

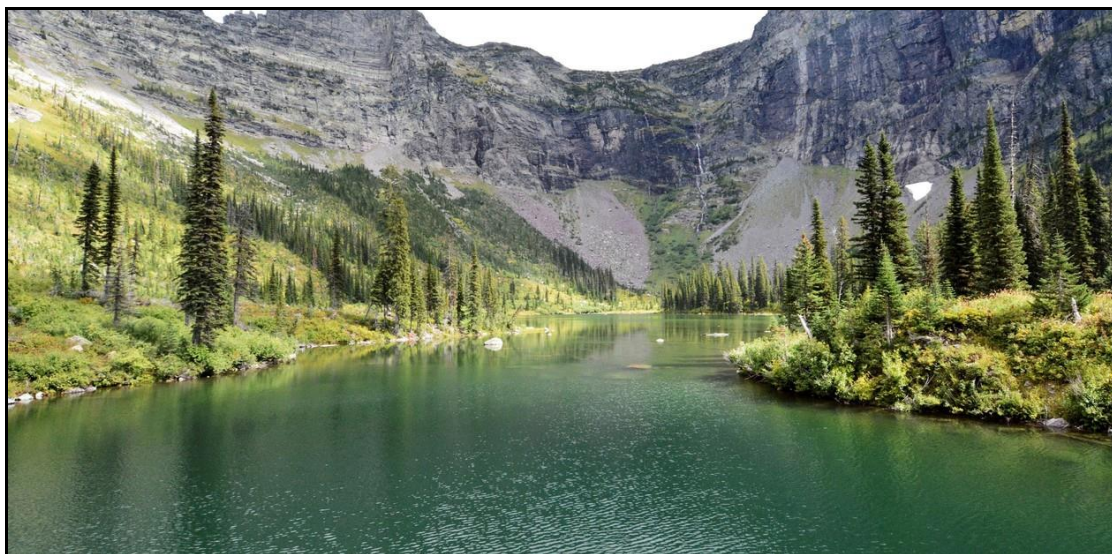
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Las áreas naturales protegidas privadas y su importancia para la biodiversidad²



Resumen ejecutivo

El cuidado de la biodiversidad puede ser llevado a cabo mediante la aplicación conjunta de una serie de medidas por parte del Estado, los particulares y las organizaciones de la sociedad civil. Entre dichas medidas, se destaca la creación de áreas naturales protegidas privadas que, dentro de una red conformada también por las reservas públicas, permiten la explotación agropecuaria bajo determinadas condiciones, al tiempo que se salvaguardan los recursos biológicos de la zona.

En el presente trabajo se explican las particularidades que deben tenerse en cuenta al momento de promover la creación de áreas naturales protegidas privadas.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de agosto de 2019.

I) Introducción

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), firmado en 1993, y ratificado por Argentina con la sanción de la ley 24.375 (año 1994), persigue tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica; la utilización sostenible de sus componentes; y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Dicho convenio destaca la importancia de las áreas naturales protegidas (ANP) para el logro de sus objetivos y las define como: *“un espacio geográficamente definido que esta designado o regulado y gestionado para lograr específicos objetivos de conservación”*³. En idéntico sentido, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza⁴, define a las ANP como *“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.”*

Como se puede apreciar en base a las definiciones mencionadas precedentemente, las ANP cumplen un rol crucial en la preservación de la biodiversidad y los recursos naturales y culturales de una determinada zona o región. Ello genera beneficios tanto al medioambiente como a la sociedad en su conjunto ya que su presencia es muy importante para el desarrollo sostenible, en especial de las comunidades locales.

Las ANP pueden ser administradas y gestionadas por diferentes organismos o individuos. En tal sentido, pueden caer tanto bajo la órbita de una institución pública (nacional, provincial o municipal), como de una institución no estatal. Entre éstas últimas se encuentran las empresas privadas, las universidades, las ONG, las comunidades indígenas, e incluso, los individuos. Por tal motivo, dependiendo de quién la gestione, una ANP puede ser considerada privada, pública, comunitaria o mixta.

En el presente trabajo nos enfocaremos especialmente en las ANP de gestión privada y en los estímulos que se pueden implementar desde el ámbito estatal para incentivar su creación.

II) Situación de las ANP en Argentina

³ Convenio sobre la diversidad biológica: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

⁴ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza <https://www.iucn.org/es/acerca-de-la-uicn>

La República Argentina es precursora a nivel mundial en la creación de ANP públicas. Los parques nacionales Nahuel Huapi (Río Negro y Neuquén) e Iguazú (Misiones) fueron creados en 1934. En la actualidad, hay 46 ANP nacionales⁵ que, sumadas a las provinciales, las municipales y las privadas, cubren aproximadamente el 8% del territorio continental argentino. No obstante ello, se está lejos del 11,5% que marca promedio mundial y más aún de cumplir con los estándares fijados en la Conferencia de Partes 10 de la CBD celebrada en la ciudad japonesa de Aichi en 2010⁶. En dicha conferencia se fijaron veinte metas, de las cuales la número 11⁷ declara como deseable alcanzar para 2020 la protección del 17% de la superficie terrestre continental y el 10% de las áreas marinas y costeras.

Con motivo de lo expuesto precedentemente, el Estado nacional elaboró un plan de acción destinado a preservar la biodiversidad en nuestro país⁸. Dicho plan fija una serie de metas entre las que se destaca la de alcanzar el 13% de superficie mínima protegida del territorio nacional, fijando prioridades en función de la cantidad de ANP existentes en cada zona y su conectividad con otras y las especies amenazadas que en ellas habitan.

Una manera de subsanar el déficit mencionado, y de contribuir a alcanzar las metas asumidas por el Estado nacional, es mediante la creación ANP bajo gestión y administración privada.

III) Marco normativo de las ANP

Previo a entrar en el análisis del marco legal que regula las ANP privadas, se debe tener en cuenta que en la República Argentina, en virtud del principio de federalismo que recepta el artículo 1º de la Constitución Nacional, coexisten las normas nacionales con las provinciales y municipales.

⁵ Entre ellas se cuentan los parques nacionales, monumentos naturales, reservas nacionales, reservas naturales (estrictas, silvestres y educativas). Para mayor información ver <https://www.parquesnacionales.gob.ar/areas-protegidas/>

⁶ Metas de Aichi https://cmsdata.iucn.org/downloads/aichi_targets_brief_spanish.pdf

⁷ La meta 11 de Aichi establece que para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios. Para mayor información sobre la meta 11 de Aichi ver <https://www.cbd.int/doc/meetings/ecr/cbwecr-sa-01/other/cbwecr-sa-01-cbd-02-es.pdf>

⁸ Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad. Plan de Acción 2016 - 2020 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia-biodiversidad_2016-2020.pdf

Dicha coexistencia implica que debe haber entre ellas un balance armónico que las complemente y potencie en lugar de generar contradicciones.

En la cúspide de la legislación argentina se encuentra la Constitución Nacional que en su artículo 41 refiere a la protección del medioambiente. En el caso que nos ocupa en el presente trabajo, en el segundo párrafo de dicho artículo se afirma que *“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, 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”*. A continuación, finaliza señalando que *“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.”* Por otro lado, el artículo 124 de nuestra carta magna, establece que *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*.

Como se puede apreciar, el Congreso de la Nación puede únicamente legislar respecto del funcionamiento de las ANP bajo su jurisdicción, como por ejemplo, los parques nacionales, y dictar leyes de presupuestos mínimos que impacten sobre el resto de las ANP. Las provincias, en cambio, conservan la potestad de regular las ANP que quedan bajo su órbita, entre las que encuentran las privadas.

A nivel nacional la ley que regula las ANP bajo su jurisdicción es la 22.351 de Parques Nacionales⁹. Dicha norma establece los procedimientos para la creación de las ANP; crea el cuerpo de Guardaparques; define las categorías de las reservas nacionales y las normas de manejo que rigen a cada una de ellas. La Administración de Parques Nacionales puede dictar las normas administrativas que regulan las actividades agropecuarias, la caza y pesca deportiva, el uso público, las concesiones turísticas, la subdivisión de predios y las obras de infraestructura en las propiedades privadas ubicadas dentro de las reservas nacionales. El aprovechamiento forestal que se realice en dichas propiedades, está regido, en cambio, por la ley 26.331 de Bosques.

Más allá de las disposiciones contempladas en la ley 22.351, en ella no se fijan criterios para que la Administración de Parques Nacionales trabaje con sus homólogos provinciales.

⁹ Ley 22.351 de Parques Nacionales <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16299/texact.htm>

Tampoco legisla sobre los posibles modelos de gestión territorial compartida ni acerca de la interacción de la Nación con los particulares y las ONG.

En cuanto a las provincias, vale destacar que diecinueve de ellas cuentan con legislación que regula las ANP.

Los postulados de las normas provinciales abordan, por lo general, temas tales como los mecanismos y requisitos para crear ANP; las autoridades de aplicación; las diversas categorías de las áreas; los procedimientos para lograr el reconocimiento oficial; la creación de los cuerpos de guardas; la formulación de los planes de manejo; etc. Vale destacar que la mitad de las provincias argentinas incluyen en sus respectivas legislaciones los mecanismos destinados a crear reservas privadas. Algunas de ellas, como Entre Ríos, Chubut, Salta y Misiones, ofrecen incluso incentivos tales como exenciones al impuesto inmobiliario y asesoramiento técnico a los particulares interesados.

No obstante lo mencionado precedentemente, existe una disociación normativa entre las diferentes jurisdicciones. Es valioso el reflejo que ello hace del respeto por el federalismo, pero en la práctica, dichas discrepancias se traducen en una disparidad en los criterios de manejo que cada provincia hace de sus ANP. Por otro lado, se percibe una escasa interacción entre la Nación y los estados locales, más allá de los casos de colaboración que se dan, por ejemplo, cuando se crea una reserva provincial como zona de amortiguación contigua a un parque nacional.

Otra falencia de las provincias se refleja en la no reglamentación de las leyes locales o en la inexistencia de las autoridades de aplicación correspondientes.

Como se puede ver, más allá de que en los papeles la mayoría de las provincias han sancionado leyes que regulan el funcionamiento de las ANP dentro de sus respectivos límites, la realidad indica que falta aún un largo camino por recorrer a fin de articular de la mejor manera el funcionamiento entre las estructuras actuales y, de ese modo, poder cumplir con las metas asumidas por nuestro país para la preservación de la biodiversidad. Tal déficit se ve reflejado también en lo que respecta a la creación de ANP privadas, cuya importancia, como hemos dicho, resulta crucial para alcanzar los objetivos mencionados.

IV) Origen de las ANP privadas en Argentina

Es evidente la necesidad de incrementar la superficie protegida en nuestro país. Dicha necesidad cobra especial relevancia en las regiones altamente productivas, como por ejemplo la pampeana, donde hace falta fomentar el cuidado de una biodiversidad puesta en peligro por la explotación intensiva. Asimismo, en muchas otras regiones, la creación de ANP privadas es necesaria para establecer zonas de amortiguación contiguas a los parques nacionales y las reservas provinciales. Por tales motivos resulta imperioso desarrollar estrategias destinadas a que los propietarios privados implementen modelos eficaces para la conservación de la biodiversidad presente en sus predios.

Las ANP privadas son porciones de terreno de cualquier superficie cuya propiedad puede ser de (y estar gestionada por) personas físicas, familias, empresas, clubes, universidades, cooperativas u organizaciones de la sociedad civil. El manejo de dichas áreas apunta a la conservación de la biodiversidad y al uso sustentable de los recursos naturales presentes en ellas, sin importar que se encuentren o no reconocidas legalmente.

En la creación de las ANP privadas, juegan un rol esencial las ONG dedicadas a la problemática ambiental, ya sea mediante la creación de sus propias reservas o a través de la asistencia a los propietarios rurales. Nuestro país no escapa a dicha regla. A continuación se hace una breve reseña acerca del origen, como así también de la situación actual, de las ANP privadas de Argentina¹⁰.

La Fundación Vida Silvestre¹¹ fue la primera ONG en llevar a cabo localmente este tipo de iniciativas. En 1979 creó la reserva Campos del Tuyú en la provincia de Buenos Aires. Desde 1987 dicha fundación lleva a cabo el programa Refugios de Vida Silvestre mediante el cual teje una red de ANP privadas a lo largo de todo el país. Para la creación de las reservas, se suscriben acuerdos con los propietarios de los fundos rurales ubicados en ambientes con buen estado de conservación a fin de compatibilizar la producción agropecuaria con la protección de la naturaleza. Dicha labor se lleva a cabo a través de la planificación de ciertas actividades rurales como la ganadería extensiva,

¹⁰ Para mayor información sobre este punto recomendamos la lectura de la “*Reseña sobre las reservas privadas en la Argentina*” elaborada por expertos de las fundaciones Vida Silvestre Argentina y Ambiente y Recursos Naturales http://awsassets.wwfar.panda.org/downloads/reservas_privadas_de_la_argentina_para_web.doc

¹¹ Fundación Vida Silvestre Argentina <https://www.vidasilvestre.org.ar/>

el turismo y el aprovechamiento de las especies silvestres. De esta manera se persigue revalorizar el ambiente natural y generar recursos económicos que puedan ser destinados a su conservación.

Otras ONG que desarrollan programas similares son la Fundación de Historia Natural Félix de Azara¹² y la Fundación Hábitat y Desarrollo¹³. Ambas organizaciones colaboran con los propietarios de los campos para constituir ANP en ellas. En dichas reservas suelen establecerse categorías para el uso del suelo en base a las cuales se definen las actividades que se pueden llevar a cabo, ya sea para la conservación del ecosistema, o bien, para el desarrollo de actividades con bajo impacto ambiental negativo y/o la explotación sostenible de los recursos naturales presentes.

De acuerdo a las categorías fijadas para cada ANP, la ayuda de las ONG puede variar. En dicho sentido, su colaboración puede ir desde el patrocinio institucional; la cooperación y asistencia técnica; la planificación y el desarrollo de proyectos de conservación y el manejo sustentable de los recursos; hasta el apoyo para conseguir fondos públicos y la difusión de las actividades que se desarrollan en la ANP.

Una ONG que ha cobrado relevancia recientemente en la promoción de las ANP privadas es la Fundación ProYungas¹⁴. Su misión es asistir técnicamente a los particulares que desean instalar reservas. Asimismo, juegan un rol de importancia en dar a conocer la creación de las nuevas reservas privadas, propician su inclusión en el sistema público (nacional y provincial) de ANP y gestionan el acceso a los beneficios económicos que para tal fin prevé la normativa vigente.

Otra organización ambiental que en los últimos tiempos ha llevado a cabo importantes iniciativas en Argentina es la Conservation Land Trust (CLT), fundada por el filántropo estadounidense Douglas Tompkins¹⁵. El objetivo de la CLT es crear y ampliar las ANP públicas. Para ello, dicha organización adquiere propiedades de grandes superficies que luego transforma en reservas que, posteriormente, dona a los gobiernos provinciales o nacionales. Entre sus programas, la CLT financia proyectos destinados a la protección de la vida silvestre; la reintroducción de especies extintas en las áreas sobre las que opera; la recomposición del hábitat; y el diseño de

¹² Fundación de Historia Natural Félix de Azara <https://fundacionazara.org.ar/>

¹³ Fundación Hábitat y Desarrollo <http://www.habitatydesarrollo.org.ar/>

¹⁴ Fundación ProYungas <http://proyungas.org.ar/>

¹⁵ Conservation Land Trust <http://cltargentina.org/>

modelos para el desarrollo local mediante iniciativas sustentables como el ecoturismo, la agroecología, la educación ambiental, etc.

V) Particularidades de las ANP privadas

En Argentina, la propiedad privada está regulada en el Código Civil de la Nación. Ni en dicho cuerpo normativo, como así tampoco en las leyes que lo complementan, se encuentra receptado el concepto de “propiedad particular destinada a la conservación”. Tampoco está contemplada la restricción al dominio a perpetuidad con fines de protección ambiental. Por tales motivos, la creación de las ANP privadas debe ser estipulada mediante acuerdos entre los particulares y las administraciones provinciales en base a las normas que regulan su funcionamiento en cada jurisdicción.

Más allá de las variantes que pueden darse en nuestro país al momento de establecer qué requisitos deben reunir las ANP privadas, hay una serie de factores que, en mayor o menor medida, deben estar presentes para que ellas sean reconocidas como tales por las autoridades competentes. Dichos factores son, generalmente, previstos en las leyes que regulan la materia.

En primer lugar, en el espacio geográfico dentro del cual su titular desee establecer una ANP, debe existir un determinado bien que amerite la creación de la reserva. Ello implica que en dichas tierras tienen que haber elementos naturales cuya protección sea conveniente, como por ejemplo, un bosque nativo, una población de determinada especie de la flora y/o la fauna autóctona, un paisaje con belleza pictórica, etc. La presencia de alguno de los bienes antes enumerados, no implica que se deban equiparar las ANP privadas con las reservas estatales, pero sí que al menos exista alguna similitud conceptual entre lo que en ambos espacios se pretende proteger.

Más allá de la distinción trazada precedentemente, una ANP privada debe, al igual que una estatal, adoptar las herramientas tendientes a salvaguardar el bien que motivó su creación. Ello implica que la reservas particulares deberán contar con un relevamiento previo, un plan de manejo, zonificación y un programa anual de operaciones. Por lo general el Estado (nacional o provincial) es quien asiste técnica y económicamente al titular de la tierra que así lo solicita, mientras que corresponde a éste último su implementación. Habitualmente, el control y la vigilancia, dado su carácter policiaco, corresponde también a los poderes públicos que ponen a disposición sus guarda

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

parques para dichas tareas. El monitoreo que se debe llevar a cabo sobre las ANP privadas para verificar el efectivo cumplimiento de sus planes de manejo, también suele recaer sobre los técnicos de las respectivas autoridades de aplicación provinciales, especialmente cuando se otorgan beneficios económicos a la ANP.

Como se ha expresado líneas arriba, la creación de una reserva particular supone, más allá de las ventajas económicas y fiscales que pudieren llegar a corresponder, un interés por preservar un bien ambiental determinado. Dicha preservación, cuya puesta en práctica dependerá del plan de manejo adoptado, implica, para el propietario, una serie de restricciones al dominio sobre su tierra. En tal sentido, se permite en ella el desarrollo de aquellas actividades productivas que no pongan en riesgo el bien que, en virtud de la ANP, se pretende custodiar. Algunas de las actividades que el dueño de la tierra podrá ver limitadas son, entre otras, el uso de agroquímicos; la extracción de determinadas especies nativas; la quema de pastizales; la modificación del entorno (desvío y/o embalse de cauces, desmonte, construcción de terrazas, etc.) y la introducción de especies exóticas.

Un cuarto aspecto que se vincula directamente con la creación de las ANP privadas son los incentivos económicos con los que se benefician sus propietarios. Dichos incentivos, reconocidos prácticamente en la totalidad de la legislación, son muy variados. Algunos de ellos prevén beneficios fiscales provinciales como, por ejemplo, el inmobiliario rural. Los beneficios fiscales pueden consistir también en la gestión que hagan las autoridades locales ante el gobierno nacional para el otorgamiento de exenciones impositivas como compensación por los “servicios ambientales” que prestan las ANP privadas. Otra herramienta es el otorgamiento de financiamiento, a tasas preferenciales, para ser destinado al desarrollo del plan de manejo de la ANP, su mantenimiento o la realización de actividades en ella. En otros casos, la ayuda económica podrá ser direccionada hacia aspectos puntuales como por ejemplo los costos de la asistencia técnica para el diseño del plan de manejo y su puesta en práctica; la comunicación ante los medios para la promoción de las actividades que se lleven a cabo en la ANP (por ejemplo en ecoturismo y la caza o la pesca deportiva); entre otros.

VI) Las ANP privadas en el mundo

La publicación “Áreas Bajo Protección Privada: Mirando al Futuro”¹⁶ de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, es una de las lecturas recomendadas para profundizar sobre las ANP creadas en tierras de dominio privado. En dicha publicación, además de describirse qué son las ANP privadas, su importancia y los problemas que suelen enfrentar, se hace una descripción sobre los casos relevados en diversos países. Para el presente trabajo hemos escogido algunos de ellos a fin de describir sus aspectos más relevantes.

Australia

El Sistema Nacional de Reservas de Australia está conformado por una red de áreas bajo protección pública, indígena y privada. El objetivo de dicho sistema es la preservación de los diversos ecosistemas de la isla continente y de las especies de la flora y la fauna local que en ellos habitan. La creación de las ANP privadas puede tener diversos orígenes. Uno de ellos es legal, es decir mediante normas que establecen el tipo de actividades que se pueden llevar a cabo en determinadas tierras privadas para la preservación de la biodiversidad. Otra manera es mediante la adquisición de tierras por parte de ONG ambientalistas. Finalmente, las ANP privadas se crean en virtud de los llamados “pactos de conservación” o *conservation covenants*. Dichos pactos son, posiblemente, la manera más eficaz para la creación de ANP en tierras privadas.

En Australia existen alrededor de cinco mil ANP privadas creadas mediante los mencionados *covenants*. Ellas cubren una superficie cercana a las 9 millones de hectáreas. De ese total, el 50% corresponde a ciento cuarenta grandes propiedades cuya superficie promedia las 900 hectáreas. Mediante los *covenants*, el dueño de la tierra se compromete ante el Estado a llevar adelante un plan de manejo a largo plazo para la conservación de la biodiversidad. Por lo general, dicho plazo nunca es inferior a los 99 años, aunque lo que se persigue es que el compromiso sea a perpetuidad. El acuerdo suele mantenerse mientras las dos partes no pacten su término, para lo cual se debe seguir un procedimiento determinado, en especial en los casos de las ANP privadas creadas con financiamiento público. En el caso de los pactos “a perpetuidad”, tal circunstancia queda asentada en el título de propiedad del terreno. Como contraprestación, el Estado les brinda a los

¹⁶ Sue Stolton, Kent H. Redford y Nigel Dudley (2014). *Áreas Bajo Protección Privada: Mirando al Futuro*. Gland, Suiza: UICN. Se puede acceder al libro a través del siguiente enlace: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PATRS-001-Es.pdf>

particulares dueños de las ANP una serie de incentivos económicos tales como beneficios fiscales y el pago por las gestiones ambientales que en ellas se llevan a cabo.

Brasil

La conservación de la biodiversidad en las propiedades privadas de Brasil es instrumentada mediante dos mecanismos: el obligatorio y el voluntario.

Entre las obligatorias se encuentran las reservas legales, las áreas de preservación permanente y las áreas de protección ambiental.

Las reservas legales funcionan en todas las tierras rurales de Brasil con el objeto de hacer un uso sustentable de los recursos naturales en ellos presentes, conservar la biodiversidad y proteger la flora y la fauna nativa. La extensión de la superficie protegida de las reservas legales se negocia entre el titular de la tierra y la autoridad competente, pudiendo abarcar entre el 20 y el 80% de la propiedad.

Las áreas de preservación permanente son creadas con el objeto de proteger los recursos hídricos, el paisaje, los ecosistemas y la biodiversidad. Por lo general, brindan amortiguación a los cursos de agua, lagunas, pantanos, etc.

Las áreas de protección ambiental abarcan grandes superficies de terreno. Sus objetivos básicos son proteger la diversidad biológica, amortiguar los impactos que provoca la ocupación de la tierra y garantizar el uso sustentable de los recursos naturales.

Por otro lado, como dijimos, en Brasil existen las ANP voluntarias denominadas reservas privadas de patrimonio natural. En dichas reservas, creadas a perpetuidad por iniciativa de sus dueños y en acuerdo con el Estado, se permiten actividades tales como la investigación científica, el turismo y el esparcimiento en la medida en que ellas no afecten el ecosistema. Entre los desafíos con los que se encuentran los interesados en crearlas se critica la excesiva burocracia administrativa; la falta de incentivos y beneficios asociados, especialmente los económicos; y la escasa experiencia de los propietarios para llevar adelante los planes de manejo. No obstante ello, en Brasil hay, en la actualidad, 1.100 reservas privadas que abarcan una superficie total de alrededor de 705.000 hectáreas.

Canadá

El 90% del territorio canadiense pertenece al Estado. Se trata de llamadas “tierras de la Corona”. El 10% restante es propiedad de titulares privados. No obstante tal disparidad, la zona en la que se encuentran las tierras privadas (sur del país) reviste gran importancia en términos de protección de la biodiversidad. Por tal motivo, pese a la escasa superficie que ocupan en relación con las estatales, las tierras en manos de particulares son esenciales para la creación de ANP para salvaguardar las riquezas biológicas de Canadá.

De acuerdo a la constitución canadiense, la responsabilidad sobre el medio ambiente recae tanto en el gobierno federal como en los gobiernos provinciales. Por dicho motivo en Canadá existen más de veinte agencias que regulan la creación y el manejo de las ANP privadas.

Paralelamente a las agencias, desarrolla su labor el Consejo Canadiense de Áreas Ecológicas bajo cuya estructura interactúan los gobiernos y las ONG. Entre las labores del consejo se destacan las siguientes: estandarización de la información y la cartografía de las ANP y la creación de una guía para la creación de ANP no estatales, denominada Guía Canadiense para la Aplicación de las Categorías de Áreas Protegidas. Dicha guía establece que, para que una ONG pueda constituir una ANP, debe contar con una carta constitutiva que le permita adquirir tierras y destinarlas al cuidado de la biodiversidad y que además les impida explotar sus recursos naturales de o desde ellas. En los casos en que un particular desee crear una ANP se deben consignar en las escrituras de sus tierras todas las servidumbres y limitaciones al dominio que, para la preservación de la biodiversidad, pesan sobre ellas, como así también mencionar las condiciones en que dicha protección será brindada. Finalmente, para las ANP pertenecientes a las empresas, se deben crear los instrumentos legales vinculantes, tanto para ellas como para quienes las continúen, destinados a garantizar la protección y el mantenimiento de la biodiversidad.

Tanto el gobierno federal de Canadá como los de sus provincias ofrecen beneficios fiscales a quienes donen tierras para la creación de ANP. Uno de ellos es el programa Ecological Gifts establecido en 1995 para apoyar a los particulares y a las empresas interesados en ceder tierras ubicadas en zonas ecológicamente vulnerables a las ONG ambientalistas. En similar sentido el gobierno de Canadá lanzó en 2007 el programa de conservación de áreas naturales destinado a que las ONG conservacionistas pudieran adquirir tierras para el establecimiento de ANP.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Actualmente hay cerca de 520 ANP privadas en el sur de Canadá inscritas ante el Sistema de Registro y Seguimiento de Áreas de Conservación. La superficie que dichas reservas abarcan es cercana a 127 mil hectáreas. Además de las ANP registradas en dicho sistema, hay alrededor de 320 mil hectáreas más protegidas por el programa Nature Conservancy Canada.

Namibia

Fuera de las zonas urbanas y de los parques nacionales, la superficie de la tierra en Namibia se divide entre aquellas que se encuentran bajo el régimen privado de plena propiedad (principalmente en manos de granjeros blancos) y las tierras comunales que el Estado, como fiduciario, les da a las comunidades locales para su explotación. Las tierras en manos privadas ocupan el 43% de la superficie, mientras que las comunales el 41%.

Namibia no cuenta con una norma específica que defina y regule las ANP privadas. No obstante ello, en dicho país hay leyes que, entre las medidas destinadas a la conservación de la naturaleza, contemplan diversas figuras jurídicas que pueden ser adoptadas por los particulares: los parques de caza y las reservas naturales privadas; las grandes unidades destinadas a la conservación; y el manejo de la fauna salvaje mediante la unión de granjas privadas.

Los parques de caza y las reservas privadas están contemplados en la Ordenanza para la Conservación de la Naturaleza de 1975. Mediante dicha norma el Ministerio de Medioambiente y Turismo puede declarar las ANP a pedido de su propietario y establecer en ellas las restricciones sobre el uso de la fauna y la flora. Por lo general los parques de caza y las reservas naturales son aprovechados para el turismo cinegético.

Por su lado, las grandes unidades destinadas a la conservación son cotos de caza y reservas privadas cuya creación no responde a lo establecido por la ordenanza precedentemente citada. Por lo general se trata de fundos donde se llevan a cabo actividades mixtas de explotación ganadera y de turismo. Las ANP creadas de esta manera cubren alrededor de 700 mil hectáreas.

En la tercera categoría de ANP privadas se encuentran aquellas granjas en las que varios productores se unen cooperativamente y, gracias al direccionamiento de los recursos financieros y humanos, se llevan adelante programas de manejo sustentable de la fauna salvaje sobre áreas muy vastas. En estas ANP, denominadas *concervacies*, se llevan adelante explotaciones mixtas que, al

igual que lo que ocurre en las grandes unidades destinadas a la conservación, combinan la cría de ganado con la caza deportiva de animales silvestres.

El total de la superficie protegida en Namibia en manos privadas suma alrededor de 2 millones de hectáreas distribuidas entre 160 ANP.

En Namibia no hay incentivos económicos ni fiscales por parte del Estado para promover la creación de ANP por parte de los actores privados. No obstante ello, sus titulares obtienen como compensación a sus esfuerzos conservacionistas las tarifas que se les cobran a los cazadores deportivos y a los turistas que las visitan.

VII) Recomendaciones

Como se puede apreciar en base a lo reseñado precedentemente, hay un aspecto central que se replica en cada región o país donde los particulares optan por destinar su tierra, o parte de ella, a la conformación de una ANP: la protección de la biodiversidad local.

A partir de dicha premisa se abre un abanico de posibilidades entre las que se puede optar dependiendo de las particularidades de cada zona. En la totalidad de los casos, la protección de la biodiversidad se instrumentará mediante acciones que, limitando el uso del dominio del particular que crea la ANP, o bien donando tierras a una ONG, cumplan un plan de manejo orientado a dicho fin.

Para lograr una cada vez mayor participación privada en la creación de ANP, juega un rol central la decisión política estatal de legislar en tal sentido. Para ello resultará crucial la elaboración de una norma nacional que, de acuerdo a lo postulado por el artículo 41 de la Constitución Nacional, establezca los presupuestos mínimos que rijan la creación de las ANP privadas. Dicha legislación debe apuntar no sólo a instrumentar la manera en que una ANP privada debe ser constituida, sino además, en establecer los incentivos para hacerlo; determinar las herramientas de asistencia técnica estatal; detectar las motivaciones de los interesados; promocionar su creación en la mayor cantidad de casos posibles; y definir los mecanismos de interacción entre las jurisdicciones provinciales y la nación.

Además de la sanción de una norma de presupuestos mínimos sobre las ANP privadas, el Congreso de la Nación deberá legislar en materia civil incorporando a la legislación aquellos

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

aspectos relacionados a la restricción del dominio, en especial la perpetua, para la protección de los ecosistemas y su biodiversidad.

Finalmente, las provincias deberían poner en práctica sus normas locales para que la creación de ANP privadas pueda ser una herramienta aplicable en sus respectivas jurisdicciones.

Las políticas públicas que se desarrollen en relación a las ANP privadas deberán apuntar a consolidar los aspectos que se enumeran a continuación:

- Establecer una definición uniforme de lo que se entiende por ANP privada. Ello deberá surgir de la ley de presupuestos mínimos a la que se hizo referencia anteriormente.
- Lograr uniformidad de criterios entre las leyes provinciales y la las nacionales.
- Desarrollar sistemas de monitoreo de los planes de manejo de las ANP privadas en los que colaboren las autoridades nacionales, provinciales y municipales, a lo que se puede sumar, de ser necesario, la asistencia de las ONG.
- Establecer los mecanismos de intercambio de conocimiento y de asistencia técnica para las ANP privadas.
- Identificar y desarrollar los incentivos que tiendan a incrementar la cantidad de ANP privadas.
- Crear una agenda de cooperación internacional en materia de ANP privadas.

En todo lo referido anteriormente juega un papel central la capacidad del Estado (provincial y nacional) para comunicar la importancia de las ANP y los planes de manejo que en ellas se llevan a cabo. A partir de ello, no sólo se crearán nuevas reservas privadas, sino que además, se podrán sumar nuevos actores interesados en colaborar técnicamente con los planes de manejo y en el monitoreo. Asimismo, los beneficiados indirectos, especialmente el sector turístico, aumentarán sus ingresos gracias a las nuevas ofertas que se sumen a las ya existentes en cada zona, lo que se traduce en la creación de empleo y la promoción de las economías regionales.

VIII) Reflexiones finales

Como ya se ha señalado, Argentina cuenta con una importante red de parques y reservas públicas y con una incipiente tendencia hacia la creación de ANP privadas. Tales esfuerzos, claro está, no son suficientes para alcanzar las metas Aichi asumidas para la salvaguarda de la biodiversidad. El camino para lograrlo conduce, inexorablemente, hacia una mayor participación privada. En ello juegan un rol crucial las políticas públicas que se desarrollen al respecto. Por tal motivo, las autoridades deben tener en cuenta que las tierras privadas son un eslabón central para la conservación de los entornos naturales y la vida silvestre que hay en ellos. Estamos hablando de millones de hectáreas, distribuidas en todas las eco regiones del país, especialmente en las zonas productivas, que ocupan pastizales, humedales, bosques y selvas. En tal sentido, la incorporación de ANP en todas ellas redundará en la ampliación del espacio destinado a la preservación de nuestras riquezas naturales.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina