

*El Sistema Nacional de Áreas Protegidas
de Argentina*

*National System for Protected Area in
Argentina*

Marcelo López Alfonsín* y Elisabeth I. Berra**
<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v10i10.225>

* Doctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires, magíster en Ambiente Humano de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Profesor adjunto regular de Derechos Humanos y Garantías y de Derecho de los Recursos Naturales y del Ambiente (UBA). Profesor adjunto regular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján. Docente de posgrado en la Maestría en Magistratura y en la Maestría en Derecho Ambiental (UBA). Docente de la Maestría en Derecho Procesal Constitucional en la Universidad Nacional de Luján y en la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo. Ha sido Presidente de la Administración de Parques Nacionales de Argentina (2001).

** Abogada. Profesora adjunta regular de Derecho Constitucional Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Profesora de Bases Constitucionales de Derecho Privado y de Derecho Constitucional Profundizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Miembro Asociada de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Lex



Sueño I.

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza en forma pormenorizada el régimen legal concerniente al sistema nacional de áreas protegidas, teniendo principalmente en consideración las disposiciones contenidas en las antiguas leyes de áreas protegidas y el espíritu que se tuvo en miras al sancionar la Ley N° 22.351.

A tal fin, se entiende imprescindible hacer hincapié en los dispositivos legales referidos a las tres categorías de protección que establece la citada norma: parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales, las que, a su vez, deberán ser *aggiornadas* con las categorías que fueron creadas mediante decretos; tal es el caso de las reservas naturales estrictas, las reservas naturales silvestres y las reservas naturales educativas.

También se torna relevante desarrollar el funcionamiento y estructura de la autoridad de aplicación, es decir, la Administración de Parques Nacionales —en adelante la APN—, toda vez que no puede soslayarse que la autarquía de esta entidad fue uno de los fundamentos que motivó la modificación de la antigua Ley de Parques Nacionales N° 12.103, de 1934.

En otro orden de ideas, se examinarán las particularidades del sistema de áreas protegidas de España. Ello por cuanto no puede sortearse la trascendental influencia que tuvo la Constitución de 1978 de este país en la reforma de 1994, específicamente en lo que a la materia ambiental respecta. Es innegable el preponderante rol que ocupa la cláusula española como fuente del artículo 41 de nuestra Carta Magna.

Se hará especial hincapié en la notable descentralización legislativa y administrativa —sin duda la particularidad más importante del sistema español—. Específicamente, el régimen normativo se complementa, por un lado, con lo que se denomina la “legislación marco” de conservación de espacios naturales, y por el otro, con las restantes leyes específicas, teniendo ambas reglamentaciones igual jerarquía normativa. Si bien en un principio, el Estado español tenía jurisdicción exclusiva —y excluyente— sobre la gestión de los parques nacionales, posteriormente se establecieron competencias compartidas entre éste y las comunidades autónomas.

A su vez, tampoco puede soslayarse que uno de los principales modelos para la creación de los sistemas de áreas protegidas lo constituye el Servicio Nacional de Parques de los Estados Unidos de América, dado que fue en este país donde se estableció el primer parque nacional. Se trata de un parámetro de referencia para el resto de las modalidades existentes en el Derecho comparado al momento de determinar un régimen legal para la conservación de la naturaleza, ya sea por las capacidades técnicas de ese organismo rector, por los recursos económicos con los que cuenta o bien por la extensión del sistema nacional de referencia.

Palabras clave: *áreas protegidas, parques nacionales, reservas naturales, monumentos naturales.*

ABSTRACT

In this work will analyze in detailed way the legal system to national system for protected areas, having consideration the dispositions contained in the old ones laws for protected area and the spirit that had one sights when sanctioning Law N° 22.351

With this aim in view, rule understands essential do stress in the legal devices told to the three classes of protection that sets the aforementioned one: National parks, reservations nationals and natural monuments, who, in his turn, will have to be updated with the categories that were created by decrees; such is the case of the natural strict reservation, the wild nature reserves and the educative nature reserves.

Also it becomes relevant to develop the functioning and the National Park Administration, every time that it cannot avoid that the autarchy of this entity was one of the bases that motivated the modification of the old Law of National Parks N° 12.103 in 1934.

In another idea order, the systems of protected areas of Spain will inspect. It can avoid the significant influence that had the Constitution of 1978 of this country in the reform of 1994, specifically in what environmental matter concerns. The preponderant role that occupies the Spanish clause as source of the article 41 of our Great Charter is undeniable.

It will do special emphasis in the notable legislative and administrative decentralization – undoubtedly the most important particularity of Spanish system. Specifically, regulatory regimen complements, one by a side, with what denominates the “framework legislation” of natural space conservation and by the other, with remaining specific laws, having both regulations very similar hierarchy. Although in a beginning, the Spanish State jurisdiction had unique the national park management, shared competences between this and the autonomous communities set one subsequently.

In turn, neither avoiding can that one of the main models for the creation of the protected area systems constitutes the National Service of Parks of the United States of America, it given that it was in this country where the first national park set one. It is about a reference parameter for the rest of the existing forms in the compared Right at the moment to determine a regulatory legalization for nature conservation, already is by technical capacities of that leading organism, by the economic resources with which it counts or by the extension of that national system.

Key words: *protected areas, national parks, nature reserves, natural monuments.*

1. Introducción

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales N° 22.351¹ de 1980, la que debe ser analizada a la luz del principio de supremacía constitucional, teniendo especialmente en cuenta la reforma introducida a la Ley Fundamental en 1994, así como las disposiciones y recomendaciones de los organismos internacionales en relación con la conceptualización de las mismas.

Efectivamente, no puede examinarse el sistema nacional de áreas protegidas sin considerar el proceso de constitucionalización del ambiente resuelto con la reforma de 1994, desarrollado en extenso en el capítulo 3. En este, la variable ambiental es un eje cuya cosmovisión holística debe comprender inexorablemente la cuestión competencial, con fundamento en la ordenación territorial.

Sin duda, uno de los principales problemas que enfrenta el ser humano en sus relaciones con el ambiente es la destrucción de ecosistemas, así como la pérdida de biodiversidad. Para contrarrestar esta circunstancia, los Estados prevén sistemas de áreas naturales protegidas, dentro de los cuales desarrollan estrategias y planes nacionales tendientes a mantener la diversidad biológica a través de la conservación *in situ*.

Al respecto, el ex-Presidente de la República Argentina, Raúl Alfonsín, señalaba en el discurso inaugural de la reunión de la Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas llevada a cabo en San Carlos de Bariloche en 1986²: “A partir de la revolución industrial y de la explosión demográfica que le sigue, las relaciones entre el hombre y la biosfera —esa delgada envoltura del planeta que posee y mantiene la vida— se han ido deteriorando, con graves consecuencias para el futuro de la humanidad. Es por ello imperativo que avancemos, según lo ha declarado la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, hacia

¹ Ley N° 22.351, publicada en el B. O. del 12/12/1980.

² Alfonsín, Raúl. *Discursos presidenciales*. t. 10, Buenos Aires: Secretaría de Información Pública, 1986, p. 57.

“una correcta gestión en la utilización de los recursos naturales por el hombre, de forma tal que se produzca el mayor beneficio para las generaciones actuales pero que mantenga su potencialidad para satisfacer a las generaciones futuras”. Lo que también es parte integrante de nuestra concepción de los derechos humanos, que no solo tiene en miras las generaciones presentes, sino también las por venir. Se está decidiendo, entonces, sobre su calidad de vida, en definitiva, sobre su desarrollo humano.

En este capítulo, se analizará en forma pormenorizada el régimen legal concerniente al sistema nacional de áreas protegidas, teniendo principalmente en consideración las disposiciones contenidas en las antiguas leyes de áreas protegidas y el espíritu que se tuvo en miras al sancionar la Ley N° 22.351.

A tal fin, se entiende imprescindible hacer hincapié en los dispositivos legales referidos a las tres categorías de protección que establece la citada norma: parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales, las que, a su vez, deberán ser *aggiornadas* con las categorías que fueron creadas mediante decretos; tal es el caso de las reservas naturales estrictas, las reservas naturales silvestres y las reservas naturales educativas.

También se torna relevante desarrollar el funcionamiento y estructura de la autoridad de aplicación, es decir, la Administración de Parques Nacionales —en adelante la APN—, toda vez que no puede soslayarse que la autarquía de esta entidad fue uno de los fundamentos que motivó la modificación de la antigua Ley de Parques Nacionales N° 12.103, de 1934.

En otro orden de ideas, se examinarán las particularidades del sistema de áreas protegidas de España. Ello por cuanto no puede sortearse la trascendental influencia que tuvo la Constitución de 1978 de este país en la reforma de 1994, específicamente en lo que a la materia ambiental respecta. Es innegable el preponderante rol que ocupa la cláusula española como fuente del artículo 41 de nuestra Carta Magna.

Se hará especial hincapié en la notable descentralización legislativa y administrativa —sin duda la particularidad más importante del sistema español—. Específicamente, el régimen normativo se complementa, por un lado, con lo que se denomina la “legislación marco” de conservación de espacios naturales, y por el otro, con las restantes leyes específicas, teniendo ambas reglamentaciones igual jerarquía normativa. Si bien en un principio, el Estado español tenía jurisdicción exclusiva —y excluyente— sobre la gestión de los parques nacionales, posteriormente se establecieron competencias compartidas entre este y las comunidades autónomas.

A su vez, tampoco puede soslayarse que uno de los principales modelos para la creación de los sistemas de áreas protegidas lo constituye el Servicio Nacional de Parques de los Estados

Unidos de América, dado que fue en este país donde se estableció el primer parque nacional. Se trata de un parámetro de referencia para el resto de las modalidades existentes en el Derecho comparado al momento de determinar un régimen legal para la conservación de la naturaleza, ya sea por las capacidades técnicas de ese organismo rector, por los recursos económicos con los que cuenta o bien por la extensión del sistema nacional de referencia.

2. Área protegida. Conceptualización

La necesidad de aislar legalmente algunas zonas de la actividad humana surge frente a la preocupación por la degradación de los ambientes naturales y la toma de conciencia sobre los riesgos que esto implica. La conservación de la naturaleza es una acción consciente y enfocada a la subsistencia de la especie humana y de su calidad de vida.

La creación de áreas protegidas es imprescindible para la preservación de la naturaleza, constituyendo por ello el elemento principal de todas las estrategias de protección de la biodiversidad. Justamente, el objetivo cardinal de las mismas es salvaguardar los ecosistemas naturales, funcionar como refugio para las especies y mantener los procesos ecológicos que no son aptos para sobrevivir en entornos terrestres o marítimos con alto grado de intervención humana. Por otro lado, cumplen una importante función como indicadores de la interacción del hombre con la naturaleza, y resultan complementarias de otras tantas medidas destinadas al mantenimiento sostenible de la biodiversidad.

El término “área protegida” engloba una extensa gama de zonas terrestres y marinas, es decir, una importante diversidad de enfoques de gestión, desde franjas fuertemente protegidas hasta fracciones donde el acento se focaliza en la conservación, pasando por modelos sumamente restrictivos en los que la preservación se completa con una extracción limitada y sostenible de los recursos.

El punto central a determinar para arribar a una definición que permitiera, posteriormente, establecer las categorías de manejo³ de esos espacios naturales era si el vocablo “área protegida” debía ser un término abarcativo de diferentes tipos de gestión de territorios y aguas que de manera incidental tuvieran algún valor para la conservación de la biodiversidad y el paisaje o, en sentido contrario, un concepto restringido, comprensivo de un sistema particular de gestión encaminado específicamente a la conservación de la naturaleza.

³ Las categorías de manejo de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) son el marco internacional de referencia para sistematizar los diferentes modos de gestión de las áreas protegidas. Estas se encuentran reconocidas tanto por organismos internacionales, tal es el caso de la ONU, como también por los distintos gobiernos como el estándar básico universal de la definición de áreas protegidas.

En el Derecho comparado se advierten interpretaciones disímiles: algunos espacios que son considerados áreas protegidas en un determinado país no son categorizados de igual manera en los otros. La UICN logró alcanzar un considerable consenso entre los actores claves, inclinándose la opinión mayoritaria por una definición lo más precisa posible. Ello, sin desconocer que cada Estado podrá determinar qué entiende por “área protegida” dentro de su propia jurisdicción.

La conceptualización⁴ de la entonces Comisión Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la UICN de “área protegida” era la siguiente: “Un área de tierra y/o mar especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y culturales asociados, y gestionados a través de medios legales u otros medios eficaces”. Según la recomendación de este organismo, todas las categorías de manejo deberán ser congruentes con esta enunciación.

Si bien estas unidades cumplen los presupuestos generales contenidos en dicha definición, en la práctica las finalidades específicas para las cuales se administran los espacios protegidos resultan diversas. Los principales objetivos del modelo de gestión pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- 1) Investigación científica.
- 2) Resguardo de zonas silvestres.
- 3) Conservación de especies y de la diversidad genética.
- 4) Mantenimiento de los servicios ambientales.
- 5) Protección de características naturales y culturales específicas.
- 6) Turismo y recreación.
- 7) Educación.
- 8) Utilización sostenible de los recursos derivados de ecosistemas naturales.
- 9) Mantenimiento de los atributos culturales y tradicionales.

En otro orden de ideas, es preciso destacar que un grupo de biólogos convocados por el World Wildlife Fund (Fondo Mundial para la Naturaleza, en adelante WWF) estableció un sistema de clasificación ecológico, donde se identifican tipos de hábitats trascendentales.

⁴ Dicha definición fue ratificada por el Congreso Mundial de la UICN realizado en Buenos Aires, en el mes de enero de 1994, a través de su Asamblea General.

En este contexto, se utiliza el término “ecorregión”, que describe aquella área extensa de tierra o agua que contiene un conjunto geográficamente distintivo de comunidades naturales que comparten la gran mayoría de sus especies y dinámicas ecológicas, condiciones medioambientales, e interactúan ecológicamente de manera determinante para su subsistencia a largo plazo.

El término ecorregión se utiliza como una unidad de análisis. El WWF dividió a los ecosistemas del mundo en tres grandes grupos: 1) ecorregiones terrestres, 2) ecorregiones de agua dulce y 3) ecorregiones marinas.

En síntesis, una ecorregión es un área geográfica considerable que se distingue por el carácter excepcional de su morfología, geología, clima, suelos, hidrología, flora y fauna.

La Argentina actualmente se encuentra dividida en 18 ecorregiones: 1) Altos Andes, 2) Puna, 3) Monte de sierras y bolsones, 4) Selva de las yungas, 5) Chaco seco, 6) Chaco húmedo, 7) Selva paranaense, 8) Esteros del Íbera, 9) Campos y malezales, 10) Delta e islas del Paraná, 11) Espinal, 12) Pampa, 13) Monte de llanuras y mesetas, 14) Estepa patagónica, 15) Bosques patagónicos, 16) Islas del Atlántico Sur, 17) Mar Argentino y 18) Antártica.

En Argentina, el incremento de áreas protegidas en el último tiempo ha sido notable. No obstante, este crecimiento no siguió una dirección planificada, basada en un estudio previo de representatividad del sistema de espacios naturales protegidos.⁵

En el entendimiento de que la antigua definición de área protegida, centrada exclusivamente en la protección de la biodiversidad, no resultaba suficientemente adecuada, a efectos de brindar un alto grado de protección sobre estas zonas, se decidió revisarla y modificarla en la Cumbre de Almería (España) de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas —en adelante, la CMAP— realizada en mayo del año 2007, quedando vigente a partir de su ratificación por el Congreso Mundial de la UICN realizado en Barcelona, en septiembre del año 2008.

La definición actual es la siguiente: “Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”.

El término “espacio geográfico” comprende áreas terrestres, aguas continentales, marinas y costeras, o una combinación de estas. La expresión “claramente definido” involucra una

⁵ Administración de Parques Nacionales, con colaboración de la Fundación Vida Silvestre Argentina: “Las Áreas Protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural”, septiembre 2007, p. 13-17.

zona demarcada con límites pactados, los que pueden ser características físicas o acciones de gestión. El vocablo “reconocido” indica la necesidad de que dichas áreas se encuentren reconocidas por los Estados a través de algún mecanismo formal.

Al incluir en la enunciación el adjetivo “dedicado” se está haciendo referencia a la existencia de algún compromiso concreto de los Estados vinculado a la conservación a largo plazo de esa zona —por ejemplo: convenios internacionales, leyes nacionales o provinciales, entre otros—. Mientras que “gestionado” implica que se han llevado a cabo las medidas activas tendientes a proteger los valores naturales que justifican la calificación del área protegida.

La voz “medios legales u otros tipos de medios eficaces” denota la relevancia de que las áreas protegidas hayan sido reglamentadas, esto es, contempladas en la normativa vigente, o amparadas por otros medios eficaces. El enunciado “para conseguir” involucra un cierto grado de eficacia, y “a largo plazo” pone de resalto la perpetuidad con la que deben ser gestionadas estas unidades de conservación.

En este contexto, “conservación” importa el mantenimiento *in situ* de los ecosistemas como también de hábitats naturales, seminaturales y poblaciones viables de especies en su entorno natural. Cuando se trate de especies domésticas o cultivadas, se hace referencia a la preservación en los entornos donde desarrollaron sus propiedades distintivas.⁶

La palabra “naturaleza” representa a la biodiversidad de especies y de ecosistemas, así como la geodiversidad. Por último, la expresión “servicios ecosistémicos asociados” se utiliza para hacer referencia a aquellos servicios ecosistémicos vinculados con la finalidad de conservación de la naturaleza.

La justificación de las modificaciones propuestas entre ambas definiciones —la primera de 1994 y esta última de 2008— puede hallarse en tres argumentaciones diferentes. En primer lugar, existía un alto nivel de consenso para mantener la definición lo más simple posible,⁷ incluyendo principios asociados que proporcionarán la ampliación necesaria. Ello en el entendimiento de que intentar cubrir todas las contingencias posibles en el marco de la propia conceptualización conduciría a plasmar una compleja fraseología que en vez de clarificar proporcionaría confusión. En segundo lugar, sustituir el término “área de tierra y/o mar” por “área específicamente delimitada” erradica el problema de la omisión sobre el agua dulce, entre otros.

⁶ UICN (Editor: Nigel Dudley, Gland). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Suiza, 2008. Traducción al español de José Puente. Revisado por Isabel Moyano Ramos y Pedro Rosabal.

⁷ Este consenso se evidenció en la recomendación de la CMAP en la Cumbre de Almería (España) de 2007.

Finalmente, en tercer lugar, la incorporación de la expresión “la conservación de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” en lugar de “la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados” era notoriamente inclusivo de valores naturales tales como geodiversidad, procesos naturales y servicios ambientales. A su vez, se pone el énfasis en la conservación de la naturaleza como el elemento definitorio de las áreas protegidas.

3. El sistema Nacional de Áreas Protegidas de Argentina

a. Análisis de la Ley Orgánica de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales

En el mensaje de elevación de la Ley N° 22.351, en forma expresa, se menciona que la fuente de la nueva normativa es la antigua reglamentación de parques nacionales —Ley N° 12.103—,⁸ toda vez que esta última se consideraba un ejemplo de correcta técnica legislativa. En consecuencia, la finalidad principal de la iniciativa legislativa era restablecer la autarquía de su autoridad de aplicación, dado que resultaba imprescindible que el organismo a crearse —la APN— tuviera capacidad suficiente para poder llevar a cabo correctamente los objetivos a su cargo.

La Ley Orgánica de Parques, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales consta de 37 artículos; con el objeto de lograr un adecuado ordenamiento de los temas que trata, se adoptó el método de segmentarla en títulos y capítulos. Está dividida en siete títulos que abarcan los siguientes ítems:

- El Título I, denominado “De los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales” abarca seis capítulos. El primero puntualiza qué recaudos deben tener las áreas geográficas para adquirir la categoría de parque nacional, reserva nacional o monumento natural —artículo 1—. A su vez, establece que las tierras fiscales existentes en los mismos son del dominio público nacional —artículo 2— y las condiciones necesarias para la creación de nuevos parques, reservas o monumentos en el territorio de la República —artículo 3—. El segundo está dedicado a los parques nacionales —artículos 4, 5, 6 y 7—. El capítulo tercero se refiere a los monumentos naturales —artículo 8—. El cuarto reglamenta lo concerniente a las reservas nacionales —artículos 9 y 10—. El quinto dispone las pautas de aplicación respecto de la población —artículos 11 y 12—. Finalmente, el sexto precisa a quién corresponde el dominio de la fauna silvestre dentro de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales —artículo 13—.

⁸ Ley N° 12.103, publicada en el B.O. del 29/10/1934.

- El Título II, “Administración de Parques Nacionales”, también contiene seis capítulos. El primero establece las disposiciones relativas a la autarquía de la autoridad de aplicación —artículos 14, 15, 16 y 17—. El segundo enumera las atribuciones y funciones de la Administración de Parques Nacionales —artículos 18 y 19—. El tercero dispone la forma de dirección y administración del organismo —artículos 20 y 22—; además, prevé la responsabilidad de los miembros del directorio —artículo 21—. El cuarto detalla las funciones del directorio —artículo 23—, mientras que el quinto capítulo especifica los deberes y las atribuciones del presidente —artículo 24—. Por último, el sexto sistematiza lo referido al Fondo de Fomento de Parques Nacionales —artículos 25, 26 y 27—.

- El Título III determina las sanciones frente a las infracciones a las disposiciones de la ley —Capítulo I, artículos 28 y 29—, así como las acciones judiciales a cargo de la Administración de Parques Nacionales —Capítulo II, artículos 30 y 31—.

- En el Título IV se mencionan las áreas integrantes del sistema, existentes al momento de la sanción de la normativa en análisis —artículo 32—.

- El Título V otorga el control y vigilancia de las áreas protegidas al Cuerpo de Guardaparques Nacionales, servicio auxiliar y dependiente de la Administración de Parques Nacionales. Las atribuciones y deberes de este, así como también su estructura orgánica, escalafón y régimen disciplinario serán dispuestos por el Poder Ejecutivo —artículo 33—.

Es de destacar que el Decreto N° 1455/1987⁹ estableció la estructura orgánica de la Dirección General del Cuerpo de Guardaparques Nacionales y el reglamento del mencionado cuerpo, el que fue modificado a través del Decreto N° 1770/1988¹⁰ y posteriormente por el Decreto N° 1401/1991,¹¹ que dispuso la reforma de ambos.

Vale recordar que una de las atribuciones de la Administración de Parques Nacionales es fiscalizar las zonas afectadas a su jurisdicción, es decir, velar por el cumplimiento de la normativa correspondiente. Estas funciones de policía administrativa en forma expresa le fueron otorgadas al Cuerpo de Guardaparques Nacionales, por lo que estos agentes públicos tienen el deber de ejercer el control y la vigilancia sobre aquellos hechos que superan la esfera administrativa.

El alcance de las acciones encomendadas a los guardaparques nacionales fue determinado por la Resolución N° 78/2001 del Directorio de la APN. El documento establece: “Entre los actos y medidas que se desarrollan en cumplimiento del control y vigilancia social, se

⁹ Decreto N° 1455/1987, publicado en el B.O. del 28/06/1988.

¹⁰ Decreto N° 1770/1988, publicado en el B.O. del 16/12/1988.

¹¹ Decreto N° 1401/1991, publicado en el B.O. del 30/07/1991.

encuentra la de ‘prevenir’ aquellas acciones humanas a las que la ley 22.351 y sus normas reglamentarias califiquen como conductas prohibidas”. De la redacción es dable inferir que también se incluyen aquellas conductas que, si bien están permitidas, se encuentran sujetas a determinados recaudos, tales como inscripciones, habilitaciones, permisos, licencias, entre otros.¹²

En similar sentido, al determinar el alcance del control y vigilancia ambiental, puntualiza que la función estatal deberá “detectar” y “evitar” fenómenos de deterioro ecológico.

- El Título VI describe la intervención del Ministerio de Defensa y el Ministerio de Economía en los requerimientos de seguridad nacional que requieran las áreas del sistema de la ley —artículo 34—.

- El Título VII, por un lado, deroga expresamente las leyes N° 18.594¹³ y N° 20.161, así como los decretos N° 2811/1972¹⁴ y N° 637/1970¹⁵ —artículo 35—, y por el otro le otorga a la Administración de Parques Nacionales un plazo de noventa días para elevar al Poder Ejecutivo su respectiva estructura orgánica y el proyecto de decreto reglamentario de la nueva legislación —artículo 36—.

A continuación se analizarán en detalle las disposiciones más relevantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, teniendo especialmente en cuenta el carácter de “ley orgánica” que se atribuye la N° 22.351, así como el proceso de constitucionalización del ambiente resuelto con la reforma a la Carta Magna de 1994.

b. Las categorías de “parque nacional”, “monumento natural” y “reserva nacional” según la Ley N° 22.351 y las categorías de “reserva natural estricta”, “reserva natural silvestre” y “reserva natural educativa”.

El artículo 1° de la Ley N° 22.351 prescribe que “(...) podrán declararse parque nacional, monumento natural o reserva nacional, las áreas del territorio de la República que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora o fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, con ajuste a los requisitos de Seguridad Nacional. En cada caso la declaración será hecha por ley”.

El precepto legal determina los requisitos específicos que deberán cumplimentar las jurisdicciones que a las que se pretenda otorgar la categoría de parque nacional, reserva

¹² BELFER, Laura L., “Guardaparques”, El Dial - DC46C.

¹³ Ley N° 18.594, publicada en el B.O. del 23/02/1970.

¹⁴ Decreto N° 2811/1972, publicado en el B.O. del 23/05/1972.

¹⁵ Decreto N° 637/1970, publicado en el B.O. del 23/02/1970.

nacional o monumento natural. Así, se exige que: 1) cuenten con una exorbitante belleza o notable riqueza en flora o fauna autóctona, o bien un vital interés científico que justifique su resguardo y conservación, y 2) la norma que disponga tal declaración sea una ley. Sobre este último recaudo, es preciso mencionar que se estatuye así el principio de legalidad. Parte de la doctrina sostiene¹⁶ que el concepto de legalidad no alude a una ley en sentido formal sino a cualquier norma que por su forma y contenido tenga validez para el ordenamiento jurídico. En este tema, y abonando esta posición, se han creado “reservas naturales estrictas” mediante el Decreto N° 2149/1990,¹⁷ así como “reservas naturales silvestres” y “reservas naturales educativas” mediante el Decreto N° 453/1994.¹⁸

Reviste vital importancia la incorporación del vocablo “conservación”, dado que la preservación de la naturaleza es la finalidad prioritaria de la normativa en análisis. Asimismo, se incluyó la expresión “con ajuste a los requisitos de la Seguridad Nacional”, como el elemento determinante que habrá que tener presente al momento de la creación de nuevas áreas protegidas bajo el sistema de la ley. En realidad, esta exigencia guarda estricta relación con la época en la que se sancionó esta norma, dado que el Poder Ejecutivo era ejercido por la Junta Militar, y justamente esta doctrina era la que impregnaba el gobierno de facto del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”.

Por su parte, el artículo 2° establece que las tierras fiscales de parques nacionales y monumentos naturales pertenecen al dominio público nacional, al igual que aquellas que se encuentren en reservas nacionales, siempre que las mismas no sean desafectadas.

El artículo 3° dispone: “La creación de nuevos parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales, en territorio de una provincia, solo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del Estado nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva (...)”. Esta redacción fue tomada textual de la Ley N° 18.594. Sin embargo, la nueva legislación agregó: “Podrá incluir los territorios afectados por la ley 18.575 y normas complementarias, previa intervención del Ministerio de Defensa”. Este último párrafo por un lado implica un permiso, toda vez que autoriza la creación de nuevas áreas protegidas bajo el régimen de la legislación en zonas de frontera, y por el otro impone un nuevo requisito, ya que, además de la cesión por parte de la provincia, se exige en estos supuestos la intervención del Ministerio de Defensa.

La anterior normativa contemplaba tres categorías claramente delimitadas de áreas protegidas, a saber: parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, sin

¹⁶ Badeni, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I., Buenos Aires: Editorial La Ley, 2004, p. 350.

¹⁷ Decreto N° 2149/1990, publicado en el B.O. del 18/10/1990.

¹⁸ Decreto N° 453/1994, publicado en el B.O. del 29/03/1994.

mayores precisiones en cuanto a la distinción de las mismas. La nueva reglamentación reconocía entre sus objetivos la necesidad de precisarlas conceptual y técnicamente. A tal fin, recepta los criterios plasmados en la Convención para la protección de la flora, la fauna y bellezas panorámicas naturales de los países de América, suscrita en Washington (USA) el día 12 de octubre de 1940.¹⁹ El mencionado instrumento internacional otorga protección a los parques nacionales y especies de fauna salvaje. Así, el artículo I.1 de la misma instituye como definición de parque nacional: “Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial”.

La Ley N° 18.594 especificaba que se consideraban parques nacionales las áreas a conservar en su estado primitivo, pero no se indicaba cuáles eran los requisitos que debían contener para ser conservadas y protegidas. El artículo 4° de la Ley N° 22.351 complementa el vacío legal y define el concepto de parques naturales en los siguientes términos: “Serán parques nacionales las áreas a conservar en su estado natural que sean representativas de una región fitoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico, las que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante y aquellas que correspondan a medidas de Defensa Nacional, adoptadas para satisfacer necesidades de Seguridad Nacional. En ellos está prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercerá con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación”.

La novedad es que caracteriza a los parques nacionales por sus notas preponderantes, puntualizando que son áreas representativas de zonas fitoogeográficas con un notable atractivo, ya sea por sus bellezas escénicas o por su interés científico. La otra innovación de la norma fue la sustitución del término “estado primitivo” por la expresión “estado natural”. El justificativo de esta modificación radicaba en las dudas que generaba dicha redacción, dado que no se podía precisar si se hacía referencia al estado primigenio del área desde su creación legal o desde su existencia actual.

Esta definición estaba en perfecta sincronía con la noción proporcionada por UICN en la X Asamblea realizada en Nueva Delhi (India) en 1969, que los consideraba espacios que sin variaciones esenciales a causa de la ocupación ni de la explotación humana resultaban representativos a nivel nacional, destacándose por la singularidad y rareza excepcional de su fauna, flora, gea, paisaje, etc., siendo destinados al uso público para que las administraciones nacionales los resguarden de los perjuicios que pudiera ocasionarles la intervención humana. Posteriormente, esta conceptualización fue perfeccionada en la XI Asamblea General de la

¹⁹ Fecha de entrada en vigencia del convenio: 30 de abril de 1942.

UICN, celebrada durante 1972 en Banff (Canadá). De una interpretación armónica de ambas surgen, básicamente, los siguientes requisitos ineludibles: 1) amplia extensión, conforme las condiciones históricas y demográficas de cada Nación, pero siempre coincidente con unidades ecológicas completas, 2) exorbitantes valores naturales, 3) tratamiento restrictivo de la explotación y ocupación humana, 4) régimen legal tuitivo, 5) declaración y gestión por las administraciones nacionales, y 6) turismo autorizado.

El fin último de los parques nacionales es conservar la diversidad de ambientes, de especies y de procesos naturales. Si bien se trata de un criterio universal, lo cierto es que un sistema de parques nacionales debe desarrollarse de acuerdo con el Estado al que pertenece, resguardándose las características propias de este.

Para precisar el origen de los parques nacionales, hay que remontarse al año 1872, fecha en la que se estableció el primer parque nacional de la historia, el Yellowstone, en las Montañas Rocosas de Estados Unidos de América.

El movimiento iniciado durante el siglo XIX se profundizó a partir de la segunda mitad del siglo XX. Canadá estableció, también en las Montañas Rocosas, su primer parque nacional en 1885. Europa no estuvo ajena a este proceso, y, precedida por algunos pocos países como Suecia, Rusia o Suiza, se sumó también rápidamente a estas iniciativas.

Un caso peculiar es el de España, ya que mientras los otros Estados declaraban en forma individual parques nacionales, este país aprobó en 1916 lo que se conoce como la primera ley general de parques nacionales en el mundo, tema que se abordará con posterioridad en este mismo capítulo.

Como puede observarse, los parques nacionales, desde la creación de Yellowstone, han cumplido funciones de protección en relación a los recursos naturales de interés nacional y el disfrute público en la modalidad de turismo-recreo. Estos objetivos fundamentales fueron incrementados con el transcurso del tiempo, adicionándoseles otras finalidades prioritarias como las educativas, las científicas o el fomento de desarrollo rural de las comunidades locales del entorno, que, si bien originariamente surgieron con carácter secundario y en respuesta a situaciones concretas, actualmente forman parte de todo programa de gestión de parques nacionales coherente, equilibrado y avanzado.

En efecto, tras el Congreso Mundial de la UICN celebrado en octubre de 1982 en Bali (Indonesia), del que surgió el Plan de Acción de Bali, se ha incorporado como un fin básico de gestión el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales en cuanto fórmula de inserción de las comunidades afectadas en los programas proteccionistas, permitiéndose por esta vía mejorar la gestión del espacio declarado y fomentar estrategias de ecodesarrollo en

el entorno y zonas de influencia de los parques nacionales. El discurso prohibicionista en la conservación de los parques nacionales ha sido sustituido o, si se quiere, complementado por otro que resalta el uso integral y sostenible de los recursos amparados bajo esta modalidad de protección. La reconducción de la gestión hacia planteamientos que permitieran establecer relaciones positivas y abiertas con los habitantes como también con las comunidades locales existentes en el interior y entorno de los parques nacionales, recomendada en el Plan de Acción de Bali, fue revisada y actualizada una década después. Justamente, en el IV Congreso de Parques Nacionales y Áreas Protegidas en Caracas (Venezuela), en 1992, se enfatizó la importancia de los parques nacionales para la satisfacción de las necesidades humanas de cualquier índole, proponiéndose que las actuaciones en los mismos pasasen a insertarse dentro de los respectivos contextos territoriales circundantes y a formar parte de las estrategias de desarrollo sostenible de los países correspondientes.²⁰

El artículo 5º de la Ley Orgánica, luego de su modificación por la Ley N° 26.389,²¹ reseña las prohibiciones especiales que rigen en los parques nacionales. Así, enuncia que, además de la prohibición general de la cláusula anterior de toda explotación económica, salvo aquella que se encuentre ligada al turismo, queda prohibido: a) la enajenación y arrendamiento de tierras del dominio estatal, así como las concesiones de uso, b) exploración y explotación mineras, c) instalación de industrias, d) explotación agropecuaria, forestal y cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales, e) pesca comercial, f) la caza y todo tipo de acción sobre la fauna, con la salvedad que fuere estrictamente necesaria por razones de orden biológico, técnico o científico, g) introducción, trasplante y propagación de fauna y flora exóticas, h) asentamientos humanos, i) introducción de animales domésticos, j) construcción o instalaciones de edificios, con excepción de los consignados a la autoridad de aplicación, de vigilancia o seguridad de la Nación y a vivienda propia en las tierras de dominio privado, k) todo acto u omisión que pudiere originar alguna modificación del paisaje o del equilibrio biológico, salvo medidas de defensa conducentes a la Seguridad Nacional, e l) sobrevuelos en aeronaves impulsadas a motor, exceptuados los de las rutas aéreas comerciales, militares y civiles que no cuenten con rutas alternativas, así como los destinados a operaciones de búsqueda y rescate, combate de siniestros, investigaciones científicas, relevamientos técnicos y todo aquello que esté vinculado con tareas inherentes a su cuidado y administración.

En forma concomitante, el artículo 6º señala que la infraestructura reservada para la atención del turismo se ubicará, si fuera posible, en las reservas nacionales. En caso contrario, y de manera excepcional, podrá situarse en parques nacionales, pero estará limitada a lo

²⁰ Garayo Urruela, Jesús María. "Concepción integrada de la conservación de la naturaleza y categorías de espacios naturales protegidos". Disponible en: www.ingeba.org, p. 9/10.

²¹ Ley N° 26.389, publicada en el B.O. del 25/06/2008.

verdaderamente indispensable. Asimismo, estipula que el Poder Ejecutivo Nacional podrá otorgar autorización para la construcción de edificios, así como instalaciones destinadas a la actividad turística. Para ello será necesaria la propuesta a tal fin realizada por la Administración de Parques Nacionales, donde conste la existencia de un interés general que lo justifique y la manifestación expresa de que no significará ninguna modificación sustancial del ecosistema del lugar. La concesión de uso podrá ser conferida por un plazo de hasta treinta años.

Ciertamente, el motivo que tuvo en miras el legislador ha sido el notable beneficio económico que trae aparejado la infraestructura turística en dichas áreas, como también el desarrollo regional de las mismas. Se trata de una excepción a la prohibición general de actividades económicas en parques nacionales; por ello, la interpretación de la norma es de carácter restrictivo. En principio, no pueden construirse edificios ni instalaciones turísticas en dichas áreas, los que únicamente podrán ser autorizados a través del pertinente decreto del Poder Ejecutivo Nacional, cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1) el estudio previo correspondiente elaborado por la APN y 2) el dictamen también previo de la misma autoridad de aplicación por medio de una resolución de su directorio.

A continuación de esta norma de excepción, se fija el derecho de preferencia, en igualdad de condiciones, a favor del Estado Nacional para la adquisición de inmuebles situados en estos espacios naturales protegidos. A tal efecto, en el artículo 7º se establece el procedimiento que corresponderá llevar a cabo cuando se enajenen a título oneroso tierras de dominio privado dentro de los parques nacionales. En este supuesto, se deberá informar, de manera fehaciente, el precio y demás condiciones de venta a la autoridad de aplicación, que tendrá un lapso de ciento veinte días corridos para ejercer su derecho. Una vez que se encuentre vencido el plazo, la facultad caducará de pleno derecho. Si se pretende enajenar el inmueble a terceros, el escribano interviniente tiene la obligación de acreditar el cumplimiento de dicho recaudo.

Con relación a los monumentos naturales, el artículo 8º determina que esa categoría comprende: “(...) las áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas, de interés estético, valor histórico o científico, a los cuales se les acuerda protección absoluta. Serán inviolables, no pudiendo realizarse en ellos o respecto a ellos actividad alguna, con excepción de las inspecciones oficiales e investigaciones científicas permitidas por la autoridad de aplicación, y la necesaria para su cuidado y atención de los visitantes”. El antecedente de este concepto se ubica en el artículo 7º de la Ley N° 18.594, que apuntaba: “Serán Monumentos Naturales las regiones, objetos, especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico a los cuales se le acuerda protección absoluta. (...)”.

Por su parte, la UICN define al monumento natural como aquella “área que contiene una o más cualidades específicas naturales o naturales/culturales, la cual es de excelente valor representativo y único, por su rareza inherente, o cualidades estéticas, o significado cultural”.

Es de destacar que la categoría III de la UICN —Monumento Natural—, a diferencia de nuestra legislación, se refiere exclusivamente a “áreas”, por lo que su utilización para designar a una especie sería inadecuada, y se apartaría del sistema único de clasificación internacional para las áreas protegidas promovido por la entidad internacional citada.

No puede soslayarse que la categoría de monumento natural prevista en la Ley N° 22.351 solo resultara plenamente operativa cuando los ejemplares de las especies así declaradas se encuentren en el ámbito de un área protegida federal, es decir, gestionada por la Administración de Parques Nacionales.²²

En el artículo 9º, la norma dispone: “Serán reservas nacionales las áreas que interesan para: la conservación de sistemas ecológicos, el mantenimiento de zonas protectoras del parque nacional contiguo a la creación de zonas de conservación independientes, cuando la situación existente no requiera o admita el régimen de un parque nacional. La promoción y desarrollo de asentamientos humanos se hará en la medida que resulte compatible con los fines específicos y prioritarios enunciados”.

En el marco de esta concepción, debe entenderse a las reservas nacionales como un eslabón complementario e insustituible dentro del sistema de áreas protegidas, equidistante entre las áreas intangibles y las dedicadas a la producción.²³

La fuente del dispositivo fue el artículo 8º de la Ley N° 18.594, que a su vez tuvo en cuenta lo decidido en la Convención de la Unión Panamericana de 1940. No obstante, se realizaron sobre la antigua redacción dos modificaciones de gran relevancia: 1) se sustituyó la expresión “zonas de transición” por “zonas protectoras” con el objeto de reforzar la idea de que las reservas nacionales constituyen zonas intermedias que no están sujetas a un régimen tan estricto como el de parques nacionales, pero tampoco exentas de todo tipo de regulación conservacionista, y 2) se incorporó la expresión “la promoción y desarrollo de asentamientos humanos se hará en la medida que resulte compatible con los fines específicos y prioritarios enunciados”. La finalidad fue posibilitar un adecuado desarrollo de las actividades económicas en las reservas nacionales.

Las áreas protegidas catalogadas como reservas tienen como destino principal la conservación en forma restrictiva y con fines científicos de la fauna y la flora autóctona, características fisiográficas de las bellezas escénicas, de las asociaciones bióticas y del equilibrio ecológico.

²² Cuminetti, Simón I. “Aplicación de la categoría ‘Monumento Natural’, prevista en el art. 8º de la ley N° 22.351, a especies de fauna nativa amenazadas”. LL online, p. 8.

²³ Alfonsín, Raúl. “Discursos presidenciales”. *Op. cit.*, p. 57.

En estas podrán realizarse actividades deportivas comerciales e industriales, así como explotación agropecuarias y de canteras, quedando expresamente prohibida cualquier otra explotación minera.²⁴

Por otro lado, la estructuración de sistemas de asentamientos humanos estará condicionada a que su actividad principal sea la turística. En realidad, la antigua reglamentación utilizaba el término “villas turísticas” en vez de asentamientos humanos. Se entendió que este último concepto resultaba técnicamente más moderno y pertinente, dado que contempla también otros supuestos de población y radicación necesarios de prever por la constante evolución de las regiones.

Está prohibido en las reservas nacionales la pesca comercial, la caza y la introducción de especies exóticas. No obstante, se permiten las modalidades de la caza y pesca deportivas, siempre y cuando estén controladas por la autoridad de aplicación.

Únicamente podrá autorizarse el aprovechamiento de los bosques y la forestación sujeto a las condiciones estipuladas en la Ley N° 13.273,²⁵ siempre y cuando esta no se oponga a los fines de la ley orgánica de parques nacionales. En similar sentido, en cuanto a la preeminencia de esta normativa especial se expresa la Ley de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos N° 26.331.²⁶ Con esta salvedad, se tuvo en cuenta el supuesto de que alguna norma forestal estuviere en colisión con los estándares de la legislación especial de parques nacionales, y se consagró la prelación de estos últimos en razón de la especialidad de su régimen legal.

En las áreas declaradas monumentos naturales, solo podrán residir aquellas personas cuya presencia resulte indispensable para su vigilancia, mientras que en las de dominio estatal situadas dentro de los parques nacionales y las reservas nacionales podrán residir, además, los individuos vinculados en forma directa a las actividades permitidas en los mismos — artículo 11—. En consecuencia, la autoridad de aplicación está facultada para promover la reubicación en las reservas nacionales, o fuera de su jurisdicción, de los pobladores existentes en los parques nacionales en tierras de dominio público.

El artículo 13 estipula que: “La fauna silvestre autóctona, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático, que se encuentren en las tierras de propiedad del Estado nacional dentro de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, pertenecen al dominio privado de aquel. Si dichos animales

²⁴ Es decir que solamente se autoriza la explotación en las reservas nacionales de los minerales definidos como de “tercera categoría” por el Código de Minería de la Nación.

²⁵ Ley N° 13.273, publicada en el B.O. del 06/10/1948.

²⁶ Ley N° 26.331, publicada en el B.O. del 26/12/2007.

traspasaren las tierras de propiedad del Estado, readquieren el estado de cosas sin dueño, siempre que no se los haya trasladado con dolo, fraude, ardid, fuerza, violencia o mediante apoderamiento ilegítimo”. En definitiva, el objetivo es robustecer la protección de la fauna silvestre dentro de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, para lo cual se la declara del dominio privado del Estado Nacional cuando cumplen las siguientes condiciones: 1) es autóctona, excluyéndose así la exótica, y 2) esté ubicada en tierras de propiedad del Estado Nacional, por lo tanto no comprende la que se encuentre en tierras de propiedad privada, independientemente de que fuera autóctona o exótica. Aquí también tiene prelación el régimen establecido por la ley orgánica en razón de su especialidad.

Ya hemos advertido que, además de las tres categorías establecidas en la Ley N° 22.351 analizadas, existen tres categorías de manejo más, a saber: 1) reservas naturales estrictas — creadas por el Decreto N° 2148/1990—, 2) reservas naturales silvestres y 3) reservas naturales educativas — creadas por el Decreto N° 453/1994—.

Se denomina “reserva natural estricta” al tipo de área protegida que ofrece máximas garantías para la conservación de la diversidad biológica.²⁷ Se concederá esta protección a aquellas zonas de dominio nacional que posean un notorio valor biológico, representativo de los distintos ecosistemas del país, o las que contengan importantes poblaciones de especies animales o vegetales autóctonas.²⁸ La finalidad de esta categoría es: 1) el mantenimiento de la diversidad biológica, 2) la conservación de muestras representativas de los principales ecosistemas de diferentes regiones biogeográficas del país, y 3) la preservación integral a perpetuidad de las comunidades bióticas que contienen y de las características fisiográficas de sus entornos, garantizando los procesos biológicos y ecológicos esenciales.²⁹

En forma genérica se prohíbe en estas unidades cualquier actividad que modifique los rasgos naturales, susceptible de disminuir la diversidad biológica, o que menoscabe los elementos de fauna, flora o gea, exceptuándose la que resulte indispensable para el manejo y control de dichas zonas.³⁰ Además, está vedado: 1) el uso extractivo de sus recursos naturales, ya sea a través de la explotación agropecuaria, forestal o minera, la caza o pesca comerciales o cualquier otro aprovechamiento de los mismos; 2) la exploración minera; 3) la pesca, caza u otro hostigamiento o perturbación de los ejemplares de la fauna silvestre y la recolección de flora o cualquier objeto de interés geológico o biológico, salvo que sea expresamente autorizado con fines científicos o de manejo; 4) la introducción, trasplante y propagación de especies de flora y fauna exóticas; 5) el ingreso de animales domésticos, con la salvedad

²⁷ Decreto N° 2148/1990, artículo 1°.

²⁸ Decreto N° 2148/1990, artículo 2°.

²⁹ Decreto N° 2148/1990, artículo 3°.

³⁰ Decreto N° 2148/1990, artículo 4°.

de los que sean necesarios para el manejo y control de las reservas naturales estrictas; 6) la utilización o la dispersión de sustancias contaminantes —sean tóxicas o no—, salvo que sea autorizada con una finalidad científico o de manejo; 7) asentamientos humanos; 8) el acceso del público en general; 9) el tránsito de todo tipo de vehículos, con excepción del indispensable para fines científicos, de control o manejo, y 10) la construcción de edificios, instalaciones, caminos u otras obras físicas de desarrollo, exceptuándose aquellas mínimas necesarias para la administración, el control, el manejo y la observación científica.³¹

Entre los fundamentos del Decreto N° 2148/1990, se expresa en forma palmaria que el objetivo que legitima el establecimiento de esta nueva categoría es la protección de la diversidad biológica. En tal sentido, subraya lo siguiente: “Si bien la República Argentina cuenta ya con un sistema de áreas naturales protegidas, se estima que este es aún insuficiente en la cobertura que hace de la diversidad biológica del país y, en sus categorías de manejo, no ofrecen las máximas garantías de preservación (...) Por este motivo, resulta imperativo crear la categoría de Reserva Natural Estricta, que reduce al mínimo posible la interferencia humana directa en las áreas que con esa denominación sean designadas, asegurándose, así, que las comunidades naturales incluyendo todas las especies que la integran y los procesos ecológicos se desarrollen en forma natural”.

Por otro lado, se denominan “reservas naturales silvestres” a “(...) aquellas áreas de extensión considerable que conserven inalterada o muy poco modificada la cualidad silvestre de su ambiente natural y cuya contribución a la conservación de la diversidad biológica sea particularmente significativa en virtud de contener representaciones válidas de uno o más ecosistemas, poblaciones animales o vegetales valiosas a dicho fin, a las cuales se les otorgue especial protección para preservar la mencionada condición”.³²

Esta categoría de protección tiene los siguientes objetivos principales: 1) promover el mantenimiento de la diversidad biológica; 2) mantener en condiciones de mínima alteración antrópica muestras de los principales ecosistemas de diferentes regiones biogeográficas u otros de singular interés para el país, garantizando a las futuras generaciones las oportunidades de conocer áreas que han estado libres de perturbación por causa humana durante un prolongado período de tiempo; 3) preservar en forma integral y a perpetuidad las comunidades bióticas y las características fisiográficas de sus entornos, amparando el desarrollo de los procesos ecológicos y evolutivos esenciales en su interior; 4) servir de zonas protectoras de las reservas naturales estrictas contiguas, aislándolas de posibles causas de perturbación de origen humano; 5) proveer oportunidades para la investigación científica, y 6) permitir la visita con fines de

³¹ Decreto N° 2148/1990, artículo 5°.

³² Decreto N° 453/1994, artículo 1°.

educación y goce de la naturaleza, que faciliten un contacto introspectivo con la misma en un marco de quietud y soledad, o para la observación de los elementos constitutivos de la flora y fauna, de baja intensidad de carga, de conformidad con los recaudos necesarios para asegurar la menor perturbación posible del medio natural.³³

En estas zonas se prohíben todas las actividades que puedan modificar sus características naturales, que amenacen disminuir la diversidad biológica, o que afecten los elementos de fauna, flora o gea.³⁴ También está expresamente prohibido: 1) el uso extractivo de sus recursos naturales, ya sea a través de la explotación agropecuaria, forestal, minera, la caza comercial, la pesca comercial o cualquier aprovechamiento de estos; 2) la exploración minera, incluida la prospección de hidrocarburos; 3) la instalación de industrias; 4) la pesca y caza de especies nativas o cualquier hostigamiento o perturbación de los ejemplares de la fauna silvestre, así como la recolección de flora, o de todo tipo de objetos naturales; 5) la introducción, trasplante y propagación de especies de flora y fauna exótica, como también la reintroducción de ejemplares de la fauna o flora nativa sin los debidos estudios etológicos, ecológicos y sanitarios; 6) la incorporación de animales domésticos; 7) el uso o dispersión de sustancias contaminantes —tóxicas o no—; 8) la enajenación y el arrendamiento de tierras del dominio público; 9) las concesiones, excepto las mínimas necesarias para atender a los visitantes; 10) los asentamientos humanos; 11) la operación de aeronaves a menos de tres mil pies, y 12) la construcción de edificios, instalaciones, caminos u otras obras de desarrollo.³⁵

Por último, se denominan “reservas naturales educativas” a “(...) aquellas áreas que, por sus particularidades o por su ubicación contigua o cercana a las reservas naturales estrictas o silvestres, brinden oportunidades especiales de educación ambiental o de interpretación de la naturaleza”.³⁶ Tienen por objeto: 1) enseñar los valores inherentes a la protección de la diversidad biológica, los paisajes y ambientes que han estado libres de perturbación por causa humana durante un período prolongado de tiempo, o de algún elemento o proceso natural especial; 2) preservar el medio natural con las solas modificaciones imprescindibles para la atención de los visitantes; y 3) propiciar la consolidación del sistema de valores de educación ambiental de la Nación.³⁷ Conforme lo establecen los artículos 8° y 9° del Decreto N° 453/1994, comparten las mismas prohibiciones —tanto generales como específicas— que las reservas naturales silvestres.

³³ Decreto N° 453/1994, artículo 2°.

³⁴ Decreto N° 453/1994, artículo 3°.

³⁵ Decreto N° 453/1994, artículo 4°.

³⁶ Decreto N° 453/1994, artículo 6°.

³⁷ Decreto N° 453/1994, artículo 7°.

En forma expresa, el artículo 12 de la norma precitada señala que cuando se designe reserva natural estricta, reserva natural silvestre o reserva natural educativa a un área situada dentro de un parque nacional, reserva nacional o monumento natural, dicha zona continuará formando parte integrante de estos últimos. En esta hipótesis, constituirán “restricciones adicionales a las figuras jurídicas declaradas por la Ley N° 22.351”.

La autoridad de aplicación, en los tres casos, es la Administración de Parques Nacionales, la que deberá actuar de conformidad con los lineamientos establecidos en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

c. La administración de parques nacionales

En los fundamentos de la Ley N° 22.351 se indicaba que una de las principales causas de las modificaciones al Sistema Nacional de Áreas Protegidas era paliar los conflictos que había traído aparejado limitar la autarquía prevista en la Ley N° 12.103 a la entonces Dirección de Parques Nacionales a través de las leyes 18.594 y 20.161. Como una derivación lógica de lo anterior, el lineamiento cardinal de la reglamentación vigente tendía a conceder al nuevo órgano —la APN— la autarquía necesaria para que pudiera cumplir eficazmente sus funciones.

En estas coordenadas, el artículo 14 prescribe que la Administración de Parques Nacionales es “un ente autárquico del Estado nacional y continuador jurídico de la entidad creada por la Ley N° 12.103”. El concepto de autarquía guarda cierta analogía con el de autonomía empleado por el artículo 5° de la Ley N° 12.103. Sin embargo, corresponde destacar que la sustitución obedece a que en la actualidad el término autonomía está a nuestro entender exclusivamente reservado para las provincias, que son las únicas entidades genuinamente autónomas reconocidas por el Derecho Público argentino.³⁸ Ello, por cuanto al momento de constituirse la unión nacional las provincias se reservaron para sí el poder de darse sus propias instituciones —como también el de dictar sus constituciones y sus leyes—. La misma norma indicaba que “sus relaciones —las de la APN— con el Poder Ejecutivo Nacional se mantendrán a través del Ministerio de Economía por intermedio de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería”. Estas relaciones sufrieron sucesivas reformas en la estructura del Estado a partir de modificaciones a la Ley de Ministerios. Efectivamente, en 1991, al crearse, durante la presidencia de Carlos Menem, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, la APN mantuvo su carácter de organismo autárquico, pero con dependencia política de dicha secretaría —en reemplazo de la de Agricultura y Ganadería, que establecía

³⁸ La autonomía universitaria tiene un alcance muy distinto al de la autonomía provincial, a pesar del término común que el constituyente de 1994 incorporó en el artículo 75, inciso 19 CN, con un carácter equívoco y no unívoco, es decir, de diferente significación lingüística.

la Ley N° 22.351—. Por otro lado, en 1999, al inicio de la presidencia de Fernando de la Rúa, la APN pasa a depender de la Secretaría de Turismo. En febrero de 2000, el organismo es intervenido, y finalmente, en febrero de 2001, se normaliza el funcionamiento de la APN como organismo autárquico, manteniendo la dependencia política de la Secretaría de Turismo.³⁹ Esta subordinación de manera contundente se evidencia en la propuesta de designación de su presidente, vicepresidente y dos vocales sobre un total de seis miembros del directorio de la entidad —artículo 20 de la Ley N° 22.351—.

A fin de subrayar la trascendencia de la condición de “ente autárquico” del organismo, en el mismo mensaje de elevación de la Ley N° 22.351 se señala: “Ha sido fuente esencial de esta iniciativa, la primera Ley de Parques Nacionales 12.103, sancionada en 1934, genuino modelo de correcta técnica legislativa en cuyas disposiciones se vertebró la etapa fundacional de la institución, esclarecidamente conducida por el doctor Ezequiel Bustillo, quien fue también el inspirador de aquella ley primigenia. La aludida experiencia ha demostrado que constituyó un error restringir la amplia autarquía que confirió a la entonces Dirección General de Parques Nacionales la ley 12.103, como lo hizo la legislación posterior, restricción ostensible en la preceptiva de las leyes 18.594 y 20.161 y sus decretos reglamentarios 637/70 y 2811/72, respecto del actualmente llamado Servicio Nacional de Parques Nacionales. En consecuencia, debe procurarse restablecer la autarquía de parques nacionales, dado que resulta indispensable que el órgano destinado a regir el sistema tenga la suficiente capacidad operativa para poder prestar adecuadamente los servicios a su cargo, desarrollando sus misiones esenciales: la conservación de la naturaleza en los lugares de su jurisdicción y la atención de los visitantes que concurren a ellos. Para el cumplimiento de dicha misión, la repartición tiene que ejercer funciones, como las concernientes a la administración y manejo de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura turística en los mismos, la investigación científica y su aplicación al sistema de protección de la naturaleza que por su tecnicismo son propias de una entidad descentralizada. Por ello, el lineamiento rector del proyecto cuya sanción se propicia está constituido por el otorgamiento de parques nacionales de la autarquía necesaria para su eficaz funcionamiento; lineamiento este que, obviamente, ha sido subordinado a los principios y normas supremas del Derecho Público argentino, de tal virtud que, en cabal observancia de las facultades privativas de los tres poderes constituidos del Estado, confiere solamente al ente autárquico atribuciones y funciones de carácter administrativo, con exclusión de las gubernativas, y aquellas, además, se circunscriben a una esfera de competencia limitada por la ley, están sujetas al contralor

³⁹ López Alfonsín, Marcelo A. “El Sistema Nacional de Áreas Protegidas: una visión desde el Derecho Constitucional Ambiental”. AAVV. *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Tomo II, dirección: Sabsay, Daniel A.; Coordinación: Manili, Pablo L., Buenos Aires: Editorial Hammurabi, 2010, p. 291-301.

jerárquico del Poder Ejecutivo y a la revisión jurisdiccional de sus actos por el Poder Judicial. Para una mejor inteligencia de la prenotada naturaleza institucional del órgano, se propone sustituir su nombre actual por el de Administración de Parques Nacionales”.

La Ley Nacional de Turismo⁴⁰ modifica la naturaleza jurídica de la APN sin alterar expresamente la legislación orgánica, al otorgarle a esta el carácter de “organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Turismo de la Nación”. Consideramos que es imprescindible recuperar la autarquía de la entidad a fin de cumplir adecuadamente con el rol asignado por la reglamentación, y mantener una permanente política de Estado en materia de conservación de la naturaleza.

La gestión administrativa, financiera, patrimonial y contable del organismo referido se regirá por la ley de contabilidad —artículo 15—. Asimismo, la fiscalización financiera —prevista en la dicha normativa— se instrumentará a través de las rendiciones de cuentas y estados contables, que deberán elevarse mensualmente al Tribunal de Cuentas de la Nación —artículo 17—.

Conforme el artículo 18, la Administración de Parques Nacionales tendrá las siguientes atribuciones y funciones: 1) manejo y fiscalización de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, así como la administración del patrimonio del organismo y de los bienes afectados a su servicio; 2) conservación de los parques nacionales en su estado natural, de su fauna y flora autóctonas, y, si fuera necesario, su restitución, para asegurar el mantenimiento de su integridad; 3) protección de la inviolabilidad de los monumentos naturales; 4) mantenimiento de los ecosistemas en las reservas nacionales asegurando la protección de su fauna y flora autóctonas y, en caso de necesidad, la restitución de los mismos, para salvaguardar su integridad; 5) permitir la caza y pesca deportiva de las especies exóticas dentro de las áreas del sistema de la ley, así como la erradicación de las mismas especies cuando ello resultare forzoso; 6) promover la realización de estudios e investigaciones científicas relativas a los espacios protegidos, la realización periódica de censos de población, encuestas de visitantes y relevamiento e inventario de recursos naturales existentes; 7) dictar las reglamentaciones que le competen como autoridad de aplicación; 8) aplicar las sanciones por infracciones al sistema; 9) otorgar las concesiones para la explotación de todos los servicios ineludibles para la atención del público, y establecer la caducidad de las mismas cuando el incumplimiento del concesionario o motivos de interés público manifiesto lo hicieren conveniente; 10) intervención obligatoria en el estudio, programación y autorización de cualquier obra pública dentro de su jurisdicción; 11) autorizar proyectos de construcción privados, fijando normas para su ejecución; 12) establecer regímenes sobre acceso, permanencia, tránsito y actividades

⁴⁰ Ley N° 25.997, publicada en el B.O. del 07/01/2005.

recreativas en los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, y el control de su cumplimiento; 13) dictar normas generales para la planificación de las vías de acceso y de los circuitos camineros de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales; 14) será la autoridad exclusiva para la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de infraestructura turística, así como para el otorgamiento de las respectivas concesiones y la determinación de su ubicación; 15) fomento del progreso y desarrollo en las reservas nacionales, mediante la construcción de caminos, puentes, escuelas, sistemas de comunicación, muelles, puertos, desagües, obras sanitarias o establecimientos asistenciales, pudiendo celebrar convenios y efectuar aportes para el estudio, la financiación y ejecución de esas obras; 16) cuidado y conservación de los bosques existentes en las áreas que integran el sistema de la ley; 17) el manejo de la riqueza forestal existente en las reservas nacionales, pudiendo autorizar su aprovechamiento; 18) elaboración y aprobación de planes maestros y áreas recreativas; 19) proveer lo conducente a la prestación de los servicios públicos en su jurisdicción, cuando los mismos no puedan ser suministrados satisfactoriamente por los organismos competentes; 20) recabar de las autoridades públicas todo tipo de colaboración; 21) mantener relaciones oficiales directas con los ministros, secretarios de Estado y demás autoridades nacionales, como también con gobernadores y otras autoridades provinciales y municipales; 22) delimitación de los perímetros de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales; 23) resolver sobre la toponimia en los lugares sujetos a su jurisdicción procurando restablecer la original; y 24) contratar, previo concurso de antecedentes u oposición, científicos o técnicos argentinos, cuando se requieran sus servicios para el cumplimiento de los fines de la normativa.

La dirección y administración del organismo estará a cargo de un directorio compuesto por un presidente, un vicepresidente y cuatro vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Los cargos de presidente, vicepresidente y dos vocales serán propuestos por el Ministerio de Turismo, mientras que los dos vocales restantes serán sugeridos por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, respectivamente, conforme a la Ley de Ministerios vigente que modifica en este punto lo previsto originalmente por el artículo 20 de la Ley N° 22.351.

La duración de sus funciones es de tres años, pudiendo ser designados nuevamente por igual período. Será requisito para acceder al cargo ser argentino naturalizado o por opción. En forma expresa, se prohíbe que integren el directorio aquellas personas que resulten propietarios, directores, gerentes, administradores, empleados o formen parte de empresas hoteleras, de servicios turísticos, recreacionales o efectúen cualquier explotación económica dentro de las áreas del sistema de la ley, cuando estén sujetos a concesiones del organismo. Tampoco, los beneficiarios de aprovechamientos forestales, agrícolas, ganaderos o de canteras que se realicen en tierras del dominio público en jurisdicción del mismo.

Con relación a las condiciones de funcionamiento, se dispone que el quórum necesario sea de cuatro miembros, incluidos el presidente o vicepresidente.⁴¹ Las decisiones deberán ser adoptadas por mayoría absoluta de los miembros presentes. El presidente tendrá voz y voto en las reuniones, el cual se computará doble en caso de empate. El vicepresidente asumirá las funciones de aquel en los supuestos de ausencia, impedimento o vacancia; en otros supuestos, tendrá la función de vocal.

La responsabilidad de los integrantes del directorio es personal y solidaria, salvo cuando exista constancia en acta de desacuerdo —artículo 21—. En suma, la APN tiene un gobierno colegiado, tal cual surge de su artículo 20. Las facultades del directorio están previstas en los artículos 23 y 24 de la ley orgánica

El capítulo VI del título II abarca lo concerniente a la integración y a la aplicación del Fondo de Fomento de Parques Nacionales. Acerca del primer aspecto, el artículo 25 prevé que se integrará con: 1) el producido de la venta, arrendamiento o concesión de inmuebles, instalaciones y bienes muebles; 2) lo devengado de aforos y venta de madera fiscal y otros frutos y productos; 3) derechos de caza y pesca; 4) derechos de entrada y patentes; 5) derechos de edificación, construcciones en general, contribuciones de mejoras, como también tasas que se establezcan por retribuciones de servicios públicos; 6) el producido de las concesiones para prestación de servicios; 7) el monto que perciba el organismo por los servicios que preste en forma directa; 8) importe de multas; 9) subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas físicas o jurídicas; 10) intereses y rentas de los bienes que posee; 11) recursos de leyes especiales; 12) sumas asignadas por el presupuesto general de la Nación y todo otro ingreso que derive de la gestión de la Administración de Parques Nacionales, y 13) recursos no utilizados de ejercicios anteriores. El antecedente de este dispositivo es el artículo 27 de la Ley N° 18.594, y las modificaciones realizadas tuvieron por objeto delimitar conceptual y técnicamente los recursos que integran el referido fondo de fomento. Respecto del segundo aspecto, el artículo 26 dispone que lo percibido será utilizado para: 1) la creación de parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales; 2) la adquisición de bienes indispensables para el cumplimiento de los fines establecidos en la norma; 3) la promoción de actividades que contribuyan a asegurar una mejor difusión y conocimiento de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, tales como congresos, exposiciones, campañas de publicidad, entre otras; 4) la realización de cursos, estudios e investigaciones; 5) afrontar los gastos de personal, generales e inversiones que demande el funcionamiento de la Administración de Parques Nacionales; 6) el cumplimiento de cualquier actividad que deba realizar la Administración de Parques Nacionales, de acuerdo

⁴¹ Otro rasgo de la pérdida de autonomía ya señalada es justamente el quórum del directorio de la APN, el que se obtiene solamente con los integrantes designados por el Ministerio de Turismo, que actúa a su vez como órgano de alzada.

con sus funciones y atribuciones; 7) solventar indemnizaciones, y 8) atender erogaciones necesarias para preservar recursos naturales que puedan, en el futuro, integrar el sistema instituido por la legislación. La fuente de esta norma es el artículo 28 de la Ley N° 18.594; sin embargo, la reglamentación vigente de un modo más abarcativo ha contemplado algunas innovaciones que no se encontraban en la anterior ley, tales como los puntos 1, 7 y 8. Este fondo se constituyó en 1996 —durante la segunda presidencia de Menem— como contrapartida del financiamiento del crédito otorgado por el Banco Mundial para implementar la donación del Fondo Mundial de la Naturaleza —GEF— de diez millones de dólares estadounidenses para la constitución de cinco nuevas áreas nacionales protegidas. Sin embargo, la falta de reglamentación del Fondo de Fomento de Parques Nacionales ha impedido su continuación.

Finalmente, el artículo 27, al igual que el artículo 29 de la Ley N° 18.594, faculta al organismo a utilizar las disponibilidades financieras, no invertidas, para la adquisición de títulos de la deuda pública, letras de tesorería u otras emisiones de valores públicos.

En otro orden de ideas, no puede omitirse el análisis del ya mencionado Plan de Gestión Institucional desarrollado por la APN en el año 2001. En este se formalizan las políticas rectoras, las visiones y prácticas que se venían gestando en los últimos años. Considerando la responsabilidad de administrar los espacios naturales protegidos para las generaciones presentes y futuras, se realizó una planificación estratégica a largo plazo, con el fin de evitar que las políticas institucionales queden condicionadas al acotado tiempo de una gestión de gobierno. En primer término, se delimita el rol que deberá cumplir el Estado en la conservación de la naturaleza. La diversidad biológica y cultural del país integra el patrimonio de la sociedad, por lo que debe resguardarse en beneficio de todos los habitantes. El Estado debe llevar a cabo un Sistema Nacional de Áreas Protegidas —en adelante SNAP— “como una de las herramientas de conservación fundamentales para el mantenimiento de la diversidad biológica, del patrimonio natural y cultural así como de los rasgos paisajísticos más sobresalientes de Argentina”. Específicamente, se contemplan como objetivos y metas del Plan de Gestión los siguientes:

1) Para la primera década del nuevo milenio, un Sistema Nacional de Áreas Protegidas —SNAP— que comprendiera no menos del 5 % del territorio nacional, promoviendo la representatividad de todas las ecorregiones.

2) Contribuir a la conservación de la biodiversidad y de los valores culturales del país, sumando los espacios naturales protegidos a las redes y estrategias nacionales e internacionales de conservación.

3) Integrar las unidades del SNAP entre sí y con otras de diferente jurisdicción,

respondiendo a criterios de planificación biorregional que aseguren niveles de conectividad adecuados y estándares de conservación homologados.

4) Incorporar el SNAP al entorno social mediante la búsqueda de soluciones consensuadas, para alcanzar modelos de desarrollo sustentable dentro de una visión compartida.

5) Aportar desde las áreas protegidas al desarrollo sustentable de las diferentes regiones del país, especialmente a través del impulso de actividades recreativas y turísticas compatibles con los principios relativos a la conservación del patrimonio natural y cultural.

6) Favorecer la valorización de los espacios protegidos por parte de los ciudadanos.

7) Propiciar que el manejo del SNAP se encomiende a personas con idoneidad suficiente para garantizar la consecución de estas metas y objetivos.

8) En las áreas de influencia y en los ámbitos especializados, promover el debate y la discusión sobre las metodologías más apropiadas para lograr sus objetivos de conservación y manejo. Asimismo, promover la participación activa de la comunidad, a fin de asegurar un mayor involucramiento y control en el proceso de toma de decisiones.

9) Desarrollar estrategias para estas unidades coherentes con los lineamientos establecidos en la Estrategia Nacional para la Biodiversidad, en el marco de los compromisos asumidos como Estado signatario del Convenio de Diversidad Biológica.

10) Alcanzar un alto grado de cooperación y colaboración con otras administraciones, instituciones o entidades, tanto en el ámbito nacional como internacional.

11) Promover con el conjunto de países que integran el MERCOSUR y otros de la región, el desarrollo de una estrategia de planificación biorregional complementaria a los proyectos nacionales de biodiversidad, para garantizar una vinculación armónica entre los países de sus SNAP, en lo que concierne a las ecorregiones compartidas y las consideradas prioritarias para la conservación.

Tal como se señalara, este Plan de Gestión Institucional se encuentra vigente, y debiera entrar, según sus propias metas, en una etapa de revisión integral.

4. Conclusiones

La evolución histórica de los parques nacionales argentinos refleja en gran medida la influencia de otros sistemas de conservación de la naturaleza, en especial en sus principios el modelo estadounidense. La Ley N° 12.103 de 1934 y la creación de los primeros dos parques, el PN Nahuel Huapi y el PN Iguazú, así como el establecimiento del Servicio de Parques Nacionales son claros ejemplos del antecedente indicado.

La consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas se produce con la sanción de la Ley N° 22.351, en 1980. Allí se adoptan como propias de este régimen legal las tres categorías de manejo que se recomendaban a nivel internacional, en especial la UICN y la entonces Comisión Mundial de Parques Nacionales. En efecto, esta influencia se refleja en forma categórica en la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales N° 22.351, del año 1980. Además, la gestión sigue el modelo de gobernanza estatal con la creación de la APN como organismo rector en materia de conservación de la naturaleza.

Este sistema se establece en un momento aún no fortalecido de la evolución de la cuestión ambiental. Sin embargo, es de destacar que esta ley orgánica es una de las primeras que fundamenta su normativa en la embrionaria noción de sustentabilidad, en especial al utilizar en la propia exposición de motivos la idea de la solidaridad intergeneracional.

La Administración de Parques Nacionales es designada como organismo rector del sistema. Es muy importante señalar que la Ley Orgánica en su artículo 3° establece la necesidad de la cesión previa de jurisdicción y dominio sobre un territorio por parte de la Legislatura de la provincia involucrada en la creación de una nueva área protegida. Además, el artículo 1° determina el principio de legalidad para el establecimiento de nuevos parques nacionales, es decir, faculta al Congreso de la Nación para esta decisión, una vez concretada la cesión previa de dominio y jurisdicción provincial, pues a partir de su incorporación al sistema nacional se establece el dominio y la jurisdicción federal sobre esos territorios.

A principios de la década de 1990, este principio de legalidad fue dejado de lado con la incorporación por decretos del Poder Ejecutivo Nacional de tres nuevas categorías de manejo ya sugeridas por la UICN, pero no previstas en la Ley Orgánica, por lo cual el sistema acogió seis en total, y amplió sustancialmente durante ese período el territorio bajo protección. El fin perseguido estaba enmarcado en la Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad, tal como surge de los fundamentos de las normas señaladas.

Esta finalidad —la protección de la diversidad biológica— se ve fortalecida por la adhesión de la Argentina al convenio internacional en la materia, y se constitucionaliza como mandato a los poderes públicos con la reforma de 1994, por lo que el accionar de la APN —que durante esa década se encontraba bajo la órbita de la máxima autoridad ambiental— se robustece.

Fue necesario dotar al organismo de un Plan de Gestión Institucional para afirmar el modelo de conservación de la naturaleza que fue modificándose a la par que se enriquecieron los debates en los organismos internacionales como la CMPNAP. Se tuvo en cuenta para ello la experiencia comparada de Estados Unidos de América y de España, que contemporáneamente revisaban sus sistemas nacionales a partir del Plan Director del Organismo Autónomo de

Parques Nacionales de España, de 1999, y de las Directrices del National Parks Service, del 2000.

Justamente, los dos modelos confrontados con el sistema argentino nos muestran muchos aspectos al momento de pensar su reformulación. Estados Unidos de América y su National Parks Service debieron implantar un Sistema de Directrices para mantener la coherencia del sistema. La mayor claridad del fundamento constitucional de sus parques hizo que no existieran conflictos competenciales que merecieran pronunciamientos de parte de la cabeza de su Poder Judicial. España, con un esquema competencial en material ambiental que fue tenido como referencia ineludible por el constituyente de 1994, debió reformular la gestión exclusiva en manos del Estado y avanzar hacia un modelo de gestión compartida de sus parques. El Tribunal Constitucional español en 1995 obligó a una revisión integral del régimen legal, y así el Organismo Autónomo de Parques Nacionales pasó a jugar un papel muy diferente dentro de la red creada en 1997.

En síntesis, el apartamiento del constituyente de 1994 del modelo federativo estadounidense y la adopción de un federalismo ambiental muy similar al modelo competencial español impone repensar el sistema nacional de áreas protegidas a la luz de la perspectiva comparatista, a fin de evitar inevitables conflictos que debiliten una gestión eficaz, sin dejar de lado la naturaleza constitucional que le atribuimos a los parques nacionales argentinos.

Recibido: 16/07/2012

Aprobado: 10/08/2012