

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS PRIVADAS EN ARGENTINA: RELEVAMIENTO LEGAL Y ANÁLISIS NORMATIVO⁶

Rocío Loza Serra⁷

Universidad Nacional de Córdoba

rociolozaserra@gmail.com

RESUMEN

Las áreas naturales protegidas privadas en Argentina se caracterizan por un marco legal fragmentado y dispar entre las jurisdicciones provinciales. Aunque se han realizado avances significativos en el reconocimiento y regulación de este instrumento, la ausencia de una legislación unificada a nivel nacional genera un entorno jurídico confuso que dificulta la promoción de iniciativas de conservación. En este contexto, el estudio de la heterogeneidad de las regulaciones, como se observa en el informe presentado, permite identificar los vacíos y discrepancias que dificultan la implementación efectiva de políticas de protección. Este panorama sugiere la necesidad urgente de establecer una legislación nacional que ofrezca un marco más coherente y robusto, facilitando así la institucionalización de áreas naturales protegidas privadas y contribuyendo a un aumento de la superficie protegida en Argentina.

⁶ Este trabajo forma parte, como primera etapa, del proyecto de investigación “Territorios en red: hacia una regulación armonizada de la conservación privada en Argentina”, que ha sido elaborado a solicitud y bajo financiamiento de Raimundo Florin, propietario de la Reserva Privada Piedra del Agua, Refugio de Vida Silvestre y miembro fundador de la Red Argentina de Reservas Privadas, a raíz del trabajo y esfuerzos mancomunados de un grupo de reservas privadas para ser legalmente reconocidas por la provincia de San Luis, Argentina, con la finalidad de ser presentado como propuesta y base para el debate en los diversos ámbitos provinciales y nacionales, en beneficio del resto de reservas privadas y de la comunidad en su conjunto.

⁷ Abogada, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 2017. Investigadora independiente. Asesoramiento y consultoría en litigios y problemáticas ambientales. Especializada en derecho y políticas públicas ambientales. Maestranda en la carrera de Especialización en Derecho Ambiental y Gestión del Patrimonio Cultural y Máster en Derecho Urbanístico por la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) y Universidad de Limoges (Francia). Integrante de equipos de investigación del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y del Instituto de Derecho Ambiental de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina (2013-2022).

Palabras claves: Áreas naturales protegidas privadas, Conservación privada, Legislación ambiental, Políticas públicas ambientales, Argentina.

ABSTRACT

The protected natural areas in Argentina have a fragmented and disparate legal framework between provincial jurisdictions. Although there has been significant progress in recognition and regulation about that legal figure, the absence of an unified national legislation creates a confusing legal framework that hinders the promotion of conservation initiatives. In this context, the analysis of the regulatory heterogeneity, as is presented in this study, allows us to identify the vacuums and the discrepancies that difficult the implementation of effective protectionist policies. This state of things suggest the urgent necessity of establishing a coherent and robust national legislation framework, therefore facilitating the institutionalization of the protected private natural areas and contributing to an increase in the conserved areas in Argentina.

Keywords: Private protected areas, Private conservation, Environmental legislation, Environmental public policies, Argentina.

1.INTRODUCCIÓN

La preservación del ambiente en Argentina enfrenta retos significativos, especialmente en lo que respecta a las áreas naturales protegidas privadas. Este estudio tiene como objetivo fundamental analizar el estado actual de la legislación que regula dichas áreas a nivel provincial y nacional. El reconocimiento de las reservas privadas es crucial, no sólo para salvaguardar la biodiversidad, sino también para fomentar la participación activa de la sociedad civil en la conservación de sus recursos naturales.

Cabe aclarar que, si bien existen algunos trabajos que han dado cuenta de un relevamiento similar (Castelli, 2001; Moreno et.al., 2008; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, s.f.) los mismos datan de hace varios años por lo que se encontraban desactualizados, considerando además la creciente regulación de reservas privadas en legislaciones provinciales más recientes.

Por lo tanto, es imprescindible llevar a cabo un relevamiento exhaustivo que permita no sólo comprender el marco legal existente, sino también identificar los vacíos y discrepancias que dificultan la implementación efectiva de políticas de protección.

2.ACLARACIONES CONCEPTUALES

Existen diversas formas de definir las áreas naturales protegidas (en adelante ANP o ANPs en plural), según en dónde se ponga el acento. A su vez, se encuentran distintas clasificaciones legales de áreas naturales, las cuales difieren, en Argentina, según la regulación prevista en cada provincia. Por ello, resulta importante precisar a qué se estará refiriendo en este trabajo cuando se utilicen los términos “áreas naturales protegidas”, “áreas naturales protegidas privadas”, “reservas naturales” o “reservas privadas”.

De acuerdo a la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza (UICN) un área natural protegida, es “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” (Dudley - UICN, 2008).

Esta definición resulta útil porque permite reconocer como ANP a aquellas porciones de territorio delimitado sobre el que se aplica algún tipo de gestión para la protección de sus valores ambientales, entendidos estos tanto en relación a sus aspectos naturales como culturales. Además, permite considerar dentro de este concepto a aquellos lugares que no hayan sido creados mediante una norma o con la intervención del estado -aunque el presente trabajo apunte a relevar cómo se regula la creación, reconocimiento e incorporación de las ANPs dentro de los sistemas legales e institucionales estatales-. Por último, la definición hace énfasis en la protección a largo plazo, lo que resulta relevante en relación con la dinámica de los territorios y los procesos e interrelaciones naturales y culturales de los ecosistemas.

Por su parte, la Red Argentina de Reservas Naturales Privadas (2015) ha definido a las ANPs privadas como:

(...) un área definida geográficamente, protegida bajo dominio y tenencia privada, que se gestiona por iniciativa y voluntad del propietario para la conservación de los ecosistemas

naturales y su diversidad biológica asociada, y los valores culturales allí presentes, que puede estar sujeta o no al uso sustentable de sus recursos.

Ahora bien, en algunos casos, la denominación “reserva” se utiliza como un tipo o categoría particular de área natural protegida, mientras que en otros es un término general utilizado como sinónimo de ANP privada.

Como se mencionó, las ANPs se encuentran clasificadas en los sistemas legales coexistentes en Argentina -considerando el esquema federal de organización política- de diversas maneras, que incluso difieren en las diversas normativas provinciales y la normativa nacional que las regula.

A modo de ejemplo, la Ley nacional n° 22.351 de Parques Nacionales contiene una clasificación por la cual se indica que pueden declararse “Parque Nacional”, “Monumento Natural” o “Reserva Nacional”, en todos los casos dentro del dominio público nacional. Por su parte, las provincias no sólo contienen otras clasificaciones sino que además establecen algunas categorías donde está prevista la conformación mixta de dominio público y dominio privado. Por ejemplo, Jujuy clasifica a las ANPs según sus modalidades de conservación y utilidad en: a) Parques Naturales; b) Monumentos Naturales; c) Reservas Naturales Estrictas; d) Áreas Protegidas de Manejo de hábitats o especies; e) Áreas Protegidas de Uso Múltiple o Sostenible de los recursos naturales; y f) Paisajes Protegidos. Al mismo tiempo, y sin perjuicio de las categorías de conservación, también las clasifica según el régimen de gestión en: 1) Áreas Naturales Protegidas Públicas (provinciales o municipales); 2) Áreas Naturales Protegidas de Propiedad Privada; y 3) Áreas Naturales Protegidas de Propiedad Comunitaria Indígena (Ley n° 6080/2018).

En cambio, otras provincias adhieren a la clasificación vigente en el ámbito internacional, prevista por la UICN. Así, San Luis prevé que las ANPs pueden categorizarse en: Reserva Científica/Reserva Natural Estricta; Parque Nacional o Parque Provincial; Monumento Natural Nacional o Provincial; Reserva Natural Manejada/Santuario de Flora y Fauna; Paisaje Protegido; Reserva de Recursos; Reserva Natural Cultural; Reserva de Uso Múltiple; Reserva de la Biosfera; Sitio de Patrimonio Mundial (Natural); Sitio Ramsar; y Sitios Hemisferios. A su vez, en su última modificación, prevé la incorporación de “Áreas Naturales Protegidas Privadas”, que en principio deben elegir una categoría de las

propuestas por la UICN (Ley No IX-0309-2004 -5421 *R- TEXTO ORDENADO Ley XVIII-0712-2010 – Ley IX-0852-2013).

Algunas provincias, con una regulación más antigua, establecen sus propias categorías, como sucede por ejemplo con la provincia de Córdoba, que clasifica a las ANPs en: 1. Áreas destinadas a uso no extractivo y rigurosa intervención del Estado: a) Ambientes de conservación paisajística y natural: Parques Naturales Provinciales y Monumentos Naturales Provinciales, b) Ambientes de conservación biótica: Refugios de Vida Silvestre; 2. Áreas de aptitud productiva controladas técnicamente por el Estado: a) Ambientes de conservación y producción: Reservas Provinciales de Uso Múltiple, Reservas Hídricas Naturales, Reservas Forestales Naturales, Reservas Naturales de Fauna, Reservas Recreativas Naturales; b) Ambientes de conservación cultural y natural: Reservas Culturales Naturales. (Ley n° 6964/1983). En este caso, la legislación no prevé la posibilidad de reconocer ANPs privadas.

Por su parte, provincias como Salta incluyen a las ANPs privadas como una categoría autónoma sin posibilidad de superposición, clasificando en: a) Reservas Estrictas Intangibles; b) Monumentos Naturales; c) Monumentos Culturales; d) Parques Provinciales; e) Paisajes Protegidos; f) Refugios Provinciales de Vida Silvestre; g) Reservas Naturales de Uso Múltiple.; h) Reservas Naturales Municipales; i) Reservas Naturales Culturales; j) Reservas Naturales Privadas; y k) Categorías de Manejo Internacionales (Sitios Ramsar, Reservas de la Biósfera o Sitios de Patrimonio Mundial o de la Humanidad) (Ley n° 7107/2000).

Por otro lado, dentro de territorios protegidos mediante gestión privada, se habla en algunos casos de “áreas naturales protegidas privadas”, como el caso citado de la provincia de San Luis, o directamente, en el caso de otras provincias, de “reservas privadas”.

En este punto, es necesario hacer algunas precisiones para diferenciar jurisdicción, dominio y gestión. Por jurisdicción se entiende la porción de territorio en la cual rige la normativa y regulaciones ya sean nacionales o provinciales, dada por los límites de la Nación y de cada una de las provincias o, en su caso, de los municipios. Dominio, se refiere a la relación de propiedad con un inmueble, que puede ser pública o privada y, esta última, detenida por Nación y provincias o por particulares, sean personas físicas o jurídicas. Por último, la gestión hace referencia a quién define, propone y/o implementa los

lineamientos, la planificación, el manejo, actividades, control y demás aspectos apuntados a la protección del área natural reconocida.

De ese modo, la gestión es pública cuando es detentada por el Estado y privada cuando está en manos de personas físicas o jurídicas privadas, independientemente de la titularidad de la tierra. Así, salvo los casos de parques naturales o áreas protegidas de conservación estricta, donde el territorio es de dominio público en su totalidad, existen numerosas ANPs provinciales cuyo territorio está compuesto en gran parte por dominio privado (terrenos de propiedad privada), con una gestión enteramente pública.

Por ello, lo crucial para determinar si una ANP es pública o privada, no radica en el dominio, es decir, quién es propietario de la tierra, sino en manos de quién se encuentra la gestión de la protección. En consecuencia, aunque las legislaciones existentes no lo identifiquen de ese modo, debería hacerse referencia a áreas naturales protegidas de gestión privada o, en todo caso, de gestión público-privada.

Como puede observarse, los disímiles criterios de clasificación de las ANPs pueden implicar diferentes conceptos y alcances del término “reserva”. Por ello, a los fines del presente trabajo, se aclara que se utilizarán de manera indistinta los términos “áreas naturales protegidas privadas” (o ANPs privadas) y “reservas privadas”, haciendo referencia a cualquier tipo de protección del territorio y sus valores de conservación ambientales y/o culturales, a largo plazo y cuya gestión esté en a cargo del particular propietario, eventualmente compartida con la provincia, independientemente de la categorización que oficialmente le pudiera corresponder, según la legislación aplicable al ser creada o reconocida estatalmente.

3.METODOLOGÍA

Para realizar el estudio de una manera completa y exhaustiva, se realizó por un lado el relevamiento de todas las leyes vigentes generales de ambiente, leyes de bosques y leyes de áreas naturales protegidas, verificando sus versiones actualizadas en caso de modificaciones, e incluyendo decretos reglamentarios en caso de existir.

Luego se continuó con la revisión del contenido de cada una de las normativas regulatorias de ANPs, a los fines de verificar si se encontraban previstas las reservas privadas y cómo estaban reguladas.

En cada caso, se fue anotando la normativa relevada en una planilla de excel, indicando si correspondía a la Nación o a cada provincia, temática, tipo de normativa, número de ley, año de sanción, si contenía o no regulación específica sobre reservas privadas y el link a fuentes oficiales para consultar la normativa completa.

Por otro lado, se relevaron los proyectos de leyes nacionales que se han presentado para regular de una manera general las reservas privadas en todo el territorio de Argentina, ya sea por medio de la Cámara de Diputados o de Senadores.

Seguidamente, se analizó el contenido de cada una de las normativas provinciales que referían expresamente a reservas privadas, identificando categorías de regulación referidas a: Provincia, Año de regulación, Denominación, Definición, Procedimiento de creación o reconocimiento, Modelo de convenio aprobado o en revisión, Registro de la Propiedad - restricciones al dominio, Tipo de propietario que admiten, Plazo de duración, Posibilidad de renuncia o desafectación, Clasificación, Plan de gestión o manejo, Zona o porcentaje mínimo de conservación estricta, Control y monitoreo - Guardaparques (GP), Beneficios e incentivos, Derecho de preferencia en caso de venta, Servidumbres ambientales u otras, Subdivisión controlada, Registro de ANPs, Otros aspectos.

Por su parte, se deja para posteriores etapas, cuando se evalúen diferentes modos de propuestas de regulación de ANPs privadas, un análisis más profundo de las disposiciones contenidas en normativas generales de ambiente, sobre bosques nativos, senderos, uso público y otras. Asimismo, en las siguientes etapas proyectadas se plantea realizar un análisis de los instrumentos de gestión, las estrategias de institucionalización e instrumentos normativos para reservas privadas y/o instrumentos de conservación de tierras privadas con valor ambiental vigentes o aplicables en Argentina, así como un análisis comparativo, y evaluación de ventajas y desventajas aplicable a casos particulares. Por último, como tercera etapa, se proyecta la elaboración de una propuesta de anteproyecto de ley nacional de reservas privadas, aplicable tanto al ámbito de jurisdicción nacional como provincial.

A continuación, se presenta un resumen de los resultados obtenidos. La tabla con el relevamiento completo y detalle del contenido de cada normativa puede consultarse en el siguiente link:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NiroEp_-2hLu69C0zDq0_V8yqTClpQCq/edit?usp=sharing&ouid=117169534667991646086&rtpof=true&sd=true

4.ALGUNAS ACLARACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA POLÍTICO-JURÍDICA FEDERAL EN ARGENTINA Y LA CUESTIÓN AMBIENTAL

El estado argentino surge luego de varios años de luchas en lo que eran en ese entonces las provincias del Río de la Plata. Finalmente, luego de frustrados intentos de conformación mediante una constitución nacional, se logra su sanción en 1853, institucionalizando la unión de las provincias existentes en ese momento (incorporándose la provincia de Buenos Aires en 1860). Es por esto que la Constitución nacional argentina tiene un fuerte antecedente en la preexistencia política de las provincias, entendiéndose que son ellas quienes delegan un cúmulo de atribuciones en el estado nacional que se crea en ese mismo momento.

Así es que se adopta como forma de organización política el estado federal, caracterizado por estar compuesto de diferentes niveles de gobierno, reservando la soberanía para el estado nacional y la autonomía para los estados provinciales (más adelante, con la reforma constitucional de 1994, asegurando también dicha autonomía para los municipios).

Asimismo, en diversos artículos del mismo cuerpo normativo se establecen las facultades, competencias y atribuciones que las provincias delegan en la Nación. Sin embargo, esto debe complementarse, para un adecuado análisis, con el art. 121 de la Constitución Nacional donde se establece que: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Surge de todo lo mencionado la regla general por la cual en la esfera nacional recaen sólo aquellas competencias que hayan sido delegadas por las provincias, ya sea de manera expresa o tácita (esto es, cuando se otorga una función al estado nacional, se entiende que

se le delegan las competencias necesarias para ejercer dicha función o actividad, aunque no esté mencionada expresamente). Y, como contracara, las provincias se reservan todo el poder no delegado a la nación. A ello hay que sumarle, en función de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, la obligación de las provincias de asegurar el régimen municipal, por lo que se suma una esfera más de competencias como es la de los municipios, en todas las cuestiones y materias que cada provincia establezca en sus respectivas constituciones (Juliá, 2013).

A su vez, adentrándonos en la materia ambiental, el art. 124 de la Constitución Nacional reconoce que le corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. No obstante, en la reforma constitucional de 1994, se incorporó la llamada cláusula ambiental en el art. 41, que distribuye la facultad de legislar en materia ambiental entre la Nación y las provincias, facultando a la primera a establecer presupuestos mínimos, es decir, pisos o umbrales como mínimos exigibles en materia ambiental en todo el territorio, y a las provincias toda aquella disposición necesaria para complementar aquéllos presupuestos donde podrán exigir siempre más pero nunca menos que las leyes de presupuestos mínimos (Juliá, 2016)

Encontramos entonces una diversidad de competencias ambientales de distintos tipo, ya sea que le correspondan a Nación, a las provincias (y municipios) o a ambas partes:

Nación: facultad de dictar las normas de presupuestos mínimos ambientales (Art. 41 CN) exigibles en todo el territorio. Además, al Congreso Nacional se le otorga la facultad exclusiva de dictar el Código de Minería así como los Códigos Civil y Penal (que contienen disposiciones relativas a cuestiones ambientales), siempre que dicha normativa no afecte las jurisdicciones locales. Además, pueden regular todo lo relativo a los recursos naturales que se encuentren en territorio bajo jurisdicción nacional (como las áreas naturales protegidas nacionales).

Provincias: las provincias se reservan la facultad de complementar los presupuestos mínimos establecidos por el congreso nacional, con la posibilidad de regular de forma más estricta y nunca por debajo de dichos presupuestos (Art. 41 CN). Además, se reservan el derecho de regular todo lo relativo a los recursos naturales que tienen bajo su dominio y todas aquellas cuestiones ambientales, que no estén reguladas por la Nación (Arts. 41, 121 y 124 CN).

Municipios: en virtud de su autonomía, los municipios tienen la facultad de regular todas aquellas cuestiones ambientales que hagan a su jurisdicción y competencia, respetando toda la legislación nacional como provincial aplicable.

Resta decir que, con anterioridad a la inclusión de la cláusula ambiental, fueron las provincias y en parte los municipios dentro de sus competencias quienes comenzaron a dictar normas vinculadas a materia ambiental (Juliá, 2013). No obstante, la Nación, en un intento por unificar algunos criterios, ha sancionado leyes ambientales invitando a las provincias a adherir, es decir que, en esas materias, se requiere la adhesión expresa por ley provincial para que la ley nacional ambiental tenga obligatoriedad (salvo que se trate de una ley de presupuestos mínimos, penal, tributaria, una norma del Código Civil y Comercial o cuestiones transfronterizas).

En la misma línea, en lo que hace a las áreas naturales protegidas, la Nación sólo ha tenido facultades para regular aquellos territorios que se encuentran sujetos a jurisdicción nacional por tratarse de bienes del dominio público o privado nacional. Por tal motivo, la Ley de Áreas Naturales Protegidas nacional o ley de Parques Nacionales, sancionada en 1980, sólo rige para las ANPs nacionales, mientras que no se ha sancionado hasta el momento una ley de presupuestos mínimos para esta temática.

Por su parte, cada provincia ha ido sancionando sus propias y diferentes leyes de áreas naturales protegidas, las que datan de diferentes años y épocas, incluso anteriores a la reforma constitucional del 94 y la inclusión de la cláusula ambiental, lo que deriva en una multiplicidad diversa de regímenes de protección a lo largo del territorio argentino y una inclusión dispar de la posibilidad de crear o reconocer reservas privadas.

Presentación y análisis de resultados⁸

Ámbito nacional

Del relevamiento y análisis realizado se pueden extraer algunas observaciones. En primer lugar, en el caso de la normativa nacional, dado que la ley de Parques Nacionales es muy clara al indicar que todo territorio que se declare como Parque, Monumento o Reserva nacional será del dominio público nacional, se deduce la imposibilidad de creación o

⁸ A fin de evitar la inclusión de números y nombres de leyes, se exponen directamente los resultados resumidos del relevamiento en referencia a sus contenidos. Para mayor detalle sobre número de normativas, años de sanción, articulado y contenido específico, deberá consultarse la planilla de relevamiento, disponible en el siguiente link:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NiroEp_-2hLu69C0zDq0_V8yqTClpQCq/edit?usp=sharing&ouid=117169534667991646086&rtfpof=true&sd=true

reconocimiento de reservas privadas en dicha jurisdicción. Es decir, no es posible prever reservas privadas en jurisdicción nacional, ya que, al menos con la legislación actual, el dominio de las ANPs nacionales es público y, por tanto, también es pública su gestión.

Sin embargo, ello no obsta a que pueda existir legislación nacional que contemple la creación, reconocimiento y regulación de reservas privadas en jurisdicciones provinciales o, incluso, que se contemplen modificaciones al esquema de áreas naturales protegidas nacionales previendo la posibilidad de incorporación de reservas naturales privadas. En ese sentido, si bien no hay ninguna normativa vigente, sí se han presentado algunos proyectos de ley que han intentado dicha regulación, como una forma de lograr una unificación de aspectos básicos en todo el país.

Proyectos de ley nacionales sobre reservas privadas

En principio, como se mencionó, no existe ley nacional vigente que regule las reservas privadas, ni las que se encuentran en territorio de jurisdicción nacional ni las que se ubiquen dentro de jurisdicción provincial.

No obstante, de la búsqueda realizada tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, surgen dos proyectos de ley presentados en el año 2015 y en el año 2021, de los diputados Carlos Rubin y Brenda Austin respectivamente, ambos ya sin estado parlamentario.

En el primero de ellos, de manera bastante escueta, se dispone la creación de un Registro Único Nacional de Reservas Naturales Privadas, que estará integrado por todas las reservas naturales privadas en el territorio nacional, las que se indica que deben estar reconocidas por el correspondiente estado provincial. A su vez, designa como autoridad de aplicación a la Administración de Parques Nacionales, y regula sus funciones, entre las que se encuentran: a) Firmar acuerdos de cooperación y asistencia con organismos públicos y privados; b) Crear mecanismos de diálogo y participación con organizaciones no gubernamentales o redes conformadas por las reservas privadas; c) Otorgar y gestionar estímulos económicos e impositivos ante el Estado Nacional para las reservas naturales privadas integrantes del registro; d) Colaborar en el control de compatibilización entre la conservación de la flora y la fauna silvestre con la actividad productiva privada que se desarrollan de manera sustentable, con las autoridades locales; e) Establecer un régimen de publicidad adecuado del Registro Único Nacional de Reservas Naturales Privadas a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley; y f) Realizar toda otra acción

tendiente a coordinar una política nacional unificada en materia de reservas naturales privadas, en el marco de sus competencias, en armonización con la Leyes nacionales N° 22.351 y N° 25.675, en absoluto respeto de las autonomías provinciales y municipales.

Finalmente, se invita a las provincias a adherirse y se dispone la procedencia de la reglamentación en un plazo determinado.

Por su parte, en el caso del proyecto presentado por la diputada Austin, indica que su objeto es “promover la creación de áreas protegidas bajo gobernanza privada, denominadas reservas naturales privadas, y regular su funcionamiento en el ámbito de la República Argentina”. A su vez, apunta a crear una nueva categoría de “Reserva Natural Privada” dentro del ámbito de las ANPs nacionales, destinadas a integrar el Sistema Federal de Áreas Protegidas.

Destaca en su definición la referencia a la gestión voluntaria antes que al dominio, como nota que le da el carácter de privada, remitiendo al término “gobernanza privada”, lo que le da una impronta más actual e integral. Asimismo, determina las actividades que quedan expresamente prohibidas y limita aquellas que pueden permitirse dentro de la ANP privada, refiriendo a investigación científica, educación ambiental, voluntariados y prácticas profesionales, ecoturismo, recreación y actividades productivas sustentables compatibles. Por otro lado, se observa la referencia a la promoción del Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos.

En cuanto a su implementación, indica la facultad de celebrar convenios para el reconocimiento de las reservas privadas, previa evaluación, e indicando como plazo un periodo de 10 años renovable o la posibilidad de reconocerlas a perpetuidad, dejando sujeta a la reglamentación una mayor regulación del procedimiento. Asimismo, indica que el procedimiento será gratuito y que la autoridad de aplicación debe brindar asistencia y soporte técnico.

Como aspecto novedoso, aunque sujeto a evaluación en cuanto a su implementación, dispone que aquellas reservas privadas constituidas previamente, ya sea de forma autónoma o por acuerdos con universidades, ONGs o entidades provinciales o municipales podrán solicitar su reconocimiento e incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, previo convenio con la Autoridad de Aplicación.

Seguidamente, establece diferentes categorías de gestión por las que se puede optar.

Por su parte, prevé la creación de un Consejo Nacional Consultivo para la Conservación Voluntaria de la Naturaleza, con el fin de asesorar en la gestión y control de las ANPs adheridas y regula su conformación y funciones.

Asimismo, desarrolla el otorgamiento de beneficios crediticios, incentivos fiscales y/o pago por servicios ecosistémicos. Además, regula la conformación de los fondos de financiamiento vinculado a porcentajes de impuestos sobre combustibles líquidos y dióxido de carbono, así como se hace referencia también al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques; y determina el modo de distribución de dichos recursos, indicando que un 70% debe utilizarse para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se constituyan las ANPs privadas.

Por último, ordena la creación de un Registro Único Nacional de Reservas Naturales Privadas en el ámbito nacional y legisla las funciones de la autoridad de aplicación, invitando finalmente a las provincias y a los municipios a adherir.

No obstante, sin perjuicio de que ninguno de ambos proyectos fue aprobado, los planteos realizados por sendos proyectos merecen un análisis profundo, a efectos de evaluar cómo se compatibilizarían las competencias provinciales con las nacionales y cómo se implementarían, en ambas jurisdicciones, los mecanismos de registración, evaluación y control.

Ámbitos provinciales

En cuanto a las regulaciones de reservas privadas en cada una de las provincias, lo primero que puede indicarse es que no todas contemplan dicho instrumento. Así, de las 23 provincias argentinas, y aún con leyes de ANPs sancionadas o modificadas más recientemente, no hacen mención ni tienen regulación alguna sobre reservas privadas las provincias de Santiago del Estero (1996), La Rioja (2001), Santa Cruz (2016) ni Tierra del Fuego (1992 y 2023). Entre ellas, vale aclarar que en algunos casos sí se contemplan diversas disposiciones en relación a los predios de dominio privado de particulares afectados por ANPs públicas, aunque sin prever la gestión privada. A modo de ejemplo, la provincia de Santa Cruz, que si bien no nombra a las reservas privadas, en su regulación genérica sobre áreas naturales protegidas contempla la posibilidad de que la provincia constituya servidumbres y restricciones al dominio, onerosas o gratuitas, en acuerdo con el propietario, que deberán inscribirse en el Registro de la propiedad y ser mencionadas en todas las operaciones posteriores de transferencia de dominio. En igual sentido la provincia

de Tierra del Fuego, que establece la obligación de que las escrituras públicas y transferencias de dominio de predios que se encuentren dentro de áreas naturales protegidas públicas, contengan un detalle de las limitaciones y restricciones dispuestas legalmente. Igualmente, dicha provincia establece, al igual que otras, el derecho de preferencia del Estado provincial en la adquisición de inmuebles ubicados dentro de áreas naturales protegidas que se ofrezcan a la venta.

Por otro lado, a pesar de no estar reconocida la posibilidad de incorporación de ANPs privadas en la legislación, en algunas de aquellas provincias se han formulado reconocimientos oficiales a reservas que podrían considerarse privadas, aunque sin mayor implementación sobre convenios, registro, control, fiscalización, beneficios ni otros aspectos.

Por su parte, sí tienen reconocimiento -con mayor o menor reglamentación-, las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, San Luis, Córdoba, Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Chubut.

En primer lugar, se observa que las normativas responden a épocas y años muy diversos, encontrando las referencias más antiguas en la década del '90, incluso el caso de Buenos Aires con reconocimiento de ANPs privadas en normativa del año 1990, con anterioridad a la incorporación de la cláusula ambiental en el artículo 41 de la Constitución Nacional. Mientras que las regulaciones más actuales datan del año 2020 o posteriores, hasta el año 20239.

En cuanto a la solidez y grado de regulación normativa, se puede observar que en algunos casos la referencia y el reconocimiento de reservas privadas se encuentra en la misma ley genérica de ANPs, o en sus modificatorias más actuales, mientras que en otros se encuentra directamente en el decreto reglamentario correspondiente a dicha norma. Un caso particular es el de la provincia de Tucumán, cuya regulación sobre reservas privadas se encuentra en una resolución ministerial (Resolución n° 280/2021, DFFSyS). De igual modo, en la provincia de Córdoba sólo se encuentra legislada por resolución ministerial la creación de un registro de áreas naturales protegidas privadas (Resolución n° 318/2017, Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos); no obstante, existen un programa y

⁹ En el presente trabajo, se ha realizado el corte de búsqueda y relevamiento en Junio del año 2024.

un protocolo dispuesto para la inscripción de las reservas, mientras que en los considerandos de dicha normativa se hace referencia a algunos aspectos referidos al procedimiento y requisitos para la inscripción y reconocimiento¹⁰

Como se mencionó, se nombra al instrumento de diversas maneras, ya sea como “Áreas Naturales Protegidas de Propiedad Privada”, “Áreas Protegidas Privadas”, “Reservas Naturales Privadas”, “Reservas Privadas” o, en algunos casos más específicamente “Reservas de Uso Múltiple de dominio privado”, “Reservas Privadas de Uso Múltiple” o “Reserva Natural Voluntaria de Usos Múltiples”, adjudicándoles a priori una categoría particular inmodificable.

A su vez, es muy diverso el alcance de las disposiciones, ya que en algunos casos sólo se hace una mera referencia a la posibilidad de crear o reconocer reservas privadas, sin mayor regulación, mientras que en otros la normativa se expone sobre el procedimiento para el reconocimiento, requisitos, plazo de duración, clasificación, beneficios e incentivos, restricciones al dominio e, incluso, en algunas provincias ya se cuentan con modelos de convenios aprobados o en revisión (Misiones, San Luis, Santa Fe y Mendoza).

Por otro lado, encontramos algunas definiciones sobre ANPs privadas:

Jujuy: “...áreas de dominio de particulares, con valores ecológicos, biológicos, culturales y/o estéticos significativos, las que mediante resolución de la autoridad competente pasarán a formar parte del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas.- Estas áreas, a su vez, deberán clasificarse de acuerdo a las categorías de conservación establecidas por la presente Ley, según sus modalidades de conservación y utilidad”

Salta: “...áreas con elementos naturales similares a los de un Parque Provincial, las que mediante convenios especiales pasan a formar parte del Sistema Provincial de Áreas Protegidas”

Formosa: “...aquellos predios del dominio privado que contengan recursos naturales, atributos o elementos singulares o ecosistemas representativos de la biodiversidad de la

¹⁰ A su vez, en esta provincia, encontramos algunos ejemplos de reservas reconocidas de algún modo con anterioridad, como es el caso de la Resolución N° 935 de fecha 20/10/2011, donde se dispone que, a iniciativa de los vecinos de la zona, y previo informe técnico del área competente, se ha declarado a la región de Characato como “Ambiente de Conservación”, en el marco de la Ley de ANPs provincial n° 6964/83, estableciendo que se le deberá asignar una nominación de acuerdo a las categorías de conservación previstas, así como se deberá elaborar la zonificación y un ordenamiento conservacionista. Asimismo, dispone que se deberán establecer los límites definitivos “en consenso con los propietarios ... mediante Acuerdos con los mismos”.

Provincia, que mediante convenio con la Autoridad de Aplicación pasan a integrar el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas”

Chaco: “...sectores privados que cuenten con recursos naturales destacados, y que se considere que merecen una protección especial, pueden ser incorporados al Sistema de Áreas Protegidas conforme a la categoría de Reservas de Uso Múltiple ...”;

“área, total o parcial, claramente definida de un predio bajo el dominio o posesión privada de personas físicas o jurídicas no estatales, que presentan elementos naturales nativos, culturales, autóctonos o paisajísticos con valor de conservación, que por voluntad del titular o poseedor del área, se encuentren inscriptas en el Registro Provincial de Reservas Privadas y se encuentran posibilitadas de solicitar su reconocimiento como efectiva Reserva de Usos Múltiples e integrar el sistema de áreas protegidas...”

Misiones: “...área de dominio de particulares, con elementos naturales o culturales con valor de conservación que, mediante convenios especiales con la autoridad de aplicación, pasen a integrar el Sistema de Áreas Naturales Protegidas...”.

Corrientes: “...aquellos espacios naturales que sean representativos de las regiones naturales que se expresan en la provincia de Corrientes, que por expresa voluntad y consentimiento legal de sus titulares-sean estas personas humanas o jurídicas-sean consagradas a su conservación y/o preservación en atención a sus valores naturales y/o culturales como productos de la generación de servicios ecosistémicos”

Entre Ríos: “...áreas de dominio de particulares que mediante convenios especiales con la autoridad de aplicación pasen a integrar el Sistema de Pastizales Naturales dentro de los principios establecidos en esta ley”

Tucumán: “...área protegida bajo dominio privado”

San Luis: “...una parte o la totalidad de la superficie de inmuebles pertenecientes a instituciones de derecho público nacionales o provinciales y personas físicas o jurídicas cuyos predios presenten valores naturales que ameriten la protección bajo el amparo de la presente Ley y cuyos propietarios manifiesten la voluntad de efectuar en ellos un manejo de conservación adecuado, pautado y enmarcado técnicamente en los lineamientos y objetivos que dimanen de la presente Ley y normas complementarias y reglamentarias...Podrán incorporarse al Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de San Luis”

Buenos Aires: “...aquellas cuyo patrimonio territorial pertenece a una o más personas de derecho privado”

La Pampa: “áreas con elementos naturales similares a los de un Área Protegida Provincial, entre ellos: a) Ser representativas de una Provincia o Distrito fito y/o zoogeográfico o geológico; b) Ser representativa de uno o varios ecosistemas donde los hábitats sean de especial interés científico o encierren un paisaje natural de gran belleza o posean una gran riqueza de flora o fauna autóctona; c) Alberguen especies migratorias, endémicas, raras o amenazadas, especialmente cuando constituyan hábitats críticos para su supervivencia; d) Provean lugares para nidificación, refugio o alimentación y cría de especies nativas, especialmente cuando éstas se hallen inmersas en zonas alteradas o de uso humano interno; e) Constituyan áreas útiles para la divulgación y educación de la naturaleza o de valor para el desarrollo de actividades recreativas o turísticas asociadas a la naturaleza; f) Posean o constituyan sitios arqueológicos y/o paleontológicos de valor cultural o científico; g) presentes sitios de valor histórico asociados con o inmersos en un ambiente natural”

Santa Fe: “Reservas Privadas de Uso Múltiple, son las que: a) Presentan ciertos grados de transformación en su condición natural; b) Mantienen un sistema ecológico en dinámico equilibrio; c) Amalgaman la presencia y actividad productiva del hombre con la supervivencia de ambientes naturales y sus recursos silvestres; d) Necesitan un régimen regulador que garantice el armónico desarrollo y conservación de su potencialidad productiva, vida silvestre y paisaje; y e) Por su importancia o interés científico, agrario, económico y cultural, se declaren bajo el control y fiscalización técnica del Estado Provincial.”

Neuquén: “...áreas de dominio privado con elementos naturales singulares, que mediante convenios celebrados con el Poder Ejecutivo pasarán a integrar el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas, que se regirán por los preceptos establecidos en la presente Ley y sus normas reglamentarias”

Como disposiciones comunes, se observa la referencia a elementos significativos, ya sean ecológicos o culturales, que por su particular valor justifiquen la conservación. A su vez, se indica que deben tratarse de áreas de dominio privado o de particulares¹¹.

¹¹ En este aspecto, es importante remarcar, aunque alguna normativa no lo haga, que un predio puede ser del dominio privado del Estado -nacional o provincial- o de particulares, sean estas personas físicas o jurídicas. Por tanto, lo más adecuado es referirse a áreas que pertenezcan al dominio privado de particulares, para excluir de ese modo la posibilidad de que una provincia pueda crear una ANP privada de dominio privado estatal -lo que sólo parecería estar permitido en

Asimismo, en las definiciones transcriptas, al igual que en las disposiciones sobre procedimiento para el reconocimiento o creación de las reservas privadas, pueden notarse algunas diferencias. Mientras en algunos casos se establece que la creación debe darse por medio de un acto administrativo o resolución de la autoridad competente, en otros se resalta el reconocimiento voluntario -es decir, que no puede ser impuesto de manera obligatoria- por convenio de adhesión o similar con el particular propietario que debe prestar su consentimiento expreso. De cualquier modo, en la mayoría de los casos el resultado es la incorporación de la reserva al sistema provincial de ANPs.

En este punto, es notorio el caso de Buenos Aires, en donde se establece que se deberá contar con el consentimiento previo del titular del dominio, pero si el mismo no contesta la notificación oponiéndose luego de un plazo determinado, la afectación quedará firme o, en caso de oposición, la provincia puede procurar la sanción de una ley para la expropiación del inmueble.

En la misma línea, en varias provincias se indica que es necesario como parte del procedimiento de reconocimiento o creación, la declaración por medio de acto administrativo expreso, ya sea resolución, decreto u otro (Jujuy, Salta, Corrientes, Catamarca, San Luis, Buenos Aires, Neuquén) y, en algunos casos particulares, por medio de la sanción de una ley (Chaco, Entre Ríos). En este aspecto, resalta el caso de Salta que establece la declaración por acto administrativo pero sólo modificable mediante una ley (“...cuando un área fuere declarada protegida por instrumento del Poder Ejecutivo no podrá la misma ser alterada sino por ley de la Provincia, bajo pena de nulidad”, Art. 62. Ley n°7107/2000). Mientras que en otros casos basta con la firma del convenio de adhesión para que la reserva privada quede reconocida e incorporada al sistema provincial (Formosa, Misiones, Tucumán, Santa Fe, San Juan, Chubut). Dentro de este último grupo, cabe aclarar que Chubut no hace referencia a ningún convenio, sino que la norma menciona la propuesta de reconocimiento por parte del particular y la aceptación por parte de la provincia. Igualmente, en el caso de Chaco, se prevé que la propuesta de protección de inmuebles privados pueda ser formulada por la Autoridad de Aplicación, el mismo propietario interesado en la conservación de los recursos naturales bajo su dominio y/o por cualquier otra entidad que lo considere conveniente, aunque aquí sí se dispone

San Luis, cuando se hace referencia a inmuebles que pertenezcan a instituciones de derecho público nacionales o provinciales habilitadas a crear una ANP privada.

expresamente la necesidad de consentimiento voluntario por parte del propietario así como la firma de un convenio.

Por su parte, algunas provincias establecen los alcances que debe tener dicho reconocimiento, el cual debe especificar algunos aspectos particulares de la ANP tales como extensión (abarcando inmuebles totales o parciales), límites, objetivos de creación, categoría de conservación asignada, plan de manejo, zonificación, régimen de control, vigilancia y señalización, entre otros, haciendo énfasis en la aplicación de criterios científico-técnicos en la evaluación a realizar por la autoridad de aplicación.

Por otro lado, en algunos casos se prevé expresamente que quien puede suscribir el convenio de adhesión es el titular registral del inmueble, mientras que en otros casos se reconoce también dicha posibilidad al poseedor y en otros no se especifica nada al respecto, o se utiliza genéricamente el término “propietario”. También se prevé expresamente en algunas legislaciones la solicitud por parte de personas jurídicas, sean sociedades u organismos no gubernamentales.

En el caso de Chaco, se aclara que la relación del particular con el predio puede ser de dominio (titular registral o asimilable) o de posesión. A su vez, se indica allí expresamente que el propietario debe tratarse de una persona física o jurídica no estatal. De su lado, Catamarca reconoce al titular registral, a las sucesiones indivisas y también a los poseedores en caso de que la posesión valga por título (comuneros), otorgando en ese caso 12 meses para regularizar la situación dominial.

En algunas provincias se legisla la creación de un Registro de ANPs privadas, donde deberán inscribirse aquellas que hayan sido reconocidas o declaradas (Chaco, Misiones, Tucumán, San Luis, Córdoba).

De ese modo, a rasgos generales, dentro del procedimiento de reconocimiento de una reserva privada y su incorporación al sistema provincial, se encuentran las siguientes etapas:

- Propuesta o solicitud de reconocimiento
- Evaluación técnica, en algunos casos con inspección en el lugar
- Firma de convenio de adhesión
- Dictado de acto administrativo y/o ley provincial
- Registro de ANPs

- Anotación en escritura pública y/o en el Registro de la Propiedad o Dirección de Catastro provincial
- Elaboración, presentación y evaluación de Plan de manejo o de gestión

Cabe mencionar que algunas provincias, como Mendoza o Río Negro, no han regulado ni reglamentado ningún tipo de procedimiento.

Al mismo tiempo, varias provincias procuran que los actos de transmisión de dominio o posesión no afecten al carácter de área natural protegida. En consecuencia, establecen la obligación de anotar la declaración como reserva y las limitaciones al dominio que ello implique, tanto en las escrituras traslativas de dominio que se realicen como en el Registro de la Propiedad o Dirección de Catastro provincial, a fin de darle publicidad y asegurar el cumplimiento de la protección a lo largo del tiempo, independientemente de que pueda cambiar el propietario por transferencias de cualquier tipo, ya sea a título oneroso (por ejemplo, compraventa) como a título gratuito (por ej., donación o adjudicación sucesoria). De ese modo, las restricciones al dominio se establecen como una obligación que pesa sobre la cosa objeto de protección y no en relación a la persona del propietario, y lo mismo sucede con los beneficios que se otorguen. Igualmente, se dispone la obligación del Registro de comunicar a la autoridad de aplicación cualquier modificación de titularidad.

En este punto, se destacan las provincias de Formosa y Chubut que incluyen la posibilidad de constituir servidumbres ambientales.¹² También resalta Catamarca, que va más allá, regulando por un lado que las reservas privadas deberán mantenerse en el patrimonio de sus titulares, por un lapso no inferior a los diez años y durante ese lapso no podrá ser enajenados, transferidos, ni desafectados y, por el otro, que toda celebración de convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión, o cualquier otro derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en ANPs, deberán contener referencia del decreto de creación de la misma y de sus datos de inscripción en el registro de la Propiedad, quedando sujetos el uso o aprovechamiento de dichos bienes inmuebles a las modalidades previstas en la

¹² Una servidumbre ambiental es un tipo de derecho real de servidumbre, esto es, una relación entre dos inmuebles, independientemente de quiénes sean sus propietarios, donde se establecen de manera obligatoria un conjunto de restricciones al dominio que debe respetar el fundo sirviente, en beneficio del fundo dominante (aunque pueden constituirse servidumbres recíprocas), en relación a aspectos ecológicos, paisajísticos, culturales u otros aspectos ambientales, procurando la conservación y protección. Pueden crearse de manera gratuita u onerosa (es decir, pagando un canon el fundo dominante a favor del fundo sirviente), y por un plazo determinado o a perpetuidad. Al tratarse de un derecho real, debe constituirse por escritura pública y ser inscripto en el Registro de la propiedad correspondiente. También existe la posibilidad de que la servidumbre ambiental sea impuesta como una servidumbre administrativa por el estado, en beneficio del interés público, generando restricciones ambientales al dominio privado.

declaración y plan de manejo y siendo nulo todo acto, convenio o contrato que no cumpla dicha disposición.

A su vez, en otros casos (Formosa, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Mendoza, Chubut), se han previsto limitaciones para la subdivisión dentro de las ANPs privadas, con el objeto de evitar la fragmentación de los ecosistemas y el desmembramiento de la reserva.

Otro aspecto donde se encuentran notorias diferencias es en la duración del reconocimiento como ANPs privadas y la posibilidad de renunciar al régimen dispuesto por el sistema provincial y por el plan de manejo que se apruebe, desafectando al predio, total o parcialmente, como reserva privada. En ese sentido, se encuentran algunas provincias que prevén una duración indeterminada, con posibilidad de renuncia al cabo de un período. Es el caso de las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Misiones que permiten renunciar una vez transcurridos 20 años, o Corrientes que dispone la posibilidad de renuncia cumplidos 10 años. Otras provincias, en cambio, han optado por establecer un plazo mínimo de duración, en algunos casos previendo posibilidad de prórroga. Así, Chaco y Tucumán disponen un plazo mínimo de 10 años prorrogables, Catamarca también establece 10 años mínimos de adhesión sin prever ni prohibir la prórroga, mientras que San Luis fija un plazo mínimo de 25 años, sin mencionar la prórroga. Por otro lado, existen algunos casos particulares, como el de Entre Ríos, cuya normativa no determina un plazo pero establece que el mismo debe estar definido en el Plan de Manejo, sin regular la posibilidad de renuncia o desafectación. O Buenos Aires y La Pampa, que establecen que las reservas privadas podrán declararse por un plazo determinado pero si nada se indica, se consideran reconocidas por tiempo indeterminado, sin regular la posibilidad de renuncia. Por último, provincias como Santa Fe, San Juan, Neuquén, Río Negro y Chubut no definen ninguna regulación sobre la duración ni la renuncia.

Resta decir en este punto, que la mayoría de provincias que regulan de algún modo la duración de las ANPs privadas, establecen que la renuncia antes de lo previsto implica la pérdida retroactiva de todos los beneficios e incentivos otorgados, incluyendo en algunos casos la obligación de reintegro actualizado de los beneficios impositivos percibidos desde el inicio, sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones. Incluso, en el caso de Formosa, se prevé que en caso de renuncia, cualquiera sea el plazo en que ésta ocurra, la provincia tendrá la opción de compra.

En cuanto a la clasificación y las actividades permitidas, algunas provincias permiten u obligan a establecer una clasificación superpuesta a la de ANPs privadas, de acuerdo al tipo de uso y modalidad de protección (Jujuy, Formosa, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Catamarca -que permite diferentes categorizaciones para distintas partes del predio-, San Luis, Buenos Aires, La Pampa, San Juan y Neuquén). Por su lado, provincias como Chaco y Santa Fe establecen como única posibilidad el reconocimiento de reservas privadas como Reservas de Uso Múltiple, priorizando el desarrollo y las actividades productivas en consonancia con la protección ambiental antes que un mayor grado de conservación. Por último, Salta define a la reserva natural privada como categoría propia, disponiendo que sólo pueden autorizarse en ellas actividades de investigación científica, educación e interpretación ambiental, recreación, turismo sustentable y manejo sustentable de los recursos naturales. Resta mencionar que algunas provincias, como Tucumán, Mendoza, Río Negro y Chubut no mencionan ningún esquema clasificatorio para las ANPs privadas. En cuanto al Plan de manejo o de gestión -como instrumento rector cuyo objeto es el de guiar el manejo y la gestión del ANP y regular su uso en base a los objetivos para los que fue creada- se determina como necesario en la mayoría de las provincias, con diferente grado de regulación. En los casos más avanzados, se establece el plazo en que debe presentarse desde el reconocimiento de la reserva privada, los requisitos y contenido mínimo, la necesidad de firma por parte de profesional competente, duración, actualización y modalidad (a cargo del propietario con evaluación y aprobación provincial, a ser realizado por la provincia, o de manera conjunta, previendo en algunos casos la participación ciudadana). También se incluyen en algunos casos regulaciones sobre informes periódicos, plan operativo anual y otros mecanismos de planificación y evaluación periódica.

Un aspecto interesante es el que regulan algunas provincias, indicando la obligación de prever una zona núcleo o intangible y, en algunos casos, estableciendo un porcentaje mínimo del 10% (Misiones, San Luis) o del 30% (Chaco) de protección estricta. Asimismo, San Luis establece una limitación por la cual, en aquellas categorías de manejo que lo admitan, los establecimientos y asentamientos humanos no podrán exceder del 10% de la superficie total sujeta a protección.

A su vez, algunas provincias incorporan regulaciones sobre el cuerpo de guardaparques, control, señalización y fiscalización dentro del ANP. En algunos casos se indica que se encontrará a cargo del propietario, en otros se prevé que sean de gestión privada pero sujetos al control de la provincia. En otros supuestos se regula con mayor detalle cuestiones atinentes a la gobernanza, poder de policía, intervenciones frente a daños e infracciones y avisos a las autoridades, mientras que algunas provincias incluyen el aporte de guardaparques o fiscalización como parte de la contraprestación que pueden brindarle a la reserva privada al incorporarse al sistema de ANPs.

Como cuestión central en estas regulaciones, se encuentran los beneficios e incentivos que las normas prevén otorgar al propietario que incorpore su reserva privada al sistema provincial. Se trata de un tema primordial pues se entiende que es el fundamento que motiva y promueve la incorporación de tierras de dominio privado como ANPs. En consecuencia, es notable que algunas provincias (La Pampa, Santa Fe, Mendoza y Neuquén) ni siquiera lo mencionen o que, incluso, prevean una tasa de inscripción anual como es el caso de Catamarca.

No obstante, el resto de provincias que regulan las reservas privadas sí lo legislan, aunque con diferente contenido y grado de desarrollo. Así, pueden encontrarse diferentes tipos de beneficios:

- a) reconocimiento institucional como parte del sistema de ANPs provincial
- b) beneficios, incentivos, exención o quitas fiscales, tributarias o crediticias, en relación a tributos inmobiliarios, tributos generales que gravan el patrimonio o incluso tributos que gravan la compra de equipos y materiales vinculados con investigación u otras actividades destinadas a la conservación;
- c) subsidios o beneficios en relación a la distribución de fondos de conservación o pagos por servicios ambientales;
- d) incentivos tecnocientíficos o de otra índole no tributarios;
- e) establecimiento de un sistema de contralor, vigilancia y señalización a cargo del estado, así como asistencia técnica para la elaboración o implementación de planes de manejo, investigación, turismo o actividades de conservación y difusión pública de la reserva.

Las regulaciones en cada caso son muy diversas, estableciéndose diferentes tipos de regímenes, con quitas parciales, progresivas o proporcionales de acuerdo al tipo de ANP

implementada u otros criterios, mecanismos administrativos y previsión de sanciones en casos de incumplimientos.

Como incorporación novedosa, se observa el caso de Entre Ríos, que establece un Índice de Contribución a la Conservación de Pastizales Naturales (ICP) para establecimientos rurales, a través del cual se obtendrán las calificaciones necesarias para la selección y promoción de estos al sistema provincial de ANPs. Dicho índice incidirá en la ecuación de liquidación del Impuesto Inmobiliario Rural, pudiendo morigerar las obligaciones de productores con actitud conservacionista (proveedores de servicios ecosistémicos) o aumentar las alícuotas de aquellos productores que aún en zonas de gran valor agroecológico (con impuestos menores), resuelvan el reemplazo de los ambientes naturales.

De manera puntual, resaltan algunas legislaciones que refieren y vinculan las regulaciones sobre ANPs con la normativa sobre bosques nativos. Así, Chaco dispone la creación de un Fondo Fiduciario de Reservas Privadas, conformado bajo la figura de fideicomiso y dentro de la Administración Pública. Asimismo, se establece que el fondo estará destinado en un 70% a compensar a los titulares de las Reservas Privadas que alberguen en sus predios bosques nativos de cualquier categoría, por los servicios ambientales que estos prestan o allí se generan y en un 30% al fortalecimiento institucional de la autoridad de aplicación, mientras que estará integrado, entre otros recursos, por el 50% de los recursos percibidos por la provincia del Chaco correspondientes al Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos previsto en la Ley Nacional 26.331 (ley de presupuestos mínimos de bosques nativos). Por su parte, Tucumán establece que las reservas privadas serán consideradas prioritarias, junto a las Áreas Naturales Protegidas públicas, para el otorgamiento del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos de la Ley Nacional N° 26331 y/o fondos que provengan de otras fuentes de financiamiento nacional y provincial, destinadas a la conservación de ecosistemas naturales, biodiversidad y servicios ambientales. A su vez, San Juan, indica que todo propietario, poseedor o tenedor de cualquier causa o tipo de inmueble que contenga bosques nativo al estado arbóreo o arbustivo o tierra forestales, quedan investidos con carácter de "custodio de la riqueza forestal nativa".

Otros aspectos notables que se encuentran en algunas regulaciones provinciales (Formosa, La Pampa, Santa Fe, Mendoza, Neuquén), se vinculan con el derecho de preferencia u opción de compra a favor del estado, lo que implica que, en caso que el propietario decida vender la propiedad sujeta a protección, debe notificar previamente a la provincia, quien tiene una preferencia para su compra en caso que decida hacerlo, determinando diferentes plazos para dichas comunicaciones.

Por último, en forma minoritaria, se mencionan cuestiones atinentes a participación ciudadana, uso público, asentamientos humanos y pobladores rurales.

5.MODELOS DE CONVENIOS

En la provincia de Misiones se encuentra elaborado un modelo de convenio de reserva privada. En aquel, se aclara que la firma del convenio no implica transferencia de dominio. Por otro lado, como aportes de la provincia, se indica que prestará su apoyo a las gestiones que efectúe el propietario ante las autoridades municipales, provinciales y nacionales, medios de prensa y organismos no gubernamentales a fin de obtener la colaboración de los mismos, al igual que para obtener medidas que signifiquen un beneficio respecto a las tasas y derechos municipales. Asimismo, se reconoce que el propietario tendrá la posibilidad de realizar convenios con terceros tendientes a lograr un mejor manejo de su propiedad. Por su parte, se establece que el propietario elaborará el plan de manejo de acuerdo a la legislación, el cual la autoridad de aplicación deberá aprobar y fiscalizar en su implementación.

Se destaca el otorgamiento al propietario de una credencial de guardafauna honorario, lo que le permite actuar dentro de su propiedad con poder de policía y labrar actas de infracción¹³. A su vez, se dispone la facultad de la provincia de aportar técnicos y guardaparques que visitarán el área en forma temporaria, para vigilar el cumplimiento del convenio.

En cuanto a la duración, se establece por un plazo de 20 años y es automáticamente renovable por idéntico término, de no mediar decisión contraria por cualquiera de las

¹³ Es notorio que dicha facultad se otorgue sin ninguna previsión de mayor legalidad, instrucción, capacitaciones ni requisitos a verificarse.

partes, circunstancia que deberá notificarse con seis meses de anticipación.¹⁴ De igual modo, para el caso de venta, cesión o arrendamiento de la propiedad, se indica que deberá notificarse al nuevo titular de la existencia del presente convenio, siendo en el primer caso el nuevo propietario quién decidirá la continuación del mismo. Como aspecto novedoso, se incluye una cláusula interpretativa pro ambiente, por la que toda duda que surja de la aplicación del convenio suscripto deberá resolverse atendiendo al objeto del mismo, es decir, la protección ambiental.

Por su parte, Santa Fe incluye dos modelos de convenio a suscribirse entre la autoridad de aplicación y particulares u organismos conservacionistas no gubernamentales con personería jurídica, para que reservas privadas se incorporen al Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas, como a Reserva Privada de Uso Múltiple (única modalidad de reservas privadas prevista en esta provincia). Dicho modelo es aprobado como anexos por el decreto n° 3331/2006, reglamentario de la Ley 12.175, indicando expresamente que son susceptibles de modificarse para adaptarlos en cada caso en particular.

En el mismo las partes convienen gestionar de manera conjunta la incorporación de la reserva al sistema provincial de ANPs. Entre las obligaciones asumidas por los propietarios, se encuentra la de proteger las especies autóctonas de flora y fauna, prohibiéndose la caza y la pesca y disponiendo que podrá pedirse la colaboración de la fuerza pública para lograr la protección; reducir en lo posible las actividades que puedan alterar la dinámica de las poblaciones naturales y a no permitir la introducción de especies exóticas “que no sean motivo de las prácticas propias del inmueble”; autorizar a la provincia a realizar estudios y observaciones técnicas; colocar cartelera indicativa y requerir autorización para cualquier intervención que pueda implicar una afectación del ambiente. En cuanto a las obligaciones de la provincia, se destacan el asesoramiento e instrucción para el manejo del área, suministrando el personal técnico que fuera necesario, debiendo los propietarios facilitar los medios para su traslado y concreción de los trabajos previstos. Asimismo, se acuerda determinar una zona de clausura total en el croquis que deberá incorporarse.

¹⁴ Queda sujeto a análisis y consideración la legalidad de dicha disposición, puesto que puede entenderse que contraría el plazo mínimo dispuesto legalmente, incluyendo una previsión no incluida en la regulación, lo que contradice la jerarquía normativa. Cabe aclarar que la normativa de Misiones establece que la duración de la adhesión de una reserva privada al sistema provincial es por tiempo indeterminado, permitiendo la renuncia sólo una vez transcurrido un período mínimo de 20 años, implicando ello la pérdida de los beneficios otorgados (Decreto n° 944/1994, reglamentario de la Ley XVI – N° 29).

En cuanto al plazo, se determina en 10 años, prorrogable por igual período en caso de no mediar oposición. Igualmente, se establece que en caso de transferencia del dominio, cesión o arrendamiento, se deberá informar a la provincia sobre la nueva situación dominial o contractual, y al nuevo responsable la existencia del convenio, manifestando que la autoridad de aplicación deberá ofrecerle continuar con el régimen a cualquier nuevo titular (no se establece qué sucede si el mismo no acepta).

Al igual que Misiones, incluye una cláusula interpretativa pro ambiente, según la cual: “Toda duda acerca de la interpretación y aplicación de este convenio deberá resolverse atendiendo a la finalidad del mismo: la conservación de los ambientes naturales y la vida silvestre del área donde se estableció la “Reserva Privada de Uso Múltiple”.

Por último, se prevé una cláusula de asentimiento conyugal (en el modelo dispuesto para particulares, no así en el redactado para organizaciones), y se dispone que se celebra el convenio, ad referendum de los poderes ejecutivos y legislativos, por lo que deberá ratificarse por decreto y ley si correspondiera.

Por otro lado, aunque no se trata estrictamente de una ANP privada, vale mencionar que el decreto reglamentario de Santa Fe también incluye un convenio para aquellos casos de inmuebles privados declarados paisajes protegidos, que incluye a ambientes naturales o seminaturales, con valores culturales dignos de ser conservados en su condición tradicional o actual. Dicho convenio es similar al modelo de reservas de uso múltiple (sobre autorizaciones, cartelería, plazo de vigencia, transferencias de dominio o responsabilidad, cláusula interpretativa pro ambiente, etc.), con el que solo difieren en la especificación de algunas obligaciones y compromisos de las partes. Así, se dispone que la autoridad de aplicación tomará las medidas necesarias dirigidas a mantener la calidad del o los paisajes protegidos mediante prácticas de manejo adecuadas, por medio de tareas operativas efectuadas en el lugar por el área específica de su Dirección General de Recursos Naturales y Ecología. Asimismo, se indica que los propietarios deberán prestar su colaboración con dicha Dirección, en todo el apoyo fáctico y logístico que permita concretar el mantenimiento aludido. De igual modo, si los propietarios aceptan de conformidad, las tierras declaradas Paisajes Protegidos, de acuerdo al artículo 39 de la Ley N° 12.175, quedan sometidas al régimen de regulaciones y controles que por vía reglamentaria determine la Autoridad de Aplicación con relación a los objetivos de conservación establecidos para el caso. Además, la provincia se obliga a asesorar e instruir

al o los propietario/s o quién éste designe en el manejo del mantenimiento de la calidad escénica del paisaje protegido declarado.

En el caso de Mendoza, no se trata precisamente de un convenio de adhesión o reconocimiento de reservas privadas propiamente dicho, sino un convenio de cooperación y colaboración recíproca celebrado entre el Gobierno de la Provincia de Mendoza y las empresas Sominar S.A. y Luncay S.A., ratificado por decreto n° 277/2019. En el mismo se dispone la cooperación mutua para la gestión turística y ambiental de las Reservas Naturales Laguna El Atuel y Laguna del Diamante (reservas públicas provinciales), en el sector de dominio privado que le corresponde a cada empresa. De igual modo, prevé el desarrollo de las actuaciones necesarias para declarar Reserva Natural Privada y parte de la Red de ANPs de Mendoza, al polígono de dominio privado de las empresas que se ubican dentro de aquellas reservas públicas.

En el convenio, centrado mayormente en la gestión del uso público, se incluyen los compromisos asumidos por la provincia, entre los cuales se destacan: aprobación del reglamento de uso público para cada ANP, asesoramiento técnico, relevamiento de senderos y atractivos turísticos, capacitaciones a personal vinculado con uso público, desarrollo de programas educativos, coordinación de acciones con la población aledaña, entre otras. Por su parte, las empresas se comprometen a adecuar sus actividades recreativas, deportivas, turísticas y culturales a las disposiciones que fije la provincia en materia de uso público y conservación, colaborar en el aporte de recursos humanos, técnicos, de infraestructura, de movilidad o logística para atención de visitantes (permitiendo el cobro de entrada) así como en las visitas educativas, colaboración en relevamientos y puestas en valor y demás actividades realizadas por la provincia colaborar en los proyectos de obras menores para la atención de visitantes, así como en la confección de materiales de difusión. Respecto de este último punto, se menciona expresamente que toda publicación gráfica, digital o audiovisual de las reservas, deberán consignar los logos y membretes de dichas reservas así como los de la autoridad de aplicación provincial.

Resta mencionar que el plazo de vigencia del convenio mencionado es de 5 años (teniendo presente que la regulación de ANPs privadas en la provincia de Mendoza no indica un plazo mínimo de duración).

En el caso de la provincia de San Luis, los modelos de convenios se encuentran actualmente en tratativas entre las reservas privadas y la provincia, por lo que no se han analizado para el presente trabajo al no encontrarse un modelo definitivo o sancionado aún.

6.CONCLUSIONES

La revisión de las normativas sobre áreas naturales protegidas privadas en Argentina revela una disparidad significativa en el marco regulatorio, lo cual genera una inseguridad jurídica que atenta contra la promoción de este modelo de conservación.

Las provincias presentan grados variados de desarrollo en sus regulaciones, donde algunas poseen leyes detalladas y reglamentadas, y otras carecen incluso de disposiciones que reconozcan reservas privadas.

A su vez, en diversos trabajos realizados (Bauni, V. et al., 2023; Moreno et. al., 2008), se reconoce la existencia de numerosas áreas naturales protegidas privadas en Argentina, con un bajo grado de reconocimiento e institucionalización, pero que abarcan gran parte de la superficie sujeta a protección ambiental del país.

Este panorama subraya la necesidad de establecer una legislación nacional que unifique criterios básicos y facilite el reconocimiento de estas áreas. Al hacerlo, se podría aumentar la superficie protegida y promover una gestión más efectiva de los valores ambientales bajo administración privada o público-privada, alineándose así con compromisos internacionales de conservación.

7.REFERENCIAS

- Bauni, V., et al. (2023). Conservación voluntaria: Actualización y caracterización de las áreas bajo protección privada de la Argentina. *Revista del Museo Argentino de Ciencias Naturales*, 25(2), 315-332. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-04002023000200315&script=sci_abstract&tlng=en
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A., & Sandwith, T. (2013). *Governance of protected areas: From*

- understanding to action, Best practice protected area guidelines series (No. 20). IUCN.
- Castelli, L. (2001). Conservación de la naturaleza en tierras de propiedad privada. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Dudley, N. (Ed.). (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. UICN.
- Juliá, M.S.; Del Campo, C; Foa Torres, J. (2013). Formulación de políticas públicas ambientales: Los casos de “Aguas”, “Bosque Nativo” y “Residuos Peligrosos”. Córdoba, Argentina: Lerner.
- Juliá, M.S. (Dir); Foradori, M.L. (Coord); Ulla, M. C. (Coord) (2016). Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina 2014-2015: conflictos, debates y disputas en el campo político-jurídico. Córdoba, Argentina: Advocatus.
- Moreno, D., Carminati, A., Di Paola, M. E., Quispe, C., & Machain, N. (2008). Áreas protegidas privadas en la Argentina: Análisis y recomendaciones para su fortalecimiento. Fundación Vida Silvestre Argentina y Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Red Argentina de Reservas Naturales Privadas. (2015). Bases para incluir la figura de reservas naturales privadas en las legislaciones provinciales de la Argentina.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (s.f.). Informe Nacional Ambiente y Áreas Protegidas de la Argentina 2008-2018. https://sib.gob.ar/archivos/INFORME_Ambiente_y_AP_final.pdf

Recibido el 30 de octubre de 2024, aceptado el 17 de marzo de 2025