecanismo de certificación de servicios ambientales que implique una retribución para los titulares de los mismos.

9. Conclusión

La adecuada gestión de Áreas Protegidas se encuentra indisolublemente ligada a la consolidación de un marco jurídico apropiado que contemple las herramientas necesarias para lograr los fines de la conservación de los ecosistemas.

En la actualidad los mecanismos jurídicos existentes resultan en una apreciación de eficiencia y eficacia, al menos de carácter insuficiente. De un análisis sobre la legislación y de los mecanismos de control de Áreas Protegidas vigentes, llevan a afirmar, que la República Argentina necesitaría de la sanción de una Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Áreas Protegidas.

Un nivel de protección en carácter de orden público implicaría una menor vulnerabilidad a los cambios de contexto político, sociales, económicos, provinciales y municipales debido al establecimiento de normas uniformes y comunes para todo el territorio que fortalecería la gestión coordinada de las Áreas Protegidas en el país.