

EL ESTADO FEDERAL Y LA PRESERVACIÓN Y MANEJO DE ÁREAS DE SINGULAR IMPORTANCIA AMBIENTAL

SIMÓN CUMINETTI*

Resumen: En materia ambiental, el art. 41 de la Constitución Nacional establece que “las autoridades proveerán (...), a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”. La creación, administración, protección y gradual ampliación del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas, es una respuesta concreta de las autoridades federales, al mandato constitucional aludido.

Las categorías de manejo ambiental que integran en Argentina, el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas son el Parque Nacional, el Monumento Natural, la Reserva Nacional y la Red de Reservas Naturales (Reserva Natural Estricta, Reserva Natural Silvestre y Reserva Natural Educativa).

Recientemente el Sistema aludido se ha visto complementado, con la creación de dos nuevas categorías de manejo ambiental: la Reserva Natural Militar y el Parque Interjurisdiccional Marino-Costero.

En el presente trabajo se analizan los principales aspectos administrativo-legales, que tipifican a cada una de las categorías de manejo ambiental, que conforman o complementan el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas.

Palabras clave: áreas protegidas – federal – parque nacional – monumento – reserva – interjurisdiccional.

Summary: As regards to environmental matters, section 14 of the National Constitution states that “the authorities will provide (...), to the rational use of natural resources, the preservation of the natural and cultural heritage, and biological diversity, and to environmental education and information”. The creation, management, protection and gradual expansion of the Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas” (Natural Protected Areas Federal System) represents a concrete answer, from federal authorities to the constitutional order in question.

The environmental management categories that make up the *Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas* are: *Parque Nacional* (National Park), *Monumento Natural* (Natural Monument), *Reserva Nacional* (National Reserve) and *Red de Reservas Naturales* (the Network of Nature Reserves) –*Reserva Natural Estricta* (Strict Nature

* Abogado (UBA), desde 1996 se desempeña en la Administración de Parques Nacionales.

Reserve), *Reserva Natural Silvestre* (Wild Nature Reserve) and *Reserva Natural Educativa* (Educational Nature Reserve)–.

Two new environmental management categories have recently been added to the system: *Reserva Natural Militar* (Military Nature Reserve) and *Parque Interjurisdiccional Marino-Costero* (Inter-jurisdictional Coastal Marine Park).

The main administrative-legal aspects that characterize each of the environmental management categories, that make up the *Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas*, are analyzed in the present study.

Keywords: protected areas – federal – national park – monumento – reserve – interjurisdictional.

I. INTRODUCCIÓN

Según el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado por la Ley 24.375,¹ se entiende como “área protegida”, “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”.²

El Convenio Internacional mencionado, recomienda a la Partes Contratantes, entre otros aspectos, establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.³

El en el ámbito federal, el Estado Argentino, ya en 1904, manifestó formalmente su interés en la conservación de la biodiversidad. Ese año fue dictado el Decreto del 1/2/1904, por el que se aceptó la renuncia efectuada por el Dr. Francisco P. Moreno, a tres leguas que le habían sido concedidas por el Gobierno Nacional, en la zona de Puerto Blest –hoy parte del Parque Nacional Nahuel Huapi, Provincias de Río Negro y del Neuquén–, en virtud de sus servicios en la exploración de la región y en la demarcación de límites internacionales. Este mismo Decreto reservó la zona donada, “...como Parque Nacional, sin que en ella pueda hacerse concesión alguna a particulares...”.⁴

Posteriormente, en 1909, se sancionó la Ley 6.708,⁵ cuyo art. 5º autorizó al Poder Ejecutivo, a adquirir por compra o permuta, una zona de tierras en el ángulo formado por los ríos Iguazú y Paraná y simultáneamente autorizó la expropiación

1. Boletín Oficial del 6/10/1994.

2. Art. 2º. Términos utilizados.

3. Art. 8º. Conservación in situ-inciso a).

4. Art. 1º del Decreto del 1/2/1904.

5. Boletín Oficial del 14/10/1909.

del área y la declaró de utilidad pública, para el caso de que la adquisición pretendida, no fuera posible. El art. 6° de esta Ley estableció, en forma expresa, que las tierras a ser adquiridas, serían reservadas para “un gran parque nacional” y para “obras de embellecimiento en las inmediaciones del gran salto...” (hoy Parque Nacional Iguazú, Provincia de Misiones).

Ambas normas serían los primeros antecedentes legales del actual Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas⁶, cuya creación formal se produjo en 1934, con la sanción de la Ley 12.103.⁷

La Ley 12.103 creó, bajo dependencia del entonces Ministerio de Agricultura, la Dirección de Parques Nacionales –art. 1°– y asimismo creó los Parques Nacionales Nahuel Huapi (Provincia del Neuquén y Provincia de Río Negro) e Iguazú (Provincia de Misiones) –art. 20 de la Ley mencionada–.

La Ley precitada ha sido fuente esencial para la elaboración de la Ley 22.351 –Régimen Legal de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas

6. En 2003 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Administración de Parques Nacionales y el Consejo Federal de Medio Ambiente, firmaron un Convenio de Cooperación, cuya Cláusula Primera, establece: “El presente Acuerdo tiene por objeto crear el Sistema Federal de Áreas Protegidas -SIFAP, tendiente a integrar a las zonas de ecosistemas continentales (terrestres o acuáticos) o costeros/marinos, con límites definidos y bajo algún tipo de protección legal, nacional o provincial, respecto de la conservación del ecosistema, que las autoridades competentes de las diferentes jurisdicciones inscriban voluntariamente en el mismo, sin que ello, de modo alguno, signifique una afectación al poder jurisdiccional”, consultado en [<http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=2895>] el 04/08/2011. En el presente trabajo se considera que la designación “Sistema Federal”, debería ser utilizada exclusivamente para referirse al conjunto de áreas naturales protegidas, que se halla regulado y estructurado por la Ley 22.351. Los motivos que sustentan esta opinión, son los siguientes:

1° La Real Academia Española define “sistema” de la siguiente forma (definición N° 2): “2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”, consultado en [<http://buscon.rae.es>] el 04/08/2011.

De acuerdo con esta definición, parecería más adecuado utilizar el término “sistema”, para referirse a un conjunto de áreas protegidas federales, que conforman una estructura organizada funcionalmente: los parques nacionales, monumentos naturales, reservas nacionales y las áreas que integran la Red de Reservas Naturales, son administradas por la Administración de Parques Nacionales, en el marco de lo establecido por la Ley 22.351. La heterogeneidad de áreas protegidas que abarca la Cláusula Primera del Convenio precitado –en cuanto a jurisdicción, naturaleza de la norma de regulación y autoridad de aplicación–, justificaría evaluar si no resultaría más conveniente, agruparlas bajo el concepto de “red”.

2° El atributo “federal” parecería inobjetable para el conjunto de áreas naturales protegidas, administradas por el Estado Federal: el sistema que conforman, se halla regulado y estructurado por una ley federal (Ley 22.351), cuya Autoridad de Aplicación es una entidad autárquica federal (Administración de Parques Nacionales). Asimismo, la aplicación e interpretación de la Ley 22.351, en sede judicial, suscita la competencia exclusiva de la Justicia Federal.

7. Boletín Oficial del 29/10/1934.

Nacionales—, circunstancia expresamente reconocida en el Mensaje de esta Ley, que hoy estructura y regula el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas.⁸

A los fines del presente trabajo, se entiende por “Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas”, *(a) conjunto de áreas protegidas, administradas exclusivamente por el Estado Federal, donde éste, a través de la Administración de Parques Nacionales, ejerce la titularidad de la jurisdicción federal que permite garantizar, entre otros aspectos, la estricta y perpetua preservación ambiental (a), o bien donde aquel (el Estado Nacional) , aún sin ser titular la jurisdicción federal aludida, es responsable exclusivo y excluyente de ejercer, a través de la Administración de Parques Nacionales, una custodia que garantice, entre otros aspectos, la estricta y perpetua preservación ambiental (b).*⁹

El Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas, de acuerdo con la definición propuesta, comprende actualmente las siguientes categorías de manejo ambiental: Parque Nacional, Monumento Natural, Reserva Nacional, Reserva Natural Estricta, Reserva Natural Silvestre y Reserva Natural Educativa.¹⁰ Estas tres últimas categorías conforman la Red de Reservas Naturales.

Entre las 37 áreas protegidas federales que integran el Sistema, se halla la Reserva Natural Formosa, creada en 1968. La categoría “*reserva natural*” no es considerada en el presente trabajo como una categoría de manejo ambiental que se diferencie del “parque nacional”, pues el texto de la Ley 17.916, de creación del área protegida aludida, no establece, ni permite inferir, pautas generales o especiales de manejo ambiental diferenciado. Esta hipótesis se refuerza con la nota al Poder Ejecutivo, acompañando el Proyecto de Ley 17.916 que, entre otros aspectos señala: “Será una reserva integral, enteramente cercada, libre de pobladores, de haciendas y de cualquier otro tipo de explotación, donde podrán realizarse investigaciones ecológicas y arribarse a interesantes conclusiones”. Resta señalar que, a la fecha de sanción de la Ley 17.916, el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas se

8. Tercer párrafo del Mensaje (“...Ha sido fuente esencial de 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...”).

9. (a) parques nacionales, monumentos naturales, reservas nacionales y Red de Reservas Naturales, con excepción de las Reservas Naturales Estrictas San Antonio –Provincia de Misiones– y Otamendi –Provincia de Buenos Aires– de la Reserva Natural Silvestre Otamendi –Provincia de Buenos Aires– y de las Reservas Naturales Educativas Colonia Benítez –Provincia del Chaco– y Otamendi –Provincia de Buenos Aires–. (b) Reservas Naturales Estrictas San Antonio –Provincia de Misiones– y Otamendi –Provincia de Buenos Aires–, Reserva Natural Silvestre Otamendi –Provincia de Buenos Aires– y Reservas Naturales Educativas Colonia Benítez –Provincia del Chaco– y Otamendi –Provincia de Buenos Aires–.

10. N. del A.: la definición propuesta responde a un criterio didáctico propuesto por el autor y no necesariamente coincide con otras definiciones posibles y/o existentes, sean éstas institucionales, doctrinarias o de otro tipo.

hallaba regulado por la Ley 12.103, que contemplaba exclusivamente las categorías de “reserva nacional” y de “parque nacional”.¹¹

El Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas ha sido recientemente complementado, con la creación de dos nuevas categorías de manejo ambiental: la Reserva Natural Militar –creada en 2007– y el Parque Interjurisdiccional Marino-Costero –creado en 2009–.

En el presente análisis, se asume que ambas categorías de manejo ambiental, son complementarias del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas, pero no integrantes de éste, por cuanto la intervención del Estado Nacional en la preservación ambiental de las áreas así categorizadas, no conlleva la asignación de jurisdicción federal y/o la responsabilidad exclusiva y excluyente del Estado Nacional, de garantizar, mediante su custodia, la preservación ambiental de las áreas involucradas (al menos uno de estos aspectos debería hallarse presente para que, según el criterio adoptado en este trabajo, un área protegida, sea considerada parte del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas).

En 2001, la Administración de Parques Nacionales, a través de la aprobación de su Plan de Gestión Institucional,¹² adoptó como objetivo, lograr que el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas, alcance durante la primer década de este siglo, no menos del 5% del territorio nacional, con expresa representación de todas las eco-regiones presentes en territorio argentino, ello “en concordancia con las estrategias de conservación definidas a nivel mundial”.¹³

Por su parte en la Décima Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Nagoya, Japón, 18-29/10/2010), la Conferencia de las Partes decidió fijar como meta, que en el 2020, por lo menos 17% de las áreas terrestres y aguas continentales, y 10% de las áreas marinas y costeras, especialmente en las zonas de especial importancia para los ecosistemas y los servicios de la biodiversidad, se hallen bajo efectiva conservación.¹⁴

11. N. del A.: La Ley 12.103 menciona además del “parque nacional”, la “reserva nacional”. Esta última “reserva nacional”, no tiene relación con la “reserva nacional”, prevista por la Ley 22.351. La reserva nacional mencionada en primer término, habría consistido en la afectación administrativa de un área, a la futura creación de un parque nacional (por ejemplo la Reserva Nacional Copahue, creada por Decreto 105.433 del 11/5/1937). La “reserva nacional” prevista en la Ley 22.351 es una categoría de manejo ambiental, expresamente tipificada, que prevé un manejo específico.

12. Resolución APN/HD N° 142/2001.

13. Administración de Parques Nacionales, Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales, Primera Edición, 2010, p. 18.

14. COP 10, Decisión x/2, Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, Annex, Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets, IV. Strategic Goals and the Aichi Biodiversity Targets, consultado en [<http://www.cbd.int/decisions/cop/>] el 20/07/2011.

El territorio argentino tiene una superficie total de 3.761.274 km², de los que 2.791.810 km² corresponden al Continente Americano y 969.464 km² al Continente Antártico (incluyendo las islas Orcadas del Sur) y a las islas australes (Georgias del Sur y Sandwich del Sur).¹⁵

Actualmente el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas, comprende una superficie aproximada de 3.697.159,9 has. (aproximadamente 36.971 km²),¹⁶ distribuidas en 37 áreas protegidas federales.¹⁷

En términos porcentuales, la superficie de 36.971 km², equivale al 0,98% del territorio argentino y al 1,32% del territorio argentino, situado en el Continente Americano.

En Argentina, junto al Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas y a sus categorías complementarias (Reserva Natural Militar y Parque Interjurisdiccional Marino-Costero), se hallan los Sistemas de Áreas Protegidas de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Complementan los “sistemas públicos” de áreas protegidas mencionadas en el párrafo precedente, la Red Nacional de Reservas de la Biosfera (trece Reservas de la Biósfera,¹⁸ que comprenden una superficie aproximada de 6.493.645 has.), coordinada por la Unidad de Coordinación del Programa Mab-UNESCO, la red de 20 humedales designados como “Humedales de Importancia Internacional”, en el marco de la Convención sobre los Humedales¹⁹ (Ramsar, 1971), que comprenden una superficie

15. *Instituto Geográfico Nacional*, consultado en [<http://www.ign.gob.ar>] el 20/07/2011.

16. N. del A.: La superficie del Parque Nacional Quebrada del Condorito es la indicada en la Ley 24.749. La superficie del Parque Nacional Campos del Tuyú es la indicada en la Ley 26.499. Las superficies de las restantes áreas protegidas, fueron obtenidas en el sitio oficial, consultado en [<http://www.parquesnacionales.gov.ar>] el 20/07/2011. No se incluye la superficie de la Reserva Nacional El Nogalar de los Toldos por no hallarse mencionada en el texto de la Ley de creación y/o en el sitio oficial antes señalado.

17. Parque Nacional Baritú, Monumento Natural Bosques Petrificados, Parque Nacional Calilegua, Parque Nacional Campo de los Alisos, Parque Nacional Campo del Tuyú, Parque Nacional Los Cardones, Parque Nacional Chaco, Reserva Natural Educativa Colonia Benítez, Parque Nacional Copo, Parque Nacional El Leoncito, Reserva Nacional El Nogalar de los Toldos, Parque Nacional El Palmar, Parque Nacional El Rey, Reserva Natural Formosa, Parque Nacional Iguazú, Parque Nacional Islas de Santa Fe, Parque Nacional Lago Puelo, Parque Nacional Laguna Blanca, Monumento Natural Laguna de los Pozuelos, Parque Nacional Lanín, Parque Nacional Lihué Calel, Parque Nacional Los Alerces, Parque Nacional Los Arrayanes, Parque Nacional Los Glaciares, Parque Nacional Mburucuyá, Parque Nacional Monte León, Parque Nacional Nahuel Huapi, Reserva Natural Estricta Otamendi, Parque Nacional Predelta, Parque Nacional Perito Moreno, Parque Nacional Quebrada del Condorito, Parque Nacional Río Pilcomayo, Reserva Natural Estricta San Antonio, Parque Nacional San Guillermo, Parque Nacional Sierra de las Quijadas, Parque Nacional Talampaya y Parque Nacional Tierra del Fuego.

18. Consultado en [<http://www.unesco.org/mab/doc/brs/BRList2010.pdf>] el 12/08/2011, consultado en [<http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=1492>] el 12/08/2011.

19. Convención sobre los Humedales ratificada por la República Argentina, en 1991, mediante la sanción de la Ley 23.919.

aproximada de 5.339.826 has²⁰ y las propiedades privadas cuyos propietarios deciden voluntariamente, sin ningún tipo de participación estatal, proteger los recursos naturales existentes en sus tierras, a través de un manejo sustentable (tal sería el caso de la Red de Refugios de Vida Silvestre, coordinados por la Fundación Vida Silvestre Argentina, que actualmente involucra catorce refugios (169.969 has).²¹

La Reserva de la Biosfera, el Humedal de Importancia Internacional (conocido habitualmente como “sitio Ramsar”) y el Refugio de Vida Silvestre, presentan –entre otros aspectos–, una diferencia sustancial con el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas y sus categorías complementarias (Reserva Natural Militar y Parque Interjurisdiccional Marino-Costero) y con los Sistemas de Áreas Protegidas de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta diferencia radica en su causa fuente.

Las áreas protegidas que conforman el Sistema Federal y sus dos categorías complementarias y los Sistemas Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son formalmente creadas por un órgano estatal,²² no así la Reserva de la Biosfera, el sitio Ramsar y el Refugio de Vida Silvestre (ésta última figura, citada a título de ejemplo).

La Reserva de la Biosfera es incluida en la Red Mundial, mediante designación efectuada por el Consejo Internacional de Coordinación (CIC) del Programa MAB, que es comunicada por el Director General de la UNESCO al Estado interesado, un humedal es incorporado a la Lista Ramsar de Humedales de Importancia Internacional, en virtud de la solicitud que efectúa a la Oficina permanente de la Convención, la autoridad provincial o nacional interesada, y el Refugio de Vida Silvestre nace de un acuerdo celebrado entre actores privados.²³

En este trabajo se analizarán en primer término, los aspectos administrativo-legales más relevantes de las categorías de manejo ambiental, que conforman

20. Consultado en [<http://www.ramsar.org/doc/sitelist.doc>] el 4/08/2011.

21. Las Reservas de la Biosfera son el eje del Programa Intergubernamental e Internacional “El Hombre y la Biosfera” (MaB) de la UNESCO, consultado en [<http://www.ambiente.gov.ar>] el 25/07/2011.

La Red de Refugios de Vida Silvestre fue creada en 1987. Es una red que trabaja para asesorar a los propietarios de campos sobre cómo manejar los recursos naturales en forma sustentable. “Las Reservas privadas nacen del interés de los propietarios por proteger los recursos naturales de sus tierras y suelen funcionar como complemento de las áreas protegidas”, consultado en [<http://www.vidasilvestre.org.ar>] el 30/07/2011.

22. N. del A.: Las “áreas privadas de conservación”, resultantes de un convenio celebrado entre un particular y una instancia pública provincial o municipal, son consideradas en el presente trabajo, como áreas pertenecientes a los respectivos Sistemas Provinciales. Tal el caso de la Ley 2932 de la Provincia de Misiones –Sistema de Áreas Naturales Protegidas, que en su art. 24 faculta a la Autoridad de Aplicación de la ley precitada, a crear Reservas Privadas mediante convenios con terceros, previa evaluación en el terreno, de los valores naturales del área propuesta o seleccionada.

23. Consultado en [<http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=377>] el 20/07/2011.

el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas (Parque Nacional, Monumento Natural, Reserva Nacional, Reserva Natural Estricta, Reserva Natural Silvestre y Reserva Natural Educativa). En segundo término, se analizarán las particularidades relevantes, de las categorías de manejo ambiental complementarias del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas (Reserva Natural Militar y Parque Interjurisdiccional Marino-Costero.

II. SISTEMA FEDERAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

II.A. Parque nacional, monumento nacional y reserva nacional

la Ley 22.351 –Régimen Legal de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales–, comprende las categorías de “*parque nacional*”, “*reserva nacional*” y “*monumento natural*”.²⁴

La creación de parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales en territorio de una provincia, solo puede concretarse previa sanción de la correspondiente ley provincial que comprenda la cesión, a favor del Estado Nacional, de la jurisdicción sobre la totalidad del área involucrada (parcelas del dominio provincial y eventualmente parcelas del dominio privado de particulares) y la cesión a favor del Estado Nacional, del dominio sobre las áreas fiscales provinciales, que la provincia interesada decida integrar al Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas.

La creación de la nueva área protegida federal, solo se perfecciona con la respectiva aceptación formal del Estado Nacional, a través de la sanción de la correspondiente ley federal que comprenderá, entre otros aspectos, la aceptación de la cesión provincial de jurisdicción y de dominio y la creación de la nueva unidad de conservación federal (la última ley federal de este tipo, es la Ley 26.648, de creación del Parque Nacional Islas de Santa Fe, en la Provincia de Santa Fe, sancionada el 13/10/2010).²⁵

Las tierras fiscales federales existentes en los parques nacionales y en los monumentos naturales, son del dominio público del Estado Nacional. Las tierras fiscales existentes en las reservas nacionales también tienen este carácter, mientras no sean desafectadas como tales, por la Administración de Parques Nacionales, de acuerdo al procedimiento y a los límites, que fija la Ley 22.351.

24. Régimen Legal de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, Boletín Oficial del 12/12/80.

25. Ley 22.351, art. 2°.

Las áreas declaradas parque nacional, monumento natural o reserva nacional, revisten el carácter de establecimientos de utilidad nacional, en los términos del art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional, con el alcance asignado a este instituto, por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.²⁶

En las áreas categorizadas como parque nacional, reserva nacional y monumento natural, las competencias previstas en la Ley 22.351, son ejercidas en forma exclusiva y excluyente por la Administración de Parques Nacionales (habilitada para dictar diversos tipos de actos administrativos, como ser resoluciones, disposiciones, etc.) y las funciones de policía administrativa, asignadas legalmente a la Administración de Parques Nacionales, son ejercidas exclusivamente por el Cuerpo de Guardaparques Nacionales.²⁷

II.A.1. Monumento Nacional

Esta categoría de manejo ambiental –homologable a la categoría III (“*Natural monument or feature*”) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)–, se halla regulada por el art. 8º de la Ley 22.351, que la define de la siguiente forma:²⁸

Serán Monumentos Naturales 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 permitidas por la autoridad de aplicación y la necesaria para su cuidado y atención de los visitantes.

Las áreas así categorizadas tienen el nivel de máxima protección ambiental, previsto en la Ley antes citada. En estas áreas no puede ejecutarse actividad alguna, con excepción de: a) control y vigilancia a cargo del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, b) investigaciones científicas y monitoreos autorizados por la Administración de Parques Nacionales, c) visita turística planificada por la Administración de Parques Nacionales.²⁹

26. Compañía de Transportes de Energía Eléctrica en Alta Tensión Transener S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa C. 30. XXXV.; 16-04-2002; T. 325 P. 723, entre otros.

27. Decreto 56/2006.

28. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, p. 13, consultado en [http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf] el 20/07/2011.

29. Régimen de otorgamiento de permisos para efectuar observaciones, recolecciones u otra tarea vinculada con trabajos de investigación (Resolución APN/PD N° 401/91).

Actualmente existen en el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas, dos áreas que revisten esta categoría: el Monumento Natural Bosques Petrificados –Provincia de Santa Cruz– y el Monumento Natural Laguna de los Pozuelos –Provincia de Jujuy–.

Asimismo existen cuatro especies de fauna –semovientes– que revisten esta categoría: Ballena Franca Austral (*Eubalaena australis*), Huemul (*Hippocamelus bisulcus*), Taruca (*Hippocamelus antisensis*) y Yaguareté (*Panthera onca*).

En el caso de los semovientes, la aplicación concreta de esta categoría, presentaría un obstáculo legal, de compleja resolución, por cuanto su autoridad de aplicación –la Administración de Parques Nacionales–, responsable de garantizar la protección absoluta de las especies así declaradas, solo puede ejercer los actos propios de su competencia legal –entre ellas la de policía administrativa federal–, dentro del ámbito del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas.

En virtud de ello, esta categoría ambiental solo resultaría operativa cuando los ejemplares de las especies así declaradas, se hallan en el ámbito de un área protegida federal administrada por la Administración de Parques Nacionales. En este ámbito espacial todas las especies de fauna silvestre, revistan o no la categoría de monumento natural, se hallan adecuadamente protegidas bajo el amparo legal de la Ley 22.351 y del Reglamento para la Protección y Manejo de la Fauna Silvestre en jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales, y bajo las actividades operativas de control y vigilancia que compete al Cuerpo de Guardaparques Nacionales y a las Fuerzas de Seguridad Federales (Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria), que complementan la actuación de aquel.

II.A.2. Parque Nacional

En Argentina, esta designación habría sido utilizada oficialmente, por primera vez, en el Decreto del 1/2/1904 y su adopción para designar un área formalmente protegida, podría responder a la entonces no tan lejana creación, en 1872 del primer parque nacional, el Yellostowne National Park y/o a la creación en 1890, del Yosemite National Park, ambos en los Estados Unidos de Norteamérica.³⁰

Esta categoría de manejo ambiental –que sería homologable a la categoría II (“National park”) de la UICN–,³¹ se halla definida en el art. 4º de la Ley 22.351:

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

30. Consultado en [<http://www.nps.gov>] el 25/07/2011.

31. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, p. 13, consultado en [<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf>] el 20/07/2011.

o interés científico, las que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante (). 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.

Las notas más sobresalientes de los parques nacionales son: que sean representativos de los ecosistemas a conservar y a proteger y que tengan un gran atractivo, ya sea por sus bellezas escénicas o por el interés científico que promueven.

En materia de asentamientos humanos, esta categoría es eminentemente restrictiva. En las áreas así declaradas se halla prohibida la instalación de asentamientos humanos y/o la radicación permanente o transitoria de personas,³² admitiéndose como únicas excepciones, la residencia permanente o transitoria, en las viviendas construidas o a construirse en las parcelas de propiedad privada, preexistentes a la sanción de la Ley 22.351, y la residencia temporal o permanente de los agentes pertenecientes al Cuerpo de Guardaparques Nacionales, a las fuerzas policiales locales o federales y a las fuerzas de seguridad federales.

La prohibición de venta y arrendamiento de las tierras fiscales que integran esta categoría³³ y el derecho de preferencia de compra que se reserva el Estado Nacional, con relación a las propiedades privadas preexistentes a la sanción de la Ley 22.351,³⁴ demuestran la voluntad estatal de evitar y/o de disminuir la radicación permanente o transitoria de personas, en las áreas así categorizadas.

La preservación ambiental estricta del área categorizada como “parque nacional”, se garantiza con la prohibición de toda explotación económica y/o de cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales,³⁵ con excepción de las actividades vinculadas al turismo.

La importancia asignada a la intangibilidad y a la más elevada preservación ambiental, queda evidenciada con la “doble instancia de autorización administrativa”, prevista para la construcción, en este ámbito espacial, de obras públicas destinadas al turismo —las que solo pueden ser construidas en tierras fiscales—.

Como principio general estos emprendimientos deben ser construidos fuera del parque nacional, pero si ello no fuera posible, la obra aludida solo puede ser autorizada en el ámbito del parque nacional, por decreto singular de excepción del Poder Ejecutivo Nacional. Este decreto debe hallarse precedido de un informe de prefactibilidad ambiental, aprobado por la Administración de Parques Nacionales y por el Poder Ejecutivo Nacional, que demuestre, que la obra no tendrá un impacto

32. Considerando N° 33 de los Fundamentos de la Ley 22.351.

33. Ley 22.351, art. 5°, inciso a).

34. Ley 22.351, art. 7°.

35. Ley 22.351, art. 5°, inciso d).

significativo sobre los ecosistemas del lugar y/o sobre cada uno de sus componentes.³⁶ Tras la aprobación del informe de prefactibilidad ambiental por el Directorio de la Administración de Parques Nacionales y la publicación del decreto singular de excepción, debe elaborarse y aprobarse, con anterioridad al inicio de la obra, el respectivo estudio ambiental.³⁷

Actualmente existen en el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas, treinta Parques Nacionales, siendo el de más reciente creación, el Parque Nacional Islas de Santa Fe, en la Provincia de Santa Fe (2010).³⁸

II.A.3. Reserva Nacional

Esta categoría de manejo ambiental —que podría ser encuadrable en la categoría VI (“*Protected area with sustainable use of natural resources*”) de la UICN³⁹—, se halla definida en el art. 9º de la Ley 22.351.⁴⁰

Serán Reservas Nacionales las áreas que interesan para la conservación de sistemas ecológicos, el mantenimiento de zonas protectoras del Parque Nacional contiguo, o 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.

Pueden ser declaradas reserva nacional, (a) áreas aptas para cumplir la función de zonas protectoras de parques nacionales contiguos (por ejemplo, en la Provincia del Chubut, la Reserva Nacional Los Alerces, contigua al Parque Nacional Los Alerces y situada al sur y al sudeste de aquel), o bien (b) áreas de conservación independientes, cuando la situación de éstas, no requiera o no admita, el régimen de un parque nacional (Reserva Nacional El Nogalar de los Toldos, Provincia de Salta).

36. Ley 22.351, art. 6º.

37. La elaboración del estudio ambiental debe hacerse de acuerdo con las pautas previstas en el Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental en Áreas de la Administración de Parques Nacionales.

38. Ley 26.648 publicada en el Boletín Oficial del 16/11/2010

39. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, p. 13, consultado en [<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf>] el 20/07/2011.

40. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, p. 13 consultado en [<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf>] el 20/07/2011.

Las áreas así declaradas, no se encuentran “bajo un régimen tan estricto como un parque nacional, ni totalmente exentas de cualquier regulación conservacionista”⁴¹, como las áreas que podrían hallarse fuera del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas o fuera de los respectivos Sistemas Provinciales.

El principio general y la prioridad, en las áreas declaradas reserva nacional, son la conservación de la fauna y flora nativas, la conservación de las características fisiogeográficas y bellezas escénicas y la protección del equilibrio ecológico.⁴²

No obstante ello, en las reservas nacionales son admisibles los asentamientos humanos (por ejemplo Villa Mascardi, en la Reserva Nacional Nahuel Huapi –Zona Gutiérrez–, sector del Parque Nacional Nahuel Huapi situado en la Provincia de Río Negro) o la propiedad comunitaria de la Agrupación Mapuche Cayún, en la Reserva Nacional Lanín –Zona Lacar– (Provincia del Neuquén) y diversas actividades antrópicas –entre ellas la agropecuaria–, en tanto éstas, además de ser compatibles con los objetivos mencionados en el párrafo anterior, se ajusten a los reglamentos generales elaborados por la Administración de Parques Nacionales y su inicio se halle precedido de la correspondiente autorización administrativa previa, emitida por la respectiva Intendencia o por el Directorio de la Entidad Autárquica Federal aludida.

Los reglamentos mencionados en el párrafo precedente, además de receptar los principios y objetivos previstos en la Ley 22.351, se sustentan en los principios de prevención y precautorio, contenidos en la Ley General del Ambiente.⁴³

II.B. Red de Reservas Naturales

La Red de Reservas Naturales, comprende las categorías de Reserva Natural Estricta (RNE), Reserva Natural Silvestre (RNS) y Reserva Natural Educativas (RNEd).

Las RNE, las RNS y las RNEd, son creadas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional y su creación queda perfeccionada con la publicación del respectivo decreto, en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Actualmente las reservas naturales (RNE, RNS y RNEd), pueden dividirse en dos subcategorías: (a) las reservas naturales creadas en áreas fiscales, del dominio público del Estado Nacional, situadas en un parque nacional, en un monumento natural o en una reserva nacional preexistentes y (b) las reservas naturales creadas en áreas fiscales del dominio privado del Estado Nacional, hasta ese entonces no integrantes del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas.

41. Ley 22.351, Fundamentos.

42. Ley 22.351, art. 10°.

43. Ley 25.675, art. 4.

(a) Reservas Naturales creadas en parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales preexistentes:

Las tierras existentes en estas reservas naturales, corresponden al dominio público del Estado Nacional (por ejemplo RNE Baritú, situada en el Parque Nacional Baritú, Provincia de Salta), en virtud del status jurídico que ya revestía el área, con anterioridad a la creación de la reserva natural.

La autoridad de aplicación del Decreto 2.149/90 (si se trata de una RNE) y del Decreto 453/94 (si se trata de una RNS o de una RNEd) y administradora del área, es la Administración de Parques Nacionales, que asimismo conserva en el ámbito de estas reservas naturales, las competencias previstas en la Ley 22.351.

Las tres categorías (RNE, RNS y RNEd), constituyen “restricciones adicionales” a las figuras jurídicas declaradas por la Ley 22.351, “en cuanto al uso y manejo de los sectores que ellas afecten, constituyendo una reglamentación de esta Ley, tendiente a perfeccionar la zonificación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales”.⁴⁴

Las funciones de policía administrativa, asignadas legalmente a la Administración de Parques Nacionales, son ejercidas exclusivamente por el Cuerpo de Guardaparques Nacionales.

Estas reservas naturales, al hallarse situadas en un parque nacional, en una reserva nacional o en un monumento natural, forman parte de un establecimiento de utilidad nacional, en los términos del art. 75º inciso 30 de la Constitución y con el alcance que este instituto tiene, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

(b) Reservas Naturales creadas en áreas fiscales del dominio privado del Estado Nacional, hasta ese entonces no integrantes del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas:

Las tierras situadas en estas reservas naturales, son del dominio privado del Estado Nacional (por ejemplo RNEd Colonia Benitez, situada en la Provincia del Chaco). En virtud de no integrar el dominio público del Estado Nacional, las tierras que forman parte de estas reservas, carecen de los caracteres de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

En estas reservas naturales, la Administración de Parques Nacionales es el organismo encargado de otorgar al área, el manejo ambiental previsto en el Decreto 2.149/90 (si se trata de una RNE) o el previsto en el Decreto 453/94 (si se trata de una RNS o de una RNEd).

44. Decreto 453/94, art. 12.

Estas reservas naturales no son establecimientos de utilidad nacional y la Administración de Parques Nacionales, carece de las competencias legales previstas en la Ley 22.351, en virtud de no haberse producido cesión de jurisdicción, que habilitaría el ejercicio de competencias específicas.

El Cuerpo de Guardaparques Nacionales carece, en principio, de las funciones de policía administrativa, previstas en el art. 33° de la Ley 22.351 y en el Decreto 56/2006 y las atribuciones de sus agentes, son las propias de quienes, por encomienda del propietario o administrador, custodian una propiedad privada.

A las subcategorías (a) y (b) precitadas, podríamos agregar una potencial subcategoría (c).

En esta potencial subcategoría “c”, se podrían incluir aquellas parcelas actualmente de propiedad privada, situadas fuera del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas, que podrían ser adquiridas por el Estado Nacional (compraventa, donación, expropiación, etc.), en virtud de su importancia ambiental (por su ubicación, por su aptitud como corredor biológico, por ser parte importante de una cuenca, por tratarse de una parcela lindera a un área protegida preexistente, etc.).

Tras su adquisición, el Poder Ejecutivo Nacional, podría en forma inmediata, a través del correspondiente decreto, incorporarlas a la Red de Reservas Naturales, bajo alguna de las categorías ya existentes (RNE, RNS o RNEd). La categoría asignada podría ser permanente o bien podría ser transitoria, en caso de ser el objetivo final, declarar el área, bajo alguna de las categorías previstas en la Ley 22.351 (trámite complejo y de larga duración, propio de la sanción y promulgación de una ley federal).

Si bien el Estado Nacional, carecería en estas nuevas reservas naturales, de jurisdicción, la presencia del Cuerpo de Guardaparques Nacionales y la aplicación del Decreto 2.149/90 (si se trata de una nueva RNE) o del Decreto N° 453/94 (si se trata de una nueva RNS o de una nueva RNEd), garantizarían, a partir de la publicación del respectivo decreto de creación, la custodia efectiva del área y su adecuado y permanente manejo ambiental.

II.B.1. Reserva Natural Estricta (RNE)

Esta categoría de manejo ambiental –homologable a la categoría Ia de la IUCN “*Strict Nature Reserve*”, según las Directrices para las Categorías de Manejo

de Áreas Protegidas—,⁴⁵ se halla regulada por el Decreto 2.148/90⁴⁶ y su creación respondió, entre otros motivos, a que las categorías previstas en la Ley 22.351, no ofrecían a criterio de las Autoridades de entonces, “las máximas garantías de preservación”.⁴⁷

El art. 1° del Decreto 2.148/90 define a esta categoría de manejo ambiental de la siguiente forma:

Designase con el título de RESERVA NATURAL Estricta al tipo de área protegida que ofrezca las máximas garantías para la conservación de la diversidad biológica argentina, que así sea determinada por decreto del PODER EJECUTIVO NACIONAL.

En las áreas categorizadas RNE, es un objetivo principal reducir al mínimo posible la interferencia humana directa, para que las comunidades naturales, incluyendo todas las especies que las integran y los procesos ecológicos, se desarrollen en forma natural.

En las RNE se hallan prohibidas todas las actividades que modifiquen sus características naturales y/o que amenacen disminuir su diversidad biológica, con excepción de aquellas necesarias para su manejo y control. Entre otras prohibiciones, se hallan vigentes, el uso extractivo de recursos naturales y/o su aprovechamiento bajo cualquier forma, la caza, la pesca, la introducción de especies exóticas, la introducción de animales domésticos (salvo los necesarios para el control y vigilancia) y la instalación de asentamientos humanos.

En las RNE se permite el acceso de pequeños grupos, con autorización previa, con fines educativos o científicos. El tránsito de vehículos o la construcción de mejoras solo es admitido cuando ello este vinculado a investigaciones científicas o actividades de control y vigilancia.⁴⁸

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2.149/90⁴⁹ (art. 1°), existen 19 RNE. Todas ellas, con excepción de la RNE San Antonio —Provincia de Misiones— y de la RNE Otamendi —Provincia de Buenos Aires—, se sitúan en áreas protegidas federales preexistentes. La RNE Colonia Benítez —Provincia del Chaco—, fue recategorizada como RNEd, a través del Decreto 1.798/02.⁵⁰

45. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, p. 13 consultado en [<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf>] el 20/07/2011.

46. Boletín Oficial del 18/10/90.

47. Decreto 2.148/90, Considerando Quinto.

48. Decreto 2.148/90, arts. 4° y 5°.

49. Boletín Oficial del 18/10/90.

50. Boletín Oficial del 12/9/02.

II.B.2. Reserva Natural Silvestre (RNS)

Esta categoría de manejo ambiental—homologable a la categoría Ib “*Wilderness Areas*”, según las Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas—,⁵¹ se halla regulada por el Decreto 453/94.⁵²

El art. 1° del precitado Decreto define a esta categoría de la siguiente forma:

Designase con el título de RESERVA NATURAL SILVESTRE (R.N.S.) 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.

La creación de esta categoría de manejo ambiental, debía perfeccionar y armonizar el Sistema creado por el Decreto 2.148/90 (RNE), “quedando establecidas de esta forma áreas núcleo bajo una figura de máxima protección tal como la Reserva Natural Estricta y áreas de extensión considerable que conserven poco modificada la cualidad silvestre de su ambiente natural bajo la figura de Reserva Natural Silvestre...”.⁵³

Las RNS son aquellas áreas que se conservan inalteradas o muy poco modificadas y cuya contribución a la conservación de la diversidad biológica es particularmente significativa, en virtud de contener representaciones de uno o más ecosistemas.

Las RNS pueden constituirse en zonas protectoras de las RNE contiguas a ellas, “aislándolas de posibles causas de perturbación de origen humano”⁵⁴ (por ejemplo RNE Iguazú y RNS Iguazú, Provincia de Misiones), o bien podrían constituirse en zonas de conservación independiente (RNS Monumento Natural Laguna de los Pozuelos, Provincia de Jujuy).

En estas áreas están prohibidas todas las actividades que puedan modificar sus características naturales o que puedan amenazar la diversidad biológica, con excepción de aquellas que sean necesarias para su manejo, para permitir su visita pública planificada y para su control y vigilancia.

51. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, p. 14 consultado en [<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf>] el 20/07/2011.

52. Boletín Oficial del 29/3/94.

53. Decreto 453/94, Considerando Quinto.

54. Decreto 453/94, art. 2°, inc. d.

Entre otras prohibiciones, podemos mencionar, el uso extractivo de sus recursos naturales (explotación agropecuaria, forestal, minera, hidrocarburífera, caza y pesca comercial, etc.), la introducción de especies exóticas, la introducción de animales domésticos (salvo aquellos que sean necesarios para el transporte de personas y cargas, para la atención de los visitantes y para el control y vigilancia), los asentamientos humanos (salvo que sean necesarios para el manejo del área, para su control y vigilancia y para la atención de los visitantes), la construcción de edificios o instalaciones, caminos, etc. (excepto los destinadas a manejo y control y vigilancia del área y a la actividad científica).⁵⁵

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 453/94, existen 18 RNS. Todas ellas, con excepción de la RNS Otamendi –Provincia de Buenos Aires–, se sitúan en áreas protegidas federales preexistentes.

II.B.3. Reserva Natural Educativa (RNEd)

Esta categoría de manejo, se halla regulada por el Decreto 453/94.

Las RNEd son aquellas áreas que por su contigüidad con las RNS y/o RNE o por sus particularidades, brindan oportunidades especiales para la enseñanza ambiental.⁵⁶

El art. 6° del Decreto antes mencionado, define esta categoría del siguiente modo:

Designase con el título de RESERVA NATURAL EDUCATIVA (RNEd) aquellas áreas que, por sus particularidades o por su ubicación contigua o cercana a las RESERVAS NATURALES ERICTAS o SILVESTRES, brinden oportunidades especiales de educación ambiental o de interpretación de la naturaleza”.

Entre los objetivos de esta categoría, se destacan, entre otros, la enseñanza de los valores inherentes a la protección de la diversidad biológica y la preservación del medio natural.

Las prohibiciones vigentes en las áreas categorizadas como RNEd, son similares a las vigentes en las RNS, aunque en la primera las restricciones en materia de concesiones públicas y ejecución de obras públicas, son menores. Si bien la operación de aeronaves a menos de 3.000 pies de altura, se halla prohibida en las reservas naturales silvestres, esta restricción no se halla prevista en el ámbito de las reservas naturales educativas.

55. Decreto 453/94, art. 4°.

56. Decreto 453/94, Considerando Quinto.

De acuerdo con lo establecido en los Decretos 453/94 y 1798/02, existen dos RNED (RNEd Otamendi –Provincia de Buenos Aires– y RNEd Colonia Benitez –Provincia del Chaco–), ambas en tierras del dominio privado del Estado Nacional, situadas fuera de áreas protegidas federales preexistentes.

III. SISTEMA DE RESERVAS NATURALES MILITARES

El 14 de mayo de 2007, el Ministerio de Defensa de la Nación y la Administración de Parques Nacionales, firmaron un Convenio Marco de Cooperación.⁵⁷

Entre los objetivos acordados en el Convenio aludido, se halla el relevamiento y la identificación “de los sitios de interés para la conservación de la biodiversidad en las áreas marinas y tierras bajo jurisdicción federal, pertenecientes al dominio privado de la Nación y asignadas en uso y administración a las Fuerzas Armadas, a efectos de propiciar nuevos espacios protegidos, sin que su formulación necesariamente altere sus condiciones de dominio ni su afectación originaria y bajo condiciones de cooperación y coordinación que las partes acordarán para cada proyecto particular”.⁵⁸

Estos sitios de interés para la conservación de la biodiversidad, se designan, de acuerdo al Convenio mencionado, “Espacios Naturales de Interés para la Conservación de la Biodiversidad” –ENIC– (en el ámbito del Comité Ejecutivo del Convenio, se habría acordado avanzar hacia “una instancia superadora de esta figura, entendiendo que debía avanzarse en la creación de Reservas Naturales Militares”).⁵⁹

Para que un área pueda ser calificada como ENIC, ésta debe ser considerada por las Partes, de interés para la conservación de la biodiversidad *in situ*, por hallarse presente alguno de los siguientes aspectos:⁶⁰

- a. por sus características naturales originales propiamente dichas;
- b. por albergar ambientes naturales y una población de flora y fauna que en muchos casos es de alto valor representativo y hasta único de la región en donde se encuentran, como resultado de fuertes procesos transformadores en el entorno de los mismos;
- c. por ser linderas con otras áreas protegidas, adquiriendo así un valor de amortiguación independiente de sus valores naturales;
- d. por contener muestras de ambientes naturales de valor intrínseco y/o educativo en las cercanías de áreas urbanas.

57. Aprobado por la Administración de Parques Nacionales, por Resolución APN/HD N° 100/2007.

58. Cláusula Primera, ap. 2. del Convenio mencionado.

59. *Revista Parques Nacionales*, año 7, n° 5, Enero 2010, p. 27.

60. Considerando 22° del Convenio mencionado.

El Convenio Marco de Cooperación celebrado por el Ministerio de Defensa (Administración Pública centralizada) y la Administración de Parques Nacionales (Entidad Autárquica Federal), podría ser considerado una “unión administrativa”,⁶¹ en virtud de la igualdad de propósitos perseguidos por las Partes (entre otros, contribuir a la conservación, protección, mejora y recuperación medioambiental del área, propender a minimizar el impacto ambiental de las actividades propias de las Fuerzas Armadas, sin afectar el normal desenvolvimiento de éstas, propiciar y gestionar financiamiento para proyectos ambientales, elaborar un Plan Rector para cada ENIC,⁶² y desarrollar acciones que contribuyan a la eficaz defensa y conservación de la biodiversidad).

No obstante, a los fines prácticos parecería adecuado considerar al Convenio aludido, como un “contrato interadministrativo”, por cuanto la vigencia de aquel se halla condicionada al cumplimiento de obligaciones bilaterales precisas: el Ministerio de Defensa ha asumido la obligación de manejar las áreas declaradas ENIC, de forma de minimizar el impacto ambiental de las actividades propias de las Fuerzas Armadas y la Administración de Parques Nacionales, ha asumido la obligación de asistir al Ministerio de Defensa, en el adecuado manejo ambiental de las áreas mencionadas.

Los ENIC, son espacios protegidos federales, situados en áreas marinas y/o en tierras del dominio privado del Estado Nacional, asignadas en uso y administración a las Fuerzas Armadas. Estos espacios protegidos, constituyen establecimientos de utilidad nacional, en los términos del art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional.

La jurisdicción federal, ejercida exclusivamente por el Ministerio de Defensa, se circunscribe, a aquella directa e indirectamente dirigida a satisfacer el propósito de interés público específico de estos establecimientos de utilidad nacional (actividades inherentes a las funciones profesionales encomendadas a las Fuerzas Armadas).

La eventual presencia temporal o permanente, de profesionales de la Administración de Parques Nacionales y/o de agentes del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, en áreas declaradas ENIC —o posteriormente Reserva Natural Militar—, debería ser considerada como parte del cumplimiento de la obligación de asistencia comprometida por la Administración de Parques Nacionales, y no conlleva la extensión de jurisdicción federal en materia ambiental y/o la extensión de la jurisdicción y/o de las competencias, previstas en la Ley 22.351 y/o en el Decreto 56/2006 —Misión, ámbito de actuación, funciones, atribuciones y obligaciones del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, conforme con el art. 33 de la Ley 22.351—. ⁶³

61. DROMI, R., *Derecho Administrativo*, Quinta Edición, 1996, p. 309.

62. Cláusula Segunda, Punto 3. del Convenio mencionado.

63. Boletín Oficial del 25/1/2006.

Para el logro de los objetivos propuestos, ambas Partes han constituido un Comité Ejecutivo del Convenio, integrado por tres representantes del Ministerio de Defensa, un representante del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, un representante de cada Fuerza y cuatro representantes de la Administración de Parques Nacionales.

De acuerdo con lo señalado en el Anexo I, del Convenio mencionado, se han identificado inicialmente trece áreas, que reunirían todas o algunas de las condiciones, para ser consideradas ENIC.⁶⁴

Como ejemplo concreto de aplicación del Convenio Marco de Cooperación, celebrado entre el Ministerio de Defensa y la Administración de Parques Nacionales, su Comité Ejecutivo acordó que correspondía reconocer a las áreas que presentan mayores avances, como Espacios Naturales de Interés para la Conservación de la Biodiversidad, bajo la figura de “Reserva Natural Militar”.

Entre estas áreas se encuentra Punta Buenos Aires –situada dentro del Área Natural Protegida Península Valdez, Provincia del Chubut–, la que fue declarada como Reserva Natural Militar “Punta Buenos Aires”. Esta nueva reserva natural militar, fue creada en el predio conocido como campo “Los Abanicos”, perteneciente al dominio privado del Estado Nacional, asignado en uso y administración, a la Armada Argentina.⁶⁵

En el marco del Protocolo Adicional N° 3 al Convenio Marco aludido, las Armada Argentina acordó con la Administración de Parques Nacionales un comodato precario, que comprende diversos edificios e instalaciones complementarias, situadas en el campo “Los Abanicos” y esta última entidad autárquica federal asumió la obligación de destacar personal propio, de forma permanente, para ejercer funciones de custodia (control de acceso al predio para evitar el ingreso de personas sin autorización y prevenir la ocupación de las instalaciones, etc.).⁶⁶

64. 1. Los Manantiales –Prov. de San Juan–, 2. Sector de Campo de Mayo conocido como “La Tosquera” –Prov. de Buenos Aires–, 3. Tupungato –Prov. de Mendoza–, 4. Quebrada del Portugués –Prov. de Tucumán–, 5. Puerto Península –Prov. de Misiones–, 6. Campo Sarmiento –Prov. de Entre Ríos–, 7. Magdalena –Prov. de Buenos Aires–, 8. Arsenal Naval Azopardo, Azul –Prov. de Buenos Aires–, 9. Punta Buenos Aires –Prov. de Chubut–, 10. Cabo Blanco –Prov. de Santa Cruz–, 11. C.E.L.P.A. –Mar Chiquita, Prov. de Buenos Aires–, 12. Campo General Belgrano –Prov. de Salta–, 13. Cuartel de Vigilancia de la Ciudad de la Paz –Prov. de Entre Ríos–.

65. Resolución APN/HD n° 229/2008, del 2/12/2008.

66. Resolución APN/HD n° 230/2008, del 2/12/2008.

IV. PARQUE INTERJURISDICCIONAL MARINO-COSTERO

A través de la Ley 26.446,⁶⁷ fue creado el Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral.

El Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral, primer área protegida correspondiente a esta nueva categoría de manejo ambiental, con participación federal, se encuentra ubicado “al norte del Golfo San Jorge, en la Provincia del Chubut, al norte de la ciudad de Comodoro Rivadavia y al sur de la localidad de Camarones. Abarca superficies terrestres y marítimas, incluyendo el lecho y subsuelos marino, ocupando unos cien kilómetros de costa y más de cuarenta islas”.⁶⁸

El “Parque Interjurisdiccional”, es una nueva categoría de manejo ambiental, que se caracteriza por la administración y manejo coordinados, de una Provincia –en este caso la Provincia del Chubut– y del Estado Nacional –a través de la Administración de Parques Nacionales–, para proteger ecosistemas costeros y marinos (incluidas islas e islotes).

La causa fuente del Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral, es el Tratado Interjurisdiccional celebrado por el Estado Nacional y la Provincia del Chubut, el 8 de agosto de 2007 (ratificado por la Ley antes mencionada).

La Cláusula Primera del Tratado Interjurisdiccional aludido, define a esta nueva categoría de manejo ambiental, como “un espacio de conservación, administración y uso racional de especies marinas y terrestres y sus respectivos hábitat, sometido al manejo conjunto de la Administración de Parques Nacionales y la Provincia del Chubut”.

Los objetivos de esta categoría de manejo ambiental son:

- (1) mantener muestras representativas de los ecosistemas terrestres, costeros y marinos, que aseguren la continuidad de los procesos naturales;
- (2) proteger el patrimonio paisajístico, natural y cultural;
- (3) propiciar y facilitar investigaciones y monitoreos ambientales, como principales actividades asociadas de manejo;
- (4) promover actividades sostenibles, compatibles con la conservación del Parque;
- (5) concientizar sobre la importancia de la conservación del área a los usuarios del Parque y a los habitantes de la región, a través de la interpretación y educación ambiental.

67. Boletín Oficial del 12/1/2009.

68. *Revista Parques Nacionales*, año 7, n° 5, Enero 2010, p. 28.

- (6) garantizar el uso público del Parque, para contribuir al bienestar físico y espiritual de los visitantes, preservando sus atributos naturales y culturales para las generaciones actuales y futuras.⁶⁹

Los aspectos de manejo que distinguen a esta nueva categoría de manejo ambiental, serían las siguientes:

- (1) Para el manejo conjunto del Parque Interjurisdiccional, este se subdivide en dos áreas, (a) un área bajo “responsabilidad” de la Administración de Parques Nacionales (franja marina, desde la línea de más alta marea, con inclusión de islas comprendidas en el polígono marino e islas adyacentes a este) y (b) un área bajo “responsabilidad” de la Provincia del Chubut (todo el sector no comprendido en (a)).
- (2) No existe cesión de dominio y/o de jurisdicción a favor del Estado Nacional.

A partir de un análisis eminentemente práctico, podría interpretarse que, en el Tratado Interjurisdiccional celebrado por el Estado Nacional y la Provincia del Chubut –que prevé que la Administración de Parques Nacionales administrará y manejará el sector marino provincial e islas interiores y adyacentes–, subyace un “contrato de administración”.

En virtud de este “contrato de administración”, “la mandante” –en este caso la Provincia del Chubut–, entrega a “la administradora” –en este caso la Administración de Parques Nacionales–, un área (polígono marino e islas interiores y adyacentes), para que ésta, por medio de su organización y bajo su responsabilidad, conforme a las condiciones previstas en el contrato (Tratado Interjurisdiccional), administre el espacio provincial aludido (entre las condiciones expresamente previstas, se halla la de comunicar con anterioridad a su adopción, todas las decisiones sobre gestión de los recursos naturales de propiedad de la “mandante”, existentes en el área bajo responsabilidad de “la administradora”).

En un “contrato de administración”, “la mandante” otorga a “administradora” un poder especial de administración. En este instrumento público, que se formaliza en una escritura pública, se especifican las facultades requeridas a efectos de que “la administradora” pueda cumplir satisfactoriamente, por sí y/o por intermedio de su personal, los fines y objetos fijados en el contrato. En la “relación contractual” existente entre la Provincia del Chubut y el Estado Nacional, el poder especial de administración, se hallaría configurado por el Tratado y por la aprobación parlamentaria de este (Ley 26.446).

69. Cláusula Tercera del Tratado Interjurisdiccional.

- (3) La Ley 22.351 será aplicable a las funciones y actividades que cumpla la Administración de Parques Nacionales, en todo cuanto sea compatible con la Ley 26.446. Expresamente se exceptúan de aplicación en el ámbito del Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral, los arts. 2° (dominio público de las tierras situadas en los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales), 3° (procedimiento de creación de nuevos Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales), 4° y 5° (régimen de los parques nacionales stricto sensu) y 19° (deber de las entidades y autoridades públicas, de dar intervención previa a la Administración de Parques Nacionales, cuando deban realizar, en jurisdicción de las áreas protegidas federales, actos administrativos que se relacionan con las atribuciones y funciones de aquella).⁷⁰
- (4) La presencia de agentes del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, en áreas declaradas Parque Interjurisdiccional Costero Marino, no conlleva la extensión de jurisdicción federal en materia ambiental y/o la extensión de la jurisdicción y/o de las competencias, previstas en la Ley 22.351 y/o en el Decreto 56/2006.
- (5) Las decisiones respecto a la gestión de los recursos naturales existentes en el Área bajo responsabilidad de la Provincia del Chubut (a), sean migratorios o no migratorios y mientras se encuentren dentro de la misma serán adoptadas por ésta, previa comunicación a la Administración de Parques Nacionales, salvo razones de urgencia debidamente justificadas.
- (6) Las decisiones respecto a la gestión de los recursos naturales existentes en el Área bajo responsabilidad de la Administración de Parques Nacionales (b), sean migratorios o no migratorios y mientras se encuentren dentro de la misma serán adoptadas por la Administración de Parques Nacionales, previa comunicación a la Provincia, salvo razones de urgencia debidamente justificadas.
- (7) La ejecución de las acciones dirigidas a cumplir los objetivos propuestos, estará a cargo de una Comisión de Manejo, integrada grada por dos (2) representantes titulares y dos (2) suplentes de la Administración de Parques Nacionales, y dos (2) representantes titulares y dos (2) suplentes en representación de la Provincia. Esta Comisión cuenta con un Consejo Asesor integrado por representantes de los propietarios de tierras rurales donde se asienta el parque, por los pobladores de las mismas, por los titulares de permisos relacionados con las actividades pesqueras, por los representantes de organizaciones no gubernamentales, por los

70. Cláusula Duodécima del Tratado Interjurisdiccional.

organismos técnico-científicos afines y por las Municipalidades situadas dentro del área de influencia del Parque Interjurisdiccional.

- (8) La Comisión de Manejo, además de su competencia ejecutiva⁷¹, tiene competencia para elaborar el Plan de Manejo y Conservación del Parque Interjurisdiccional, los planes operativos y los reglamentos sobre cada una de las actividades, a ser desarrolladas en el Parque y sobre eventuales prohibiciones.
- (9) Para su vigencia, los instrumentos administrativos mencionados, deberán ser aprobados como condición necesaria para su validez y vigencia, por el Gobernador de la Provincia del Chubut y por el Directorio de la Administración de Parques Nacionales.

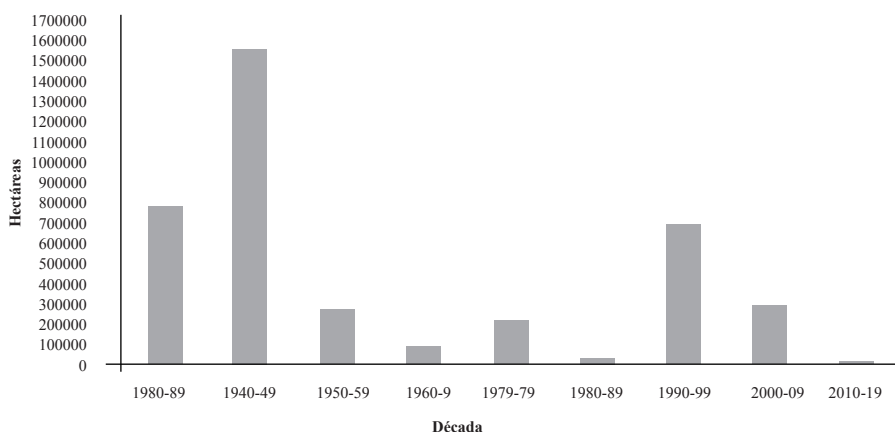
V. CONCLUSIONES

1. De acuerdo con la definición adoptada en el presente trabajo, el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas es el “conjunto de áreas protegidas, administradas exclusivamente por el Estado Federal, donde este, a través de la Administración de Parques Nacionales, ejerce la titularidad de la jurisdicción federal que permite garantizar, entre otros aspectos, la estricta y perpetua preservación ambiental, o bien donde aquel (el Estado Nacional), aún sin ser titular la jurisdicción federal aludida, es responsable exclusivo y excluyente de ejercer, a través de la Administración de Parques Nacionales, una custodia que garantice, entre otros aspectos, la estricta y perpetua preservación ambiental”.
De acuerdo con la definición expuesta, el Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas comprende las siguientes categorías de manejo ambiental: Parque Nacional, Reserva Nacional, Monumento Natural, Reserva Natural Estricta, Reserva Natural Silvestre y Reserva Natural Educativa (estas tres últimas conforman la Red de Reservas Naturales).
2. Cada una de las categorías de manejo ambiental analizadas, posee rasgos administrativo-legales distintivos y todas ellas responden a diversas estrategias adoptadas por el Estado Nacional, para preservar en forma perpetua, la biodiversidad existente en territorio argentino, en concordancia con el mandato previsto en el art. 41 de la Constitución Nacional.
3. El Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas se halla estructurado y regulado por la Ley 22.351, cuya fuente esencial ha sido la Ley 12.103, que creo el Sistema en 1934.

71. Cláusula Séptima del Tratado Interjurisdiccional.

La estabilidad legal del Sistema, en el tiempo, ha permitido su consolidación y su gradual ampliación. Desde 1981 –año que entró en vigencia la Ley 22.351–, la superficie del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas se incrementó aproximadamente 996.000 has, superficie que equivale al 27% de la superficie total actual del Sistema (ver Figura 1). Este porcentaje es elevado, en función de las cada vez mayores dificultades que presenta la creación de áreas protegidas federales (inexistencia de territorios nacionales, escasez de tierras fiscales federales, elevado precio de la tierra, etc.).

Figura 1. Ampliación del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas. Incorporación de hectáreas por década⁷²



4. El criterio seguido por la Ley 26.389, sancionada en 2008, que se limitó a incorporar el inciso 1) al art. 5º de la Ley 22.351 –prohibición

72. N. del A.: En la Figura no se incluye la superficie correspondiente a la Reserva Nacional El Nogalar de los Toldos, creada en 2006. Se incluyen 247.754 has. correspondientes a la creación del Parque Nacional Río Pilcomayo (1951) y no se excluyen 200.000 has. desafectadas de ese Parque Nacional, en 1968 (Ley 17.915). La incorporación de las superficies correspondientes a los actuales Parques Nacionales Los Glaciares, Perito Moreno, Alerces, y Lanín, se efectúa de acuerdo a la fecha en que fueron declarados parques nacionales (1949) y no de acuerdo a la fecha en que las áreas involucradas, fueron reservadas por decreto, con ese destino (1937). La superficie correspondiente al Parque Nacional Lago Puelo se incorpora al Sistema, en la Figura 1, en la fecha de su declaración como tal (1971), formalizada en la Ley 19.292 publicada en el Boletín Oficial el 16/11/1971) y no en la fecha de la reserva del área (1937), con destino a la futura creación del parque nacional.

de sobrevuelos en áreas categorizadas como parque nacional–, sería el adecuado para actualizar este régimen legal, sin afectar su estructura y funcionamiento, ya consolidado después de más de treinta años de vigencia.

5. La sanción de las Leyes 25.675 –Ley General del Ambiente–, 25.688 –Régimen de gestión ambiental de aguas–, 25.916 –Gestión de residuos domiciliarios–, 26.447 –aplicación de las figuras penales previstas en la Ley 22.421, en jurisdicción del Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas–, 26.639 –Preservación de los glaciares y del ambiente periglacial–, entre otras, aplicadas e interpretadas razonable y sistemáticamente, fortalecen la aplicación de la Ley 22.351.

BIBLIOGRAFÍA

- COP 10, *Decisión x/2, Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, Annex, Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets*, IV. *Strategic Goals and the Aichi Biodiversity Targets*, consultado en [<http://www.cbd.int/decisions/cop/>] el 20/07/2011.
- DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Quinta Edición, 1996.
- Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, consultado en [<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf>] el 20/07/2011.
- Revista Parques Nacionales*, año 7, n° 5, Enero 2010.