

EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS EN ARGENTINA

THE ARGENTINIAN NATIONAL SYSTEM OF PROTECTED AREAS

Marcelo Alberto López Alfonsín



EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS EN ARGENTINA*

THE ARGENTINIAN NATIONAL SYSTEM
OF PROTECTED AREAS**

Marcelo Alberto López Alfonsín

* Este texto corresponde a una síntesis elaborada por el autor de su tesis doctoral titulada *Los parques nacionales argentinos. Consecuencias de la constitucionalización del ambiente en el sistema nacional de áreas protegidas*, publicada por EUDEBA, Series Estudios, Tesis y Textos, Buenos Aires, julio de 2015.

** Esta edición bilingüe español-inglés será presentada en instituciones académicas de los Estados Unidos, para ampliar el estudio comparativo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas argentino y el modelo del National Park Service estadounidense.



www.editorial.jusbaire.gob.ar
editorial@jusbaire.gob.ar
fb: /editorialjusbaire
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]
+5411 4011-1320

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Argentina: The Argentinian National System of Protected Areas / Marcelo Alberto López Alfonsín.
- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2016.

128 p. ; 22 x 16 cm.

Traducción de: Marcelo Alberto López Alfonsín.

ISBN 978-987-3690-99-0

I. Derecho Ambiental . I. López Alfonsín, Marcelo Alberto, trad. II. Título.

CDD 344.046

© Editorial Jusbaire, 2016

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Consejo Editorial:

Enzo Pagani
Alejandra B. Petrella
Carlos E. Mas Velez
Marta Paz
Fernando Juan Lima
José Sáez Capel

Departamento de Coordinación de Contenidos

Editorial Jusbaire

Oficina de Diseño

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga
Maquetación: Carla Famá

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Geogrotesque* del tipógrafo argentino Eduardo Manso y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

Autoridades 2016

Presidente

Enzo Pagani

Vicepresidenta

Alejandra B. Petrella

Secretario

Carlos E. Mas Velez

Consejeros

Ricardo Félix Baldomar

Marcela I. Basterra

Alejandro Fernández

Vanesa Ferrazzuolo

Juan Pablo Godoy Vélez

José Sáez Capel

Administrador General

Alejandro Rabinovich

Al profesor Doctor Jorge Reynaldo Vanossi, con especial reconocimiento por su generoso apoyo en la dirección de la tesis doctoral que sustenta esta obra.

A mi madre, testigo incondicional de mis logros personales y académicos.

A la Universidad de Buenos Aires, donde pude completar mi formación docente y profesional a lo largo de la vida.

To Professor Jorge Reynaldo Vanossi J.D., with special recognition to his generous support as supervisor of the doctoral thesis that underlies this work.

To my mother, unconditional supporter of my personal and academic achievements.

To the University of Buenos Aires, my alma mater, where I have developed my teaching career.

SUMARIO

- 13. 1. Introducción
- 17. 2. Área protegida. Conceptualización
- 23. 3. El sistema nacional de áreas protegidas
 - 23. 3.1. Análisis de la Ley Orgánica de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales
 - 26. 3.2. Las categorías de “parque nacional”, “monumento natural” y “reserva nacional” según la Ley N° 22351 y las categorías de “reserva natural estricta”, “reserva natural silvestre” y “reserva natural educativa”
 - 39. 3.3. La Administración de Parques Nacionales
- 49. 4. Los sistemas de áreas protegidas en el derecho comparado
 - 49. 4.1. España
 - 57. 4.2. Estados Unidos de Norteamérica
- 67. 5. Conclusiones

CONTENTS

73.	1. Introduction
77.	2. Protected area. Conceptualization
83.	3. The national system of protected areas
83.	3.1. Analysis of the organic law on national parks, national reserves and natural monuments
85.	3.2. The categories of “national park”, “national monument” and “national reserves” according to Act #22351 and the categories of “strict nature reserve”, “wild nature reserve” and “educative nature reserve”
97.	3.3. The Administration of Natural Parks
107.	4. The systems of protected areas on compared law
107.	4.1. Spain
115.	4.2. United States of America
123.	5. Conclusions

1. INTRODUCCIÓN

El sistema nacional de áreas protegidas se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales N° 22351¹ de 1980, la que debe ser analizada a la luz del principio de supremacía constitucional, teniendo especialmente en cuenta la reforma introducida a la Ley Fundamental en 1994, así como las disposiciones y recomendaciones de los organismos internacionales en relación a la conceptualización de las mismas.

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

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

Al respecto el ex presidente de la República Argentina Raúl Alfonsín señalaba en el discurso inaugural de la reunión de la Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas llevada a cabo en San Carlos de Bariloche en 1986:² “A partir de la revolución industrial y de la explosión demográfica que le sigue, las relaciones entre el hombre y la biosfera –esa delgada envoltura del planeta que posee y mantiene la vida– se han ido deteriorando, con graves consecuencias para el futuro de la Humanidad”. Es por ello imperativo que avancemos, según lo ha declarado la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, hacia “una correcta gestión en la utilización de los recursos naturales por el hombre, de forma tal que se produzca el mayor beneficio para las generaciones actuales

1. Ley N° 22351, publicada en el BO del 12/12/1980.

2. Alfonsín, Raúl, “Discursos presidenciales”, T. X, Secretaría de Información Pública, Buenos Aires, 1986, p. 57.

pero que mantenga su potencialidad para satisfacer a las generaciones futuras”. Lo que también es parte integrante de nuestra concepción de los derechos humanos, que no solo tiene en miras las generaciones presentes, sino también aquellas por venir. Se está decidiendo, entonces, sobre su calidad de vida, en definitiva, sobre su desarrollo humano.

En este sentido, se analizará en forma pormenorizada el régimen legal concerniente al sistema nacional de áreas protegidas, teniendo principalmente en consideración las disposiciones contenidas en las antiguas leyes de áreas protegidas y el espíritu que se tuvo en miras al sancionar la Ley N° 22351.

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

También se torna relevante desarrollar el funcionamiento y estructura de la autoridad de aplicación, es decir la Administración de Parques Nacionales –en adelante, la APN–, toda vez que no puede soslayarse que la autarquía de esta entidad fue uno de los fundamentos que motivó la modificación de la antigua ley de parques nacionales N° 12103 de 1934.

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

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

les, posteriormente se establecieron competencias compartidas entre este y las Comunidades Autónomas.

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

El sistema de parques nacionales de los Estados Unidos –National Park System– es un régimen federal de áreas protegidas que abarca el conjunto de unidades gestionadas por el National Parks Service –en adelante, el NPS. Comprende los espacios clasificados como parques nacionales –National Parks– y la mayoría de los monumentos nacionales –National Monuments–, así como varias categorías de protección más, entre las que se destacan los memoriales, los parques militares, las áreas de recreo, las riberas y los senderos nacionales.

Si bien todas estas unidades son responsabilidad de un solo organismo rector –el NPS–, son gestionados por este en virtud de autorizaciones legislativas individuales, o en el caso de algunos monumentos nacionales, también creados por promulgación del Presidente de conformidad con la Ley de Antigüedades de 1906 –Antiquities Act– que dispuso el régimen de funcionamiento y de usos permitidos.

Asimismo, en el apartado 4.2, se estudiará exhaustivamente el sistema norteamericano. Con el objeto de brindar un panorama global de la política empleada en este país, se analizará la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Parques, así como las diversas legislaciones que complementan la misma.

2. ÁREA PROTEGIDA. CONCEPTUALIZACIÓN

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

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

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

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

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

cepto restringido, comprensivo de un sistema particular de gestión encaminado específicamente a la conservación de la naturaleza.

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

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

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

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

En otro orden de ideas, es preciso destacar que un grupo de biólogos convocados por el World Wildlife Fund –Fondo Mundial para la

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

Naturaleza, en adelante WWF– estableció un sistema de clasificación ecológico, donde se identifican tipos de hábitat trascendentales.

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

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

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

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

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

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

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

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

El término “espacio geográfico” comprende áreas terrestres, aguas continentales, marinas y costeras, o una combinación de éstas. La expresión “claramente definido” involucra una zona demarcada con límites pactados, los que pueden ser características físicas o acciones de gestión. El vocablo “reconocido” indica la necesidad de que dichas áreas se encuentren reconocidas por los Estados a través de algún mecanismo formal.

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

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

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

La palabra “naturaleza” representa la biodiversidad de especies y de ecosistemas, así como la geodiversidad. Por último, la expresión “servicios ecosistémicos asociados”, se utiliza para hacer referen-

6. UICN: “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”, editado por Nigel Dudley, Gland, Suiza, 2008, traducción al español de José Puente, revisado por Isabel Moyano Ramos y Pedro Rosabal.

cia a aquellos servicios ecosistémicos vinculados con la finalidad de conservación de la naturaleza.

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

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

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

3. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

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

En el mensaje de elevación de la Ley N° 22351, en forma expresa, se menciona que la fuente de la nueva normativa es la antigua reglamentación de parques nacionales –Ley N° 12103–,⁸ toda vez que esta última se consideraba un ejemplo de correcta técnica legislativa. En consecuencia, la finalidad principal de la iniciativa legislativa era restablecer la autarquía de su autoridad de aplicación, dado que resultaba imprescindible que el organismo a crearse –la APN– tuviera capacidad suficiente para poder llevar a cabo correctamente los objetivos a su cargo.

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

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

8. Ley N° 12103, publicada en el BO del 29/10/1934.

na silvestre dentro de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales –artículo 13–.

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

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

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

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

Es de destacar que el Decreto N° 1455/1987⁹ estableció la estructura orgánica de la Dirección General del Cuerpo de Guardaparques Nacionales y el reglamento del mencionado cuerpo, que fue modificado a través del Decreto N° 1770/1988¹⁰ y posteriormente por el Decreto N° 1401/1991¹¹ que dispuso la reforma de ambos.

Vale recordar que una de las atribuciones de la Administración de Parques Nacionales es fiscalizar las zonas afectadas a su jurisdicción, es decir velar por el cumplimiento de la normativa correspondiente.

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

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

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

Estas funciones de policía administrativa en forma expresa le fueron otorgadas al Cuerpo de Guardaparques Nacionales, por lo que estos agentes públicos tienen el deber de ejercer el control y la vigilancia sobre aquellos hechos que superan la esfera administrativa.

El alcance de las acciones encomendadas a los guardaparques nacionales fue determinado por la Resolución N° 78/2001 del Directorio de la APN. El documento establece: “Entre los actos y medidas que se desarrollan en cumplimiento del control y vigilancia social, se encuentra la de “prevenir” aquellas acciones humanas a las que la Ley N° 22351 y sus normas reglamentarias califiquen como conductas prohibidas”. De la redacción es dable inferir que también se incluyen aquellas conductas que, si bien están permitidas, se encuentran sujetas a determinados recaudos, tales como inscripciones, habilitaciones, permisos y licencias, entre otros.¹²

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

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

—El Título VII, por un lado deroga expresamente las leyes N° 18594¹³ y N° 20161, así como los Decretos N° 2811/1972¹⁴ y N° 637/1970¹⁵ –artículo 35–, y por el otro le otorga a la Administración de Parques Nacionales un plazo de noventa días para elevar al Poder Ejecutivo su respectiva estructura orgánica y el proyecto de decreto reglamentario de la nueva legislación –artículo 36–.

A continuación se analizarán en detalle las disposiciones más relevantes del sistema nacional de áreas protegidas, teniendo especialmente en cuenta el carácter de “ley orgánica” que se atribuye la Ley N° 22351, así como el proceso de constitucionalización del ambiente resuelto con la reforma a la Carta Magna de 1994.

12. Belfer, Laura L., “Guardaparques”, *El Dial* – DC46C.

13. Ley N° 18594, publicada en el BO del 23/02/1970.

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

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

3.2. Las categorías de “parque nacional”, “monumento natural” y “reserva nacional” según la Ley N° 22351 y las categorías de “reserva natural estricta”, “reserva natural silvestre” y “reserva natural educativa”

El artículo 1 de la Ley N° 22351 prescribe “(...) podrán declararse parque nacional, monumento natural o reserva nacional, las áreas del territorio de la República que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora o fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, con ajuste a los requisitos de Seguridad Nacional. En cada caso la declaración será hecha por ley”.

El precepto legal determina los requisitos específicos que deberán cumplimentar las jurisdicciones a las que se pretenda otorgar la categoría de parque nacional, reserva nacional o monumento natural. Así, se exige que cuenten con: 1) una exorbitante belleza o notable riqueza en flora o fauna autóctona, o bien un vital interés científico que justifiquen su resguardo y conservación y 2) la norma que disponga tal declaración sea una ley. Sobre este último recaudo, es preciso mencionar que se estatuye así el principio de legalidad. Parte de la doctrina sostiene¹⁶ que el concepto de legalidad no alude a una ley en sentido formal sino a cualquier norma, que por su forma y contenido tenga validez para el ordenamiento jurídico. En este tema, y abonando esta posición, se han creado “reservas naturales estrictas” mediante el Decreto N° 2149/1990¹⁷ así como “reservas naturales silvestres” y “reservas naturales educativas” mediante el Decreto N° 453/1994.¹⁸

Reviste vital importancia la incorporación del vocablo “conservación” dado que la preservación de la naturaleza es la finalidad prioritaria de la normativa en análisis. Asimismo, se incluyó la expresión “con ajuste a los requisitos de la Seguridad Nacional”, como el elemento determinante que habrá que tener presente al momento de la creación de nuevas áreas protegidas bajo el sistema de la ley. En realidad, esta

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

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

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

exigencia guarda estricta relación con la época en la que se sancionó esta norma, dado que el Poder Ejecutivo era ejercido por la Junta Militar, y justamente esta doctrina era la que impregnaba el gobierno de de facto del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”.

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

El artículo 3 establece: “La creación de nuevos parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales, en territorio de una provincia, solo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del Estado nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva (...)”. Esta redacción fue tomada textual de la Ley N° 18594. Sin embargo, la nueva legislación agregó: “Podrá incluir los territorios afectados por la Ley N° 18575 y normas complementarias, previa intervención del Ministerio de Defensa”. Este último párrafo por un lado implica un permiso, toda vez que autoriza la creación de nuevas áreas protegidas bajo el régimen de la legislación en zonas de frontera, y por el otro impone un nuevo requisito, ya que además de la cesión por parte de la provincia, se exige en estos supuestos la intervención del Ministerio de Defensa.

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

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

La Ley N° 18594 especificaba que se consideraban parques nacionales, las áreas a conservar en su estado primitivo, pero no se indicaba cuáles eran los requisitos que debían contener para ser conservadas y protegidas. El artículo 4 de la Ley N° 22351 complementa el vacío legal y define el concepto de parques nacionales en los siguientes términos: “Serán parques nacionales las áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fitozoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico, las que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante y aquellas que correspondan a medidas de Defensa Nacional, adoptadas para satisfacer necesidades de Seguridad Nacional. En ellos está prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercerá con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación”.

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

Esta definición estaba en perfecta sincronía con la noción proporcionada por UICN en la X Asamblea realizada en Nueva Delhi–India– en 1969, la cual los consideraba espacios que, sin variaciones esenciales a causa de la ocupación ni de la explotación humana, resultaban representativos a nivel nacional, destacándose por la singularidad y rareza excepcional de su fauna, flora, gea, paisaje, etc., siendo destinados al uso público para que las administraciones nacionales los resguarden de los perjuicios que pudiera ocasionarles la intervención humana. Posteriormente, esta conceptualización fue perfeccionada en la XI Asamblea General de la UICN celebrada durante 1972 en Banff–Canadá–. De una interpretación armónica de ambas surgen, básicamente, los siguientes requisitos ineludibles: 1) amplia extensión, conforme las condiciones históricas y demográficas de cada Nación, pero siempre coincidente con unidades ecológicas completas, 2) exorbitantes valores naturales, 3) tratamiento restrictivo de la

explotación y ocupación humana, 4) régimen legal tuitivo, 5) declaración y gestión por las administraciones nacionales, y 6) turismo autorizado.

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

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

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

Un caso peculiar es el de España, ya que mientras los otros Estados declaraban en forma individual parques nacionales, este país aprobó en 1916 lo que se conoce como la primera ley general de parques nacionales en el mundo, tema que se abordará con posterioridad en el apartado 4.1.

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

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

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

El artículo 5 de la Ley orgánica, luego de su modificación por la Ley N° 26389,²¹ reseña las prohibiciones especiales que rigen en los parques nacionales. Así, enuncia que además de la prohibición general de la cláusula anterior de toda explotación económica salvo aquella que se encuentre ligada al turismo, queda prohibido: a) la enajenación y arrendamiento de tierras del dominio estatal, así como las concesiones de uso, b) exploración y explotación mineras, c) instalación de industrias, d) explotación agropecuaria, forestal y cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales, e) pesca comercial, f) la caza y todo tipo de acción sobre la fauna, con la salvedad que fuere estrictamente necesaria por razones de orden biológico, técnico o científico, g) introducción, trasplante y propagación de fauna y flora exóticas, h) asentamientos humanos, i) introducción de animales domésticos, j) construcción o instalaciones de edificios, con excepción de los consignados a la autoridad de aplicación, de vigilancia o seguridad de la Nación y a vivienda propia en las tierras de dominio privado, k) todo acto u omisión que pudiese originar alguna modificación del

20. Garayo Urruela, Jesús María, “Concepción integrada de la conservación de la naturaleza y categorías de espacios naturales protegidos”, disponible en: www.ingeba.org, pp. 9-10.

21. Ley N° 26389, publicada en el BO del 25/06/2008.

paisaje o del equilibrio biológico, salvo medidas de defensa conducentes a la Seguridad Nacional e, I) sobrevuelos en aeronaves impulsadas a motor, exceptuados los de las rutas aéreas comerciales, militares y civiles que no cuenten con rutas alternativas, así como los destinados a operaciones de búsqueda y rescate, combate de siniestros, investigaciones científicas, relevamientos técnicos y todo aquello que esté vinculado con tareas inherentes a su cuidado y administración.

En forma concomitante, el artículo 6 señala que la infraestructura reservada para la atención del turismo se ubicará, si fuera posible, en las reservas nacionales. En caso contrario y de manera excepcional, podrá situarse en parques nacionales, pero estará limitada a lo verdaderamente indispensable. Asimismo, estipula que el Poder Ejecutivo Nacional podrá otorgar autorización para la construcción de edificios, así como instalaciones destinadas a la actividad turística. Para ello será necesaria, la propuesta realizada a tal fin por la Administración de Parques Nacionales, donde conste la existencia de un interés general que lo justifique y la manifestación expresa que no significará ninguna modificación sustancial del ecosistema del lugar. La concesión de uso podrá ser conferida por un plazo de hasta treinta años.

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

A continuación de esta norma de excepción, se fija el derecho de preferencia, en igualdad de condiciones, a favor del Estado Nacional para la adquisición de inmuebles situados en estos espacios naturales protegidos. A tal efecto, en el artículo 7 se establece el procedimiento que corresponderá llevar a cabo cuando se enajenen a título oneroso tierras de dominio privado dentro de los parques nacionales. En este

supuesto, se deberá informar, de manera fehaciente, el precio y demás condiciones de venta a la autoridad de aplicación, que tendrá un lapso de ciento veinte días corridos para ejercer su derecho. Una vez que se encuentre vencido el plazo, la facultad caducará de pleno derecho. Si se pretende enajenar el inmueble a terceros, el escribano interviniente tiene la obligación de acreditar el cumplimiento de dicho recaudo.

Con relación a los monumentos naturales, el artículo 8 determina que esa categoría comprende: “(...) las áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas, de interés estético, valor histórico o científico, a los cuales se les acuerda protección absoluta. Serán inviolables, no pudiendo realizarse en ellos o respecto a ellos actividad alguna, con excepción de las inspecciones oficiales e investigaciones científicas permitidas por la autoridad de aplicación, y la necesaria para su cuidado y atención de los visitantes”. El antecedente de este concepto se ubica en el artículo 7 de la Ley N° 18594, que apuntaba: “Serán Monumentos Naturales las regiones, objetos, especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico a los cuales se le acuerda protección absoluta”.

Por su parte, la UICN define el monumento natural como aquella “área que contiene una o más cualidades específicas naturales o naturales/culturales, la cual es de excelente valor representativo y único, por su rareza inherente, o cualidades estéticas, o significado cultural”. Es de destacar que la categoría III de la UICN –Monumento Natural–, a diferencia de nuestra legislación, se refiere exclusivamente a “áreas”, por lo que su utilización para designar a una especie sería inadecuada, y se apartaría del sistema único de clasificación internacional para las áreas protegidas promovido por la entidad internacional citada.

No puede soslayarse que la categoría de monumento natural prevista en la Ley N° 22351 solo resultará plenamente operativa cuando los ejemplares de las especies así declaradas se encuentren en el ámbito de un área protegida federal, es decir gestionada por la Administración de Parques Nacionales.²²

En el artículo 9, la norma dispone: “Serán reservas nacionales las áreas que interesan para: La conservación de sistemas ecológicos, el

22. Cuminetti, Simón I., “Aplicación de la categoría ‘Monumento Natural’, prevista en el art. 8 de la Ley N° 22351, a especies de fauna nativa amenazadas”, LL Online, p. 8.

mantenimiento de zonas protectoras del parque nacional contiguo, a la creación de zonas de conservación independientes, cuando la situación existente no requiera o admita el régimen de un parque nacional. La promoción y desarrollo de asentamientos humanos se hará en la medida que resulte compatible con los fines específicos y prioritarios enunciados”.

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

La fuente del dispositivo fue el artículo 8 de la Ley N° 18594, que a su vez tuvo en cuenta lo decidido en la convención de la Unión Panamericana de 1940. No obstante, se realizaron sobre la antigua redacción dos modificaciones de gran relevancia: 1) se sustituyó el vocablo “zonas de transición” por “zonas protectoras” con el objeto de reforzar la idea de que las reservas nacionales constituyen zonas intermedias que no están sujetas a un régimen tan estricto como el de parques nacionales pero tampoco exentas de todo tipo de regulación conservacionista y, 2) se incorporó la expresión “la promoción y desarrollo de asentamientos humanos se hará en la medida que resulte compatible con los fines específicos y prioritarios enunciados”. La finalidad fue posibilitar un adecuado desarrollo de las actividades económicas en las reservas nacionales.

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

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

Por otro lado, la estructuración de sistemas de asentamientos humanos estará condicionada a que su actividad principal sea la turística. En realidad, la antigua reglamentación utilizaba el término “villas turísticas” en vez de asentamientos humanos. Se entendió que este último concepto resultaba técnicamente más moderno y pertinente,

23. Alfonsín, Raúl, *op. cit.*, p. 57.

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

dado que contempla también otros supuestos de población y radicación necesarios de prever por la constante evolución de las regiones.

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

Únicamente podrá autorizarse el aprovechamiento de los bosques y la forestación sujeto a las condiciones estipuladas en la Ley N° 13273,²⁵ siempre y cuando esta no se oponga a los fines de la Ley orgánica de parques nacionales. En similar sentido, en cuanto a la preeminencia de esta normativa especial se expresa la Ley de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos N° 26331.²⁶ Con esta salvedad, se tuvo en cuenta el supuesto de que alguna norma forestal estuviera en colisión con los estándares de la legislación especial de parques nacionales, y se consagró la prelación de estos últimos en razón de la especialidad de su régimen legal.

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

El artículo 13 estipula que: “La fauna silvestre autóctona, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático, que se encuentren en las tierras de propiedad del Estado nacional dentro de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, pertenecen al dominio privado de aquel. Si dichos animales traspasaren las tierras de propiedad del Estado, readquieren el estado de cosas sin dueño, siempre que no se los haya trasladado con dolo, fraude, ardid, fuerza, violencia o mediante apoderamiento ilegítimo”. En definitiva, el objetivo es robustecer

25. Ley N° 13273, publicada en el BO del 06/10/1948.

26. Ley N° 26331, publicada en el BO del 26/12/2007.

la protección de la fauna silvestre dentro de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, para lo cual se la declara del dominio privado del Estado nacional cuando cumplen las siguientes condiciones: 1) es autóctona, excluyéndose así la exótica, y 2) está ubicada en tierras de propiedad del Estado nacional, por lo tanto no comprende la que se encuentre en tierras de propiedad privada, independientemente de que fuera autóctona o exótica. Aquí también tiene prelación el régimen establecido por la ley orgánica en razón de su especialidad.

Ya hemos advertido que, además de las tres categorías establecidas en la Ley N° 22351 analizadas, existen tres categorías de manejo más, a saber: 1) reservas naturales estrictas –creadas por el Decreto N° 2148/1990–; 2) reservas naturales silvestres, y 3) reservas naturales educativas –creadas por el Decreto N° 453/1994.

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

En forma genérica se prohíbe en estas unidades cualquier actividad que modifique los rasgos naturales, susceptible de disminuir la diversidad biológica, o que menoscabe los elementos de fauna, flora o gea, exceptuándose la que resulte indispensable para el manejo y control de dichas zonas.³⁰ Además, está vedado: 1) el uso extractivo de sus recursos naturales, ya sea a través de la explotación agropecuaria, forestal o

27. Decreto N° 2148/1990, artículo 1.

28. Decreto N° 2148/1990, artículo 2.

29. Decreto N° 2148/1990, artículo 3.

30. Decreto N° 2148/1990, artículo 4.

minera, la caza o pesca comerciales o cualquier otro aprovechamiento de los mismos; 2) la exploración minera; 3) la pesca, caza u otro hostigamiento o perturbación de los ejemplares de la fauna silvestre y la recolección de flora o cualquier objeto de interés geológico o biológico, salvo que sea expresamente autorizado con fines científicos o de manejo; 4) la introducción, trasplante y propagación de especies de flora y fauna exóticas; 5) el ingreso de animales domésticos, con la salvedad de los que sean necesarios para el manejo y control de las reservas naturales estrictas; 6) la utilización o la dispersión de sustancias contaminantes –sean tóxicas o no–, salvo que sea autorizada con una finalidad científica o de manejo; 7) asentamientos humanos; 8) el acceso del público en general; 9) el tránsito de todo tipo de vehículos, con excepción del indispensable para fines científicos, de control o manejo; y 10) la construcción de edificios, instalaciones, caminos u otras obras físicas de desarrollo, exceptuándose aquellas mínimas necesarias para la administración, el control, el manejo y la observación científica.³¹

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

Por otro lado, se denominan “reservas naturales silvestres”: “aquellas áreas de extensión considerable que conserven inalterada o muy poco modificada la cualidad silvestre de su ambiente natural y cuya contribución a la conservación de la diversidad biológica sea particularmente significativa en virtud de contener representaciones válidas de uno o más ecosistemas, poblaciones animales o vegetales valiosas a

31. Decreto N° 2148/1990, artículo 5.

dicho fin, a las cuales se les otorgue especial protección para preservar la mencionada condición".³²

Esta categoría de protección tiene los siguientes objetivos principales: 1) promover el mantenimiento de la diversidad biológica; 2) mantener en condiciones de mínima alteración antrópica muestras de los principales ecosistemas de diferentes regiones biogeográficas u otros de singular interés para el país, garantizando a las futuras generaciones las oportunidades de conocer áreas que han estado libres de perturbación por causa humana durante un prolongado período de tiempo; 3) preservar en forma integral y a perpetuidad las comunidades bióticas y las características fisiográficas de sus entornos, amparando el desarrollo de los procesos ecológicos y evolutivos esenciales en su interior; 4) servir de zonas protectoras de las reservas naturales estrictas contiguas, aislándolas de posibles causas de perturbación de origen humano; 5) proveer oportunidades para la investigación científica; y 6) permitir la visita con fines de educación y goce de la naturaleza, que faciliten un contacto introspectivo con la misma en un marco de quietud y soledad, o para la observación de los elementos constitutivos de la flora y fauna, de baja intensidad de carga, de conformidad con los recaudos necesarios para asegurar la menor perturbación posible del medio natural.³³

En estas zonas se prohíben todas las actividades que puedan modificar sus características naturales, que amenacen disminuir la diversidad biológica, o que afecten los elementos de fauna, flora o gea.³⁴ También está expresamente prohibido: 1) el uso extractivo de sus recursos naturales, ya sea a través de la explotación agropecuaria, forestal, minera, la caza comercial, la pesca comercial o cualquier aprovechamiento de estos; 2) la exploración minera, incluida la prospección de hidrocarburos; 3) la instalación de industrias; 4) la pesca y caza de especies nativas o cualquier hostigamiento o perturbación de los ejemplares de la fauna silvestre, así como la recolección de flora, o de todo tipo de objetos naturales; 5) la introducción, trasplante y propagación de especies de flora y fauna exótica, como también la reintroducción de ejemplares de la fauna o flora nativa sin los debidos estudios etológicos, ecológicos y

32. Decreto N° 453/1994, artículo 1.

33. Decreto N° 453/1994, artículo 2.

34. Decreto N° 453/1994, artículo 3.

sanitarios; 6) la incorporación de animales domésticos; 7) el uso o dispersión de sustancias contaminantes –tóxicas o no–; 8) la enajenación y el arrendamiento de tierras del dominio público; 9) las concesiones, excepto las mínimas necesarias para atender a los visitantes; 10) los asentamientos humanos; 11) la operación de aeronaves a menos de tres mil pies; y 12) la construcción de edificios, instalaciones, caminos u otras obras de desarrollo.³⁵

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

En forma expresa, el artículo 12 de la norma precitada señala que cuando se designe reserva natural estricta, reserva natural silvestre o reserva natural educativa a un área situada dentro de un parque nacional, reserva nacional o monumento natural, dicha zona continuará formando parte integrante de estos últimos. En esta hipótesis, constituirán “restricciones adicionales a las figuras jurídicas declaradas por la Ley N° 22351”.

La autoridad de aplicación, en los tres casos, es la Administración de Parques Nacionales, la que deberá actuar de conformidad con los lineamientos establecidos en el sistema nacional de áreas protegidas.

35. Decreto N° 453/1994, artículo 4.

36. Decreto N° 453/1994, artículo 6.

37. Decreto N° 453/1994, artículo 7.

3.3. La Administración de Parques Nacionales

En los fundamentos de la Ley N° 22351 se indicaba que una de las principales causas de las modificaciones al sistema nacional de áreas protegidas, era paliar los conflictos que había traído aparejado limitar la autarquía prevista en la Ley N° 12103 a la entonces Dirección de Parques Nacionales a través de las Leyes N° 18594 y 20161. Como una derivación lógica de lo anterior, el lineamiento cardinal de la reglamentación vigente tendía a conceder al nuevo órgano –la APN– la autarquía necesaria para que pudiera cumplir eficazmente sus funciones.

En estas coordenadas, el artículo 14 prescribe que la Administración de Parques Nacionales es “un ente autárquico del Estado nacional y continuador jurídico de la entidad creada por la Ley N° 12103”. El concepto de autarquía guarda cierta analogía con el de autonomía empleado por el artículo 5 de la Ley N° 12103. Sin embargo, corresponde destacar que la sustitución obedece a que en la actualidad el término autonomía está a nuestro entender exclusivamente reservado para las provincias, que son las únicas entidades genuinamente autónomas reconocidas por el derecho público argentino.³⁸ Ello, por cuanto al momento de constituirse la unión nacional las provincias se reservaron para sí el poder de darse sus propias instituciones –como también el de dictar sus constituciones y sus leyes–. La misma norma indicaba que “sus relaciones –las de la APN– con el Poder Ejecutivo Nacional se mantendrán a través del Ministerio de Economía por intermedio de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería”. Estas relaciones sufrieron sucesivas reformas en la estructura del Estado a partir de modificaciones a la Ley de Ministerios. Efectivamente en 1991, al crearse durante la presidencia de Carlos Menem la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, la APN mantuvo su carácter de organismo autárquico, pero con dependencia política de dicha secretaría –en remplazo de la de Agricultura y Ganadería que establecía la Ley N° 22351–. Por otro lado, en 1999, al inicio de la presidencia de Fernando De la Rúa, la APN pasa a depender de la

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

Secretaría de Turismo. En febrero de 2000 el organismo es intervenido, y finalmente, en febrero de 2001 se normaliza el funcionamiento de la APN como organismo autárquico, manteniendo la dependencia política de la Secretaría de Turismo.³⁹ Esta subordinación de manera contundente se evidencia en la propuesta de designación de su presidente, vicepresidente y dos vocales sobre un total de 6 miembros del directorio de la entidad –artículo 20 de la Ley N° 22351–.

A fin de subrayar la trascendencia de la condición de “ente autárquico” del organismo, en el mismo mensaje de elevación de la Ley N° 22351 se señala: “Ha sido fuente esencial de esta iniciativa, la primera Ley de Parques Nacionales N° 12103, sancionada en 1934, genuino modelo de correcta técnica legislativa en cuyas disposiciones se vertebró la etapa fundacional de la institución, esclarecidamente conducida por el doctor Ezequiel Bustillo, quien fue también el inspirador de aquella ley primigenia. La aludida experiencia ha demostrado que constituyó un error restringir la amplia autarquía que confirió a la entonces Dirección General de Parques Nacionales la Ley N° 12103 como lo hizo la legislación posterior, restricción ostensible en la preceptiva de las Leyes N° 18594 y 20161 y sus decretos reglamentarios 637/70 y 2811/72, respecto del actualmente llamado Servicio Nacional de Parques Nacionales. En consecuencia, debe procurarse restablecer la autarquía de parques nacionales, dado que resulta indispensable que el órgano destinado a regir el sistema, tenga la suficiente capacidad operativa para poder prestar adecuadamente los servicios a su cargo, desarrollando sus misiones esenciales: la conservación de la naturaleza en los lugares de su jurisdicción y la atención de los visitantes que concurren a ellos. Para el cumplimiento de dicha misión la repartición tiene que ejercer funciones, como las concernientes a la administración y manejo de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura turística en los mismos, la investigación científica y su aplicación al sistema de protección de la naturaleza que por su tecnicismo son propias de una entidad descentralizada. Por ello, el lineamiento rector del proyecto

39. López Alfonsín, Marcelo A., “El sistema nacional de áreas protegidas: una visión desde el derecho constitucional ambiental”, AA.VV., *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, T. II, Dirección: Sabsay, Daniel A., Coordinación: Manili, Pablo L., Buenos Aires, Hammurabi, 2010, pp. 291-301.

cuya sanción se propicia, está constituido por el otorgamiento de parques nacionales de la autarquía necesaria para su eficaz funcionamiento; lineamiento este que, obviamente, ha sido subordinado a los principios y normas supremas del derecho público argentino, de tal virtud que, en cabal observancia de las facultades privativas de los tres poderes constituidos del Estado, confiere solamente al ente autárquico atribuciones y funciones de carácter administrativo, con exclusión de las gubernativas y aquellas, además, se circunscriben a una esfera de competencia limitada por la ley, están sujetas al contralor jerárquico del Poder Ejecutivo y a la revisión jurisdiccional de sus actos por el Poder Judicial. Para una mejor inteligencia de la prenotada naturaleza institucional del órgano, se propone sustituir su nombre actual por el de “Administración de Parques Nacionales”.

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

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

Conforme el artículo 18, la Administración de Parques Nacionales tendrá las siguientes atribuciones y funciones: 1) manejo y fiscalización de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, así como la administración del patrimonio del organismo y de los bienes afectados a su servicio; 2) conservación de los parques nacionales en su estado natural de su fauna y flora autóctonas y, si fuera necesario, su restitución, para asegurar el mantenimiento de su integridad; 3) protección de la inviolabilidad de los monumentos naturales; 4) mantenimiento de los ecosistemas en las reservas nacionales asegurando la protección de

40. Ley N° 25997, publicada en el BO del 07/01/2005.

su fauna y flora autóctonas y, en caso de necesidad, la restitución de los mismos, para salvaguardar su integridad; 5) permitir la caza y pesca deportiva de las especies exóticas dentro de las áreas del sistema de la ley, así como la erradicación de las mismas especies cuando ello resultare forzoso; 6) promover la realización de estudios e investigaciones científicas relativas a los espacios protegidos, la realización periódica de censos de población, encuestas de visitantes y relevamiento e inventario de recursos naturales existentes; 7) dictar las reglamentaciones que le competen como autoridad de aplicación; 8) aplicar las sanciones por infracciones al sistema; 9) otorgar las concesiones para la explotación de todos los servicios ineludibles para la atención del público, y establecer la caducidad de las mismas cuando el incumplimiento del concesionario o motivos de interés público manifiesto, lo hicieren conveniente; 10) intervención obligatoria en el estudio, programación y autorización de cualquier obra pública dentro de su jurisdicción; 11) autorizar proyectos de construcción privados, fijando normas para su ejecución; 12) establecer regímenes sobre acceso, permanencia, tránsito y actividades recreativas en los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, y el control de su cumplimiento; 13) dictar normas generales para la planificación de las vías de acceso y de los circuitos camineros de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales; 14) será la autoridad exclusiva para la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de infraestructura turística, así como para el otorgamiento de las respectivas concesiones y la determinación de su ubicación; 15) fomento del progreso y desarrollo en las reservas nacionales, mediante la construcción de caminos, puentes, escuelas, sistemas de comunicación, muelles, puertos, desagües, obras sanitarias o establecimientos asistenciales, pudiendo celebrar convenios y efectuar aportes para el estudio, la financiación y ejecución de esas obras; 16) cuidado y conservación de los bosques existentes en las áreas que integran el sistema de la ley; 17) el manejo de la riqueza forestal existente en las reservas nacionales, pudiendo autorizar su aprovechamiento; 18) elaboración y aprobación de planes maestros y áreas recreativas; 19) proveer lo conducente a la prestación de los servicios públicos en su jurisdicción, cuando los mismos no puedan ser suministrados satisfactoriamente por los organismos competentes; 20) recabar de las autoridades públicas todo tipo de colaboración; 21) mantener relaciones oficiales directas

con los ministros, secretarios de Estado y demás autoridades nacionales, como también con gobernadores y otras autoridades provinciales y municipales; 22) delimitación de los perímetros de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales; 23) resolver sobre la toponimia en los lugares sujetos a su jurisdicción procurando restablecer la original; y 24) contratar, previo concurso de antecedentes u oposición, científicos o técnicos argentinos, cuando se requiera sus servicios para el cumplimiento de los fines de la normativa.

La dirección y administración del organismo estará a cargo de un directorio compuesto por un presidente, un vicepresidente y cuatro vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Los cargos de presidente, vicepresidente y dos vocales serán propuestos por el Ministerio de Turismo, mientras que los dos vocales restantes serán sugeridos por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, respectivamente, conforme a la Ley de ministerios vigente que modifica en este punto lo previsto originalmente por el artículo 20 de la Ley N° 22351.

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

Con relación a las condiciones de funcionamiento, se dispone que el quórum necesario es de cuatro miembros, incluidos el presidente o vicepresidente.⁴¹ Las decisiones deberán ser adoptadas por mayoría absoluta de los miembros presentes. El presidente tendrá voz y voto en las reuniones, el cual se computará doble en caso de empate. El vicepresidente asumirá las funciones de aquel, en los su-

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

puestos de ausencia, impedimento o vacancia; en otros supuestos, tendrá la función de vocal.

La responsabilidad de los integrantes del directorio es personal y solidaria, salvo cuando exista constancia en acta de desacuerdo –artículo 21–.

En suma, la APN tiene un gobierno colegiado, tal cual surge de su artículo 20. Las facultades del directorio están previstas en los artículos 23 y 24 de la Ley orgánica. Esto solo se vio alterado en el caso de la intervención del organismo –febrero de 2000 y febrero de 2001–, pues el interventor reunía en su persona las facultades que la ley le otorga al directorio, según el decreto firmado por el entonces presidente De la Rúa.

El Capítulo VI del Título II abarca lo concerniente a la integración y a la aplicación del Fondo de Fomento de Parques Nacionales. Acerca del primer aspecto, el artículo 25 prevé que se integrará con: 1) el producido de la venta, arrendamiento o concesión de inmuebles, instalaciones y bienes muebles; 2) lo devengado de aforos y venta de madera fiscal y otros frutos y productos; 3) derechos de caza y pesca; 4) derechos de entrada y patentes; 5) derechos de edificación, construcciones en general, contribuciones de mejoras, como también tasas que se establezcan por retribuciones de servicios públicos; 6) el producido de las concesiones para prestación de servicios; 7) el monto que perciba el organismo por los servicios que preste en forma directa; 8) importe de multas; 9) subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparaciones o de personas físicas o jurídicas; 10) intereses y rentas de los bienes que posee; 11) recursos de leyes especiales; 12) sumas asignadas por el presupuesto general de la Nación y todo otro ingreso que derive de la gestión de la Administración de Parques Nacionales; y 13) recursos no utilizados de ejercicios anteriores. El antecedente de este dispositivo es el artículo 27 de la Ley N° 18594, y las modificaciones realizadas tuvieron por objeto delimitar conceptual y técnicamente los recursos que integran el referido fondo de fomento. Respecto del segundo aspecto, el artículo 26 dispone que lo percibido será utilizado para: 1) la creación de parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales; 2) la adquisición de bienes indispensables para el cumplimiento de los fines establecidos en la norma; 3) la promoción de actividades que contribuyan a asegurar una mejor difusión y conocimiento de los parques

nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, tales como congresos, exposiciones, campaña de publicidad, entre otras; 4) la realización de cursos, estudios e investigaciones; 5) afrontar los gastos de personal, generales e inversiones que demande el funcionamiento de la Administración de Parques Nacionales; 6) el cumplimiento de cualquier actividad que deba realizar la Administración de Parques Nacionales, de acuerdo con sus funciones y atribuciones; 7) solventar indemnizaciones; y 8) atender erogaciones necesarias para preservar recursos naturales que puedan, en el futuro, integrar el sistema instituido por la legislación. La fuente de esta norma es el artículo 28 de la Ley N° 18594, sin embargo la reglamentación vigente de un modo más abarcativo ha contemplado algunas innovaciones que no se encontraban en la anterior ley, tales como los puntos 1, 7 y 8. Este fondo se constituyó en 1996 –durante la segunda presidencia de Menem– como contrapartida del financiamiento del crédito otorgado por el Banco Mundial para implementar la donación del Fondo Mundial de la Naturaleza –GEF–, de diez millones de dólares estadounidenses, para la constitución de cinco nuevas áreas nacionales protegidas. Sin embargo, la falta de reglamentación del Fondo de Fomento de Parques Nacionales ha impedido su continuación.

Finalmente, el artículo 27, al igual que el artículo 29 de la Ley N° 18594, faculta al organismo para utilizar las disponibilidades financieras, no invertidas, en la adquisición de títulos de la deuda pública, letras de tesorería u otras emisiones de valores públicos.

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

de la diversidad biológica, del patrimonio natural y cultural así como de los rasgos paisajísticos más sobresalientes de Argentina”. Específicamente, se contemplan como objetivos y metas del plan de gestión los siguientes:

1. Para la primera década del nuevo milenio, un sistema nacional de áreas protegidas –SNAP– que comprendiera no menos del 5% del territorio nacional –promoviendo la representatividad de todas las ecorregiones.
2. Contribuir a la conservación de la biodiversidad y de los valores culturales del país, sumando los espacios naturales protegidos a las redes y estrategias nacionales e internacionales de conservación.
3. Integrar las unidades del SNAP entre sí y con otras de diferente jurisdicción, respondiendo a criterios de planificación biorregional que aseguren niveles de conectividad adecuados y estándares de conservación homologados.
4. Incorporar el SNAP al entorno social mediante la búsqueda de soluciones consensuadas, para alcanzar modelos de desarrollo sustentable dentro de una visión compartida.
5. Aportar desde las áreas protegidas al desarrollo sustentable de las diferentes regiones del país, especialmente a través del impulso de actividades recreativas y turísticas compatibles con los principios relativos a la conservación del patrimonio natural y cultural.
6. Favorecer la valorización de los espacios protegidos por parte de los ciudadanos.
7. Propiciar que el manejo del SNAP se encomiende a personas con idoneidad suficiente, para garantizar la consecución de estas metas y objetivos.
8. En las áreas de influencia y en los ámbitos especializados, promover el debate y la discusión sobre las metodologías más apropiadas para lograr sus objetivos de conservación y manejo. Asimismo, promover la participación activa de la comunidad, a fin de asegurar un mayor involucramiento y control en el proceso de toma de decisiones.
9. Desarrollar estrategias para estas unidades coherentes con los lineamientos establecidos en la “Estrategia Nacional para

la Biodiversidad”, en el marco de los compromisos asumidos como Estado signatario del Convenio de Diversidad Biológica.

10. Alcanzar un alto grado de cooperación y colaboración con otras administraciones, instituciones o entidades, tanto en el ámbito nacional como internacional.
11. Promover con el conjunto de países que integran el MERCOSUR y otros de la región, el desarrollo de una estrategia de planificación biorregional complementaria a los proyectos nacionales de biodiversidad, para garantizar una vinculación armónica entre los países de sus SNAP, en lo que concierne a las ecorregiones compartidas y las consideradas prioritarias para la conservación.

Tal como se señalara, este Plan de Gestión Institucional se encuentra vigente, y debiera entrar según sus propias metas en una etapa de revisión integral durante 2011.

4. LOS SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS EN EL DERECHO COMPARADO

4.1. España

En España opera una fuerte descentralización legislativa y administrativa en las Comunidades Autónomas, de forma tal que cada una de estas tiene poderes legislativos y ejecutivos distintos de los de la administración central en lo que respecta a materias propias de su competencia. Entre estas pueden destacarse las concernientes al ordenamiento del territorio y las relativas a los recursos naturales, incluyendo la reglamentación sobre áreas protegidas.

No obstante, dentro de este deslinde de competencias, impera una reserva a favor del Estado español para asuntos de interés nacional o que afectan a más de una Comunidad Autónoma. Por consiguiente, en lo vinculado a parques nacionales, en principio media una reserva de gestión exclusiva a favor del Estado –declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en 1995–.⁴² Entonces, actualmente existen competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre cuestiones relativas a parques nacionales, tanto en lo referido a su creación como en su gestión.

Desde los comienzos de la política de parques nacionales, existió en España una ley marco para todo el sistema de espacios protegidos. Esta circunstancia perdura hasta la actualidad, dado que independientemente de las competencias descentralizadas en las Comunidades Autónomas, se sigue manteniendo la vigencia de una norma básica nacional que engloba la política de todas las administraciones en la materia.⁴³

En esta legislación de base, de forma genérica se determinan las características que deben reunir los parques nacionales, el procedimiento

42. STC 102/1995, del 26 de junio de 1995.

43. Castroviejo Bolibar, Miguel, *De Yo-Semite a las Islas Cíes, del Presidente Lincoln al Rey Juan Carlos I: Un paseo por dos sistemas de parques nacionales*, editado por The German Marshall Fund of The United States, Estados Unidos de Norteamérica, 2004, pp. 71-72.

de declaración, así como los principios rectores de gestión y sus objetivos principales de conservación.

En igualdad jerárquica con la mencionada normativa, coexisten leyes específicas para el establecimiento de cada parque, donde se estipulan las finalidades concretas como también disposiciones para la gestión de esa área protegida. Por otro lado, existen los denominados “planes de gestión”, aprobados por el Poder Ejecutivo, que derivan tanto de la ley marco como de las reglamentaciones individuales.

A su vez, con el mismo rango normativo, el Gobierno sanciona para toda la Red Española de Parques Nacionales el “Plan Director”, donde se fijan los lineamientos de la política de parques.

En suma, el régimen legal de parques español, desde una perspectiva general, está compuesto por la ley marco de conservación de los espacios naturales y el Plan Director. Sin embargo, desde un nivel específico, se integra por la legislación de cada parque nacional en particular, y el plan rector de gestión de cada unidad. No puede soslayarse la relevancia del plan de ordenación de los recursos naturales, consecuencia de la ley marco, que debe aprobarse previamente a la declaración de cualquier parque nacional.

A mayor abundamiento, este esquema se completa con normas de carácter estatal –horizontales y sectoriales–, y legislación de carácter autonómico –también horizontal y sectorial–.

La Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna N° 4/89⁴⁴ fue la primera norma sobre el tema que se sancionó en España con posterioridad a la Constitución de 1978. La legislación “marco” se estructura en base a tres principios fundamentales: la ordenación del territorio, las áreas protegidas y las especies de flora y fauna silvestre.

En relación al primer pilar, incorpora una innovación en materia de ordenamiento territorial al prescribir la obligación de elaborar “planes de ordenación de los recursos naturales” en los que se deben estipular los diferentes usos que pueden llevarse a cabo en las unidades con la finalidad de proteger los recursos naturales. A la vez, determina que estos planes especiales tienen preeminencia sobre la planificación

44. Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna N° 4/89, sancionada el 27 de marzo de 1989, publicada en el BOE N° 74, del 28 de marzo de 1989.

derivada de la ley del suelo. Sin duda, teniendo en cuenta las características del sistema, donde la mayoría de los parques se establecen sobre territorios que no son del dominio del Estado español y son las Comunidades Autónomas las competentes para calificar el uso del suelo, se trata de una herramienta indispensable para garantizar la conservación de la naturaleza.

La competencia exclusiva sobre la gestión de los parques nacionales fue otorgada en la ley de 1989 al Estado español, aunque posteriormente a la declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional en 1995 –como ya adelantamos– este se vio obligado a reformarlo en 1997.

En suma, la norma contiene cinco instrumentos claves para cualquier sistema de parques nacionales, a saber: 1) determina el procedimiento de declaración y administración; 2) fortalece a su autoridad de aplicación al crear la “Red Española de Parques Nacionales” y establecer su Consejo Rector; 3) sistematiza las bases de organización de los parques nacionales y de la mencionada Red; 4) puntualiza las funciones de los Patronatos; y 5) formaliza el aporte de recursos presupuestarios públicos para el desarrollo sostenible de las áreas del entorno de los parques nacionales.

El Tribunal Constitucional Español –TCE–, a través de la sentencia 102/1995, declaró inconstitucional la reserva de gestión exclusiva a favor del Estado nacional que contenía la Ley N° 4/89.⁴⁵

De modo previo al análisis de constitucionalidad sobre la normativa cuestionada, el Tribunal examina las características de la legislación marco de 1989. En primer término señala que la Constitución en varias de sus disposiciones hace referencia a “condiciones básicas” –artículo 149.1.1.–, “normas básicas” –artículo 149.1.27.–, “legislación básica” –ar-

45. Las actuaciones se inician por sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco, la Junta de Andalucía, el Gobierno de Canarias, la Generalitat de Cataluña, la Junta de Galicia, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, el Parlamento de Cataluña, la Junta de Castilla y León, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y el Gobierno de la Diputación de Cantabria, contra la norma prerreferida y el Real Decreto 1095/1989, en el entendimiento de que vulneraban el bloque de constitucionalidad en orden a la atribución y reconocimiento de competencias.

título 149.1, 17 y 18–,⁴⁶ y además enuncia las atribuciones exclusivas del Estado. Estas cláusulas se encuentran estrechamente vinculadas, aun cuando se utilizan denominaciones diferentes.

El vocablo “básico” trae aparejada la acepción de “fundamento”, el objeto es garantizar en aras del Estado español, valores generales superiores a los de las Comunidades Autónomas. Es decir, un común denominador normativo y, en la materia objeto de estudio, una política global sobre el ambiente.

Entonces, la legislación “básica” comprende un conjunto de normas legales sancionadas en virtud de la potestad reglamentaria que la Constitución de 1978 le encomienda al Gobierno nacional –artículo 97 C.E.–,⁴⁷ siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por el contenido técnico o por un carácter coyuntural, estacional y circunstancial. Ello en modo alguno implica que el contenido normativo de lo “básico” en esta materia excluya otro tipo de actuaciones que exijan intervención estatal. Esta solución sería verdaderamente excepcional, y únicamente podrá llegarse cuando no exista ningún punto de conexión que posibilite el ejercicio de las competencias autonómicas, o bien cuando el carácter supraautonómico del fenómeno objeto de competencia haga imposible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre este. Entendemos que, aun frente a esta hipótesis, se requeriría que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o

46. Constitución de España, artículo 149: “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias. 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. (...) 17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. 18. Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas (...) 27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas (...)”.

47. Constitución de España, artículo 97: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

de coordinación con las Comunidades Autónomas. Como bien señala el TCE en el fundamento jurídico N° 8, se produce así la novación del título habilitante de tales actuaciones, cuya legitimidad se encuentra en la competencia residual del Estado español –artículo 149.3 C.E.–,⁴⁸ mientras que en supuestos ordinarios las facultades ejecutivas o de gestión en materia de ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado.

En este contexto, puede afirmarse que lo “básico” cumple un rol de ordenación a través de “presupuestos mínimos” obligatorios, pero que permiten a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección mayores. Por consiguiente, tiene simultáneamente carácter mínimo, funcionando como patrón indispensable para la protección del ambiente. Por fuera de este núcleo están las normas que lo complementan y desarrollan con la ejecución, sin fisura alguna de este conjunto normativo. Se trata –según el fundamento jurídico N° 9– de una estratificación de la temática por niveles, donde el estatal es suficiente y homogéneo, pero mejorable a efectos de adaptarlo a las circunstancias particulares de cada Comunidad Autónoma.

Ahora bien, la extensión de la legislación básica no puede impedir el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas con competencias en materia ambiental. Es característico de este título competencial que estas puedan sancionar normativa adicional de protección, lo que se traduce en la posibilidad de dictar leyes más rigurosas a favor del ambiente. En sentido contrario, no podrán disminuir el nivel de protección dispuesto en la legislación nacional.

En lo que respecta a los parques nacionales, el TCE subrayó: “La característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de

48. Constitución de España, artículo 149: “3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

la península o de sus archipiélagos. La posibilidad, pues, de su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia como los reúne la configuración abstracta que actúa como presupuesto de hecho de la declaración. A esta calificación material se une y exige, cumpliendo así el mandato constitucional, la vestidura formal de una ley de las Cortes Generales no solo para ratificar la subsistencia de los ya existentes, (...) sino también para declarar en el futuro como tales otros espacios que puedan merecerlo. Cualquiera que fuere la naturaleza intrínseca de las leyes con un objeto singular o un sujeto individualizado, es lo cierto que la declaración de que un determinado espacio natural reviste las características para ser considerado Parque Nacional no se agota con tal declaración sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa. No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques, para la cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente. Se ajustan, pues, a la Constitución no solo el artículo 22 de la Ley, salvo en lo que se dice más abajo, sino la disposición adicional primera” –Fundamento Jurídico Nº 21–.

El Tribunal entiende que los parques nacionales ostentan rasgos especiales por su carácter representativo, que justifican una mayor intervención estatal para su delimitación, identificación, declaración como espacios naturales únicos y, en definitiva, su protección. La Constitución de 1978 ampara la intervención del Estado español para regular la gestión de los parques, en aras de consolidar la unidad de su régimen jurídico y la uniformidad en la administración, que conlleven a garantizar su preservación y disfrute por toda la sociedad en base a criterios comunes imperantes en todo el territorio.

Sin embargo, teniendo especialmente en cuenta la concurrencia en la materia y espacio físico de competencias autonómicas, el decisorio del TCE declara inconstitucional la total exclusión de las Comunidades Autónomas de la participación en la gestión de parques. Es decir que ordena establecer un régimen que coordine en forma adecuada las competencias concurrentes.

En cumplimiento con lo dispuesto por el Tribunal, se sancionó la Ley N° 41/97⁴⁹ modificatoria de la legislación anterior. Esta nueva reglamentación impactó directamente sobre los procedimientos de establecimiento y de gestión de los parques nacionales, pero no tuvo repercusiones sobre la finalidad de los mismos.

Efectivamente, se mantiene en esta nueva norma la definición de parques nacionales estipulada en la Ley N° 4/89: “espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados parques, se declare su conservación de interés general de la Nación”.⁵⁰

Como puede observarse, se establecen dos requisitos para que un espacio sea declarado parque nacional. Por un lado, debe cumplir las condiciones previstas para alcanzar la categoría de parque. Estas se refieren a un área natural con insignificantes transformaciones por la actividad humana y que, a su vez, posee valores ecológicos, estadísticos o científicos que justifican un tratamiento preferente. Por otro lado, será indispensable que su conservación revista interés general para toda la Nación, recaudo que se determinará por las Cortes Generales y que, además, exige que sea representativo del patrimonio natural español, como también que incluya alguno de los principales sistemas naturales que se incorporan en el anexo de la nueva ley.

La iniciativa de la declaración está en cabeza del Gobierno nacional o de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentre el espacio que se pretende proteger. En ambos supuestos, se necesita el acuerdo del Poder Legislativo de la comunidad afectada. Por último, las Cortes Generales serán las encargadas de adoptar la decisión correspondiente. Esta competencia estará, en última instancia, sometida al control del Tribunal Constitucional que deberá determinar, en cada caso concreto, si el parque nacional cumple con los requisitos para poder ampararse en la competencia básica del Estado.

Los parques nacionales serán financiados por los presupuestos generales del Estado español y con los aportes de recursos presupuestarios que realicen las Comunidades Autónomas.

49. Ley N° 41/1997 sobre reforma de la Ley N° 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, sancionada el 05/11/1997, publicada en el BOE N° 266 del 6 de noviembre de 1997.

50. Ley N° 41/1997, artículo 22.1.

La gestión es compartida entre el Estado nacional y las Comunidades Autónomas involucradas, la que se llevará a cabo a través de una Comisión Mixta de Gestión, principal órgano gestor y piedra angular del sistema. Al respecto, el artículo 23.1 prescribe: “la gestión de los Parques Nacionales se efectuará, en cada uno de ellos, por la Administración General del Estado y por la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado, a través de una Comisión Mixta de Gestión, que estará integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Medio Ambiente, y de la Comunidad Autónoma”.

El organismo tendrá como función principal llevar a cabo todo tipo de acto ejecutivo, entre los que se encuadra la elaboración del plan de uso y gestión. No obstante, la aprobación del mismo es una atribución de las Comunidades Autónomas, al igual que la propuesta de nombramiento del Director-Conservador que tendrá a su cargo la administración y la coordinación de las actividades del parque.

La característica fundamental es que la titularidad del ejercicio ejecutivo de competencias corresponde en forma concurrente a ambas administraciones –la nacional y la autonómica–, sin que los órganos creados se adicioneen funcional o jerárquicamente a la estructura de ninguna de las dos administraciones. El carácter mixto les otorga una posición “flotante” respecto de las administraciones “madres” sin que se encuentren adscriptos a ninguna de estas en particular; produciéndose lo que se denomina “mancomunización” de las competencias para la planificación común de actuaciones y la ejecución unificada por el órgano.⁵¹

En suma, en un parque nacional español la competencia de conservación de la naturaleza es conjunta y se ejerce a través de la mencionada Comisión Mixta, mientras que otras competencias –forestal, caza, etc.– son exclusivas de las Comunidades Autónomas. Lo que evidencia es que sobre una misma área protegida pueden actuar distintas administraciones públicas con diferentes funciones y facultades. Es decir que

51. Sanz Gandasegui, Francisco, “El modelo de gestión compartida de los Parques Nacionales previstos en la Ley N° 4/1989, de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres, según la reforma introducida por la Ley N° 41/1997 de 5 de noviembre: análisis desde la perspectiva constitucional”, en AA.VV., *Jornadas jurídico-técnicas sobre Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente Parques Nacionales y Organismo Autónomo Parques Nacionales*, 2000, pp. 179-181.

la existencia de un parque nacional no implica así el vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas; en sentido contrario, implica una limitación sobre estas para la salvaguarda de la conservación de la naturaleza.

Finalmente, es preciso subrayar que la ley de 1997 constituye como órgano asesor del sistema el Consejo de la Red. Este organismo de carácter consultivo tiene como función primordial el seguimiento continuo y permanente de la totalidad de las áreas protegidas españolas. En su seno, se encuentran representadas la Administración General del Estado, cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito geográfico se ubiquen parques nacionales, las entidades locales y las asociaciones más representativas vinculadas con la protección del ambiente.

Dentro de sus atribuciones, se destaca la de elaborar el Plan Director de la Red Española de Parques Nacionales –aprobado por el gobierno nacional–. Este se trata del documento que establece los lineamientos generales de actuación de la Red. En definitiva, el Plan Director será el parámetro político-institucional para la elaboración de los planes de uso y gestión que se establecen en forma específica para cada uno de los parques nacionales que conforman el sistema.

4.2. Estados Unidos de Norteamérica

El sistema de parques nacionales norteamericano se rige por un conjunto complejo de normas. Muchas de estas datan de principios del siglo XX y, si bien fueron modificadas a través de enmiendas específicas en las últimas décadas, aún conservan plena vigencia.

Se encuentra estructurado a través de las leyes nacionales –entre ellas, por su especialidad, la de creación del NPS, los tratados internacionales suscritos por los Estados Unidos,⁵² las órdenes ejecutivas y las proclamaciones del Presidente, como también los reglamentos y directivas del Secretario y del Vicesecretario a cargo del Departamento del Interior–. En un segundo plano, se encuentran normas de diversos géneros emanadas del propio Servicio Nacional de Parques, que

52. Vale la pena recordar que en relación con la jerarquía del derecho internacional, Estados Unidos de Norteamérica es el modelo clásico del dualismo en la relación con su derecho interno.

cumplen un rol preponderante en la política pública y en la gestión en materia de conservación de las unidades concretas, ya que conforman el denominado “Sistema de Directrices”. Conjuntamente con estas leyes aparece la legislación de carácter ambiental, aplicable en toda la administración. Esta última tiene una significativa incidencia en el sistema por las obligaciones que introduce. Sirvan como ejemplo la Ley Nacional de Protección Ambiental de 1969 –NEPA–⁵³ y las relativas a la gestión de residuos o a la calidad de las aguas, entre otras.⁵⁴

En el ámbito de las áreas protegidas federales la normativa más importante es la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Parques de 1916, que establece los lineamientos generales del sistema y, a su vez, se erige en parámetro de interpretación de las normas específicas de cada uno los espacios protegidos. Entonces, en cuanto a los objetivos funciona como una especie de “ley marco” de parques, estrictamente en lo que hace a la finalidad, puesto que no contiene disposiciones de orden procedimental para incorporar nuevas unidades, ya que en este aspecto el Congreso se reserva la facultad de iniciativa para su creación.

Esta normativa es la piedra angular del sistema nacional de parques norteamericano. Constituye la norma directriz en materia de política y de gestión. Son tan solo cuatro artículos que básicamente disponen: 1) el establecimiento de un Servicio Nacional de Parques en la órbita del Departamento del Interior, 2) el objetivo del mismo, “promover y regular el uso de los parques nacionales, monumentos y reservas”, 3) limitaciones presupuestarias de partidas iniciales, y 4) los principios cardinales de las áreas protegidas, entre los que se destacan la posibilidad de interceder en los procesos naturales, cumplimentando determinadas condiciones, y la facultad de otorgar concesiones por un plazo máximo de 20 años.

Reviste vital trascendencia la definición de los objetivos de las áreas protegidas, ya que es complementaria de los actos legislativos destinados a la creación de dichos espacios. En forma expresa, subraya que: “la finalidad de los parques, monumentos y reservas es conservar el paisaje y los objetos naturales e históricos, así como la vida silvestre que alber-

53. *National Environmental Protection Act*, 1969.

54. Castroviejo Bolibar, Miguel, *op. cit.*, pp. 79-80.

gan y facilitar su disfrute público de tal modo y por tales medios que se conserven inalterados para el disfrute de las generaciones futuras”.⁵⁵

Por otra parte, las leyes complementarias desarrollan y actualizan la ley fundacional del NPS con el fin de adaptarla a las circunstancias sociales, económicas e históricas de las áreas protegidas, así como la ubicación del organismo dentro de la administración norteamericana.

La evolución del sistema generó varios conflictos relacionados con los criterios de gestión de las diferentes unidades, incluso se llegaron a imponer objetivos divergentes para los distintos tipos de áreas protegidas. Con el propósito de zanjar el debate, en 1970 se dictó la “Ley General sobre Autoridades”,⁵⁶ que determinó la forma de gestión de los espacios del sistema y fue la clave para erradicar las divergencias existentes entre las áreas naturales, las históricas y las recreativas.

Así, se dispuso que todas las unidades administradas por el NPS conformaban un único sistema, por lo que –independientemente de la legislación específica de creación de cada una de estas– debían ser gestionadas de conformidad con los principios estipulados en la Ley orgánica de 1916, así como por sus normas complementarias.

Poco tiempo después, en 1978, a través de una ley que versaba sobre el parque nacional Redwood, el Congreso reafirma este criterio al identificar los objetivos de todos los espacios protegidos con los de la ley de 1916. A su vez, pone de manifiesto que la finalidad de las mismas no es otra que alcanzar “un alto grado de protección”. Por consiguiente, enfatiza que “tanto la gestión de las unidades como la autorización de las actividades debe realizarse e interpretarse a la luz de su alto valor público y de la integridad del Sistema y no deben tener como consecuencia el deterioro de los valores de cada unidad”.

No puede dejar de advertirse la existencia de una gran variedad de legislación complementaria. Sirvan como ejemplos:

1. Leyes sobre protección y gestión de recursos hídricos: se trata de un conjunto integrado por varias normas. La primera de estas es la ley de preservación de las antigüedades americanas –*Act for the Preservation of American Antiquities*–, de 1916. Entre

55. Como se ve, un objetivo muy similar al contenido en la Ley orgánica argentina N° 22351.

56. Una norma similar a nuestra Ley de Ministerios.

sus disposiciones establece: a) garantías de protección para los bienes históricos y prehistóricos ubicados en tierras federales, b) la facultad del Presidente de declarar monumentos naturales aquellos lugares de interés histórico o científico, limitada la superficie mínima imprescindible para la preservación de los bienes afectados, c) otorga la gestión de esos lugares al Departamento responsable del terreno donde se encuentran, y d) la obligación de destinar a museos públicos el material excavado. La segunda es la ley de preservación de lugares, edificios y antigüedades históricas de 1935 – *The Historic Sites Act*–, la que concede al NPS amplias competencias y responsabilidades. Específicamente, prescribe que la preservación para el uso público de estos sitios que ostentan gran significación para la comunidad es una política nacional. En consonancia, encomienda al Secretario de Interior el inventario, control, estudio, investigación, restauración y puesta a disposición del público de dichos bienes. La tercera es la ley de 1955 sobre la gestión de bienes de museo –*Management of Museum Properties Act*–, mediante la cual se faculta al Secretario de Interior para mantener y proteger objetos arqueológicos e históricos de importancia nacional y a establecer los museos adecuados para cumplir dicho objetivo.

La cuarta data de 1966 y es la ley sobre la preservación de propiedades históricas –*National Historic Preservation Act*–, que fijó una política nacional de conservación histórica, incluyendo el fomento de la preservación en el nivel estatal y privado, autorizando a la Secretaría del Interior a ampliar y mantener un “Registro Nacional de Lugares Históricos” que incluía propiedades del Estado y locales. Además, autorizaba donaciones federales, a los Estados y el National Trust for Historic Preservation, de estudios y planificación para la adquisición y desarrollo del mencionado registro. Al mismo tiempo, se otorga al NPS la coordinación de estos programas y se nombra a su director como Director Ejecutivo del Consejo Asesor de Preservación Histórica.

Por último, la quinta norma se adoptó en 1979, la ley de protección de los recursos arqueológicos –*Archaeological Resources Protection Act*. Define los recursos arqueológicos como cualquier material humano, restos de vida pasada o actividades que

son de interés arqueológico y tienen determinada antigüedad. Prohíbe todo tipo de excavación y alteración de estos recursos, como también su compra, venta e intercambio, salvo que medie autorización emanada de autoridad competente.

2. Fondo para la conservación de espacios terrestres y acuáticos –*The Land and Water Conservation Fund (LWCF) Act*–: se creó por ley en 1965. Reviste vital importancia, por ser la primera vez que se decide destinar en forma permanente ingresos públicos a la adquisición de tierras, para lo que se instituye un fondo específico.⁵⁷ La finalidad del mismo es la planificación de la compra de tierras e instalaciones de recreo en espacios abiertos, ya sea por el Servicio o por otras agencias federales. Originariamente su actividad se iba a extender hasta 1989, pero a través de una reforma legislativa realizada en 1987 se lo extendió hasta 2015.
3. Ley sobre ríos nacionales inalterados y escénicos de 1968: declara que es política nacional el mantenimiento de determinados ríos en su estado natural, como también la preservación de su entorno inmediato para el disfrute de generaciones presentes y futuras. Los ríos administrados por el NPS son los que forman parte del sistema nacional de parques. No obstante, en caso de conflicto entre su legislación específica y la del sistema, se aplicará la más restrictiva, es decir, esta última.⁵⁸
4. Ley sobre el sistema nacional de senderos de 1968: prevé tres tipos de senderos: a) “senderos nacionales de recreo”, los que se encuentran próximos a los grandes centros urbanos y son establecidos por el Secretario de Interior o el de Agricultura; b) “senderos escénicos nacionales”, que son más extensos y se ubican en lugares remotos, tienen fines de recreo y conservación de los valores de las áreas que atraviesan y se declaran por ley del Congreso; y c) “senderos laterales de conexión”, cuyo objetivo es facilitar el acceso a los dos anteriores. A su vez, en

57. Es un precedente del Fondo de Fomento de los Parques Nacionales creado por la Ley orgánica argentina N° 22351, según su propia exposición de motivos.

58. Es decir que hay una preeminencia de la legislación de parques por sobre la de esta materia en razón de su especialidad, similar a la del sistema argentino en materia de bosques nativos o glaciares.

1978, a través de una enmienda a la ley de 1968 se adicionaron los “senderos históricos nacionales”.

5. Ley de áreas silvestres de 1964 –*Wilderness Act*–: destinada a garantizar la preservación de estos espacios, para lo cual establece un “Sistema Nacional de Preservación de Áreas Silvestres”. Define a esta última como un espacio natural de más de 2.000 hectáreas donde la comunidad de seres vivos no ha sido alterada por el hombre. La declaración mediante ley del Congreso específica de una unidad como “área silvestre” no implica su adscripción administrativa a este sistema, sino que permanece dentro de la órbita del NPS, lo que en los hechos significa que establecen objetivos complementarios para los lugares que, ya perteneciendo al NPS, adquieren también el carácter de áreas silvestres. Sin perjuicio de ello, la reglamentación prohíbe algunos usos tales como el desarrollo de actividades comerciales, la construcción de vías –temporales o permanentes–, los medios de transporte mecánicos y la edificación de infraestructura e instalaciones.
6. Ley nacional de política ambiental de 1969: es la legislación base en materia de protección ambiental de todas las agencias del Gobierno federal. La incorporación más importante fue la obligación de emplear un enfoque sistémico y multidisciplinar en la planificación y en la toma de decisiones que repercutan sobre el ambiente. Con esta norma surgen los estudios de impacto ambiental y la participación necesaria de la sociedad civil en los procedimientos de planificación.
7. Gestión de zonas costeras –1972–: prescribe como política nacional la preservación, protección, desarrollo, restauración y mejora –si fuera posible– de los recursos de las zonas costeras.
8. Control de la contaminación de las aguas, 1972: Su objeto es restaurar y conservar la integridad química, física y biológica de las aguas. Para cumplir con dicha finalidad, faculta a la Agencia de Medio Ambiente –EPA–⁵⁹ a prever estándares mínimos y obliga a los Estados a estipular los objetivos de calidad de las diferentes aguas.

59. La *Environmental Protection Agency* fue creada por la citada NEPA en 1969.

9. Ley de protección del aire, 1967: es una norma horizontal que tiene por fin proteger la buena calidad del aire para resguardar la salud y el bienestar de la población.
10. Protección de especies amenazadas, 1973: exige a las agencias federales que el desarrollo de sus actividades no genere impactos desfavorables sobre las especies amenazadas o en peligro, así como tampoco modifique negativamente sus hábitats críticos.
11. La minería en el Sistema Nacional de Parques. Hasta 1976, esta actividad estuvo reglamentada por la Ley de Minas de 1872, que tenía como finalidad primordial facilitar la explotación minera. Sin embargo, en 1976 se produjo un cambio sustancial de criterio, aprobándose una ley que propicia, dentro del Sistema, la supresión definitiva de la actividad minera. En consecuencia, sujeta las concesiones en explotación a un plazo fijo transcurrido el cual prescriben, a la vez que cierra las unidades del sistema que otorgaban nuevas concesiones.
12. Ley de responsabilidad federal extracontractual de 1946: determina los criterios de atribución de responsabilidad del NPS cuando no cumplimenta su deber de protección de los visitantes.
13. Ley de protección de los recursos del Sistema Nacional de Parques -1990-: contempla un sistema de garantía respecto de la indemnización por daños y perjuicios que las personas o sus bienes puedan ocasionar a los recursos protegidos por el sistema. Cualquiera que dañe un recurso será responsable por los perjuicios causados, salvo que pruebe que fueron producidos en el ejercicio de una actividad legalmente autorizada.
14. Las concesiones en el Servicio Nacional de Parques: reguladas por la ley de mejora de la gestión de concesiones de 1998. La regla general es la limitación de las instalaciones a las estrictamente necesarias para el uso y disfrute de los espacios protegidos, claro está, dentro del marco de la compatibilidad con un alto nivel de protección de los valores naturales.
15. Visitas aéreas en los parques nacionales: en 2000 se sancionó la ley de gestión de visitas aéreas de las áreas protegidas. Si bien la aviación civil conserva la competencia de gestión del espacio aéreo de los parques, se exige la coordinación entre la administración de esta y la de los parques nacionales. Asimismo, se

prohíben los vuelos comerciales en las unidades sin autorización previa y se fomenta la utilización de la tecnología más silenciosa.

Como puede observarse, desde sus comienzos el sistema nacional de parques requirió un complemento regulador que garantizara una interpretación armónica de las leyes reglamentarias. De esta manera, se evitaba que la flexibilidad de criterios de estas terminara menoscabando el propio régimen. El inicio del denominado “Sistema de Directrices”, se ubica en 1918. Aquí se estableció como regla general, que todas las actuaciones del NPS iban a estar subordinadas a la obligación de preservar los parques en su estado natural y sin deterioro de sus valores.

Este mecanismo engloba un conjunto de normas internas estructuradas en tres niveles jerárquicos, mediante el cual se define y establece de modo horizontal la política de gestión para todo el sistema. Se trata de una herramienta de comunicación eficaz entre la dirección y los gestores de las unidades de conservación, que le permite a los últimos tener información permanentemente actualizada acerca de las decisiones de gestión emanadas del alto nivel, garantizando la coherencia y la unidad del ordenamiento. Teniendo en cuenta que en el régimen norteamericano todas las funciones de administración se encomiendan al Director del NPS, dicho sistema también es utilizado como vehículo para la delegación de competencias y para la atribución de responsabilidades en línea jerárquica.

Los tres niveles de decisión se estructuran de la siguiente manera: nivel 1, las políticas de gestión; nivel 2, las órdenes del Director; y nivel 3, los restantes documentos, tales como manuales y guías de referencia.

El documento de mayor relevancia es el compendio denominado “Políticas de Gestión del Servicio Nacional de Parques”. En un primer momento, en 1968, se aprobaron tres manuales de gestión para las tres tipologías de áreas que en aquel entonces tenía bajo su administración el sistema: las naturales, las recreativas y las históricas. Cuando oficialmente esta división fue dejada de lado en 1975, se unificaron los tres manuales en un solo texto. En diciembre de 2000 se aprobó el documento “National Park Service, 2001”, que es actualizado periódicamente –cada 10 o 12 años– a fin de mantener la congruencia con la evolución de la legislación, el progreso científico y técnico y las demandas sociales.

Las “Políticas de Gestión del Servicio Nacional de Parques” se descomponen en dos segmentos. Por un lado, aquellas que se orientan

exclusivamente al Sistema Nacional de Parques, y por el otro, las dirigidas a los programas nacionales que administra el NPS pero que no forman parte del mismo. Sobre estos últimos, corresponde reiterar que existen diferentes programas federales creados por leyes, como el Registro Nacional de Lugares Históricos, el Fondo para la Conservación de los Espacios Terrestres y Acuáticos, el Programa de Apoyo a la Preservación del Patrimonio Tribal y el Programa de Apoyo a la Conservación de Ríos y Senderos, entre otros.

Por su parte, las “Órdenes del Director” –atribución conferida a este funcionario por la Ley orgánica del Servicio– funcionan como documentos accesorios al mencionado compendio. Generalmente son temáticas, es decir que se refieren a una cuestión en particular y desarrollan la política de gestión concerniente a ese tema. Asimismo, a través de estas se pueden enmendar o actualizar las políticas de gestión en determinados asuntos. Su duración es limitada a 4 años, lo que obliga de esta manera a su revisión y actualización periódica.

5. CONCLUSIONES

La evolución histórica de los parques nacionales argentinos refleja en gran medida la influencia de otros sistemas de conservación de la naturaleza, en especial en sus principios, el modelo estadounidense. La Ley N° 12103 de 1934 y la creación de los primeros dos parques, el Parque Nacional Nahuel Huapi y el Parque Nacional Iguazú, así como el establecimiento del Servicio de Parques Nacionales son claros ejemplos del antecedente indicado.

La consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas se produce con la sanción de la Ley N° 22351 en 1980. Allí se adoptan como propias de este régimen legal las tres categorías de manejo que se recomendaban a nivel internacional, en especial la UICN y la entonces Comisión Mundial de Parques Nacionales. En efecto, esta influencia se refleja en forma categórica en la propia exposición de motivos de la Ley orgánica de parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales N° 22351 de 1980. Además, la gestión sigue el modelo de gobernanza estatal con la creación de la APN como organismo rector en materia de conservación de la naturaleza.

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

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

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

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

Fue necesario dotar al organismo de un Plan de Gestión Institucional para afirmar el modelo de conservación de la naturaleza que fue modificándose a la par que se enriquecieron los debates en los organismos internacionales como la CMPNAP. Se tuvo en cuenta para ello la experiencia comparada de España y de Estados Unidos de América, que contemporáneamente revisaban sus sistemas nacionales a partir del Plan Director del Organismo Autónomo de Parques Nacionales de España –1999– y de las Directrices del National Parks Service –2000–.

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

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

THE ARGENTINIAN NATIONAL SYSTEM OF PROTECTED AREAS

Marcelo Alberto López Alfonsín

1. INTRODUCTION

The national system of protected areas is regulated by the organic law on national parks, national reserves and natural monuments #22.351,¹ which must be analyzed in light of the constitutional supremacy principle, taking into special account the amendment introduced to the Fundamental law in 1994, in addition to the dispositions and recommendations of international organisms regarding their conceptualization.

Indeed, the national system of protected areas cannot be examined without considering the process of making the environment a constitutional issue, resolved with the 1994 amendment. There, the environmental variable is essential, and its holistic worldview must inexorably include the competence matter, based on the territorial zoning.

Without a doubt, one of the main problems that the human being faces in his relation with the environment is the destruction of the ecosystems, as well as the loss of biodiversity. To counteract this circumstance, States implement systems of protected natural areas, where they carry out strategies and national plans tending towards maintaining the biological diversity through the in situ conservation.

In that regard, the former president of Argentina, Raúl Alfonsín, in the opening speech of the reunion of the Commission of Nature Parks and Protected Areas, held in San Carlos de Bariloche in 1986,² pointed out: “Since the industrial revolution and the demographic explosion that followed, the relation between men and biosphere –that thin cover of the planet that possesses and maintains life– has been deteriorating with serious consequences for the future of Humanity. Therefore, it is imperative that we go forward, as it has been declared by the International Union for the Conservation of Nature, towards ‘a correct management of the natural resources by men, so that we

1. Act #22351, published on the Official State Gazette 12/12/1980.

2. Alfonsín, Raúl, “Discursos presidenciales”, T. X, Secretary of Public Information, Buenos Aires, 1986, p. 57.

can produce the greatest benefits for present generations but keeping its potentiality to satisfy future generations". This is also part of our conception of human rights, that not only does it have its sight on present generations, but also the ones to come. The decision regards, then, on their quality of life, ultimately, their human development.

In addition, I will give a thorough analysis to the legal regimen concerning the national system of protected areas, mainly taking into consideration the stipulations of the old Law on protected areas and the spirit that was kept in view when Act #22351 was sanctioned.

For that purpose, it is indispensable to insist on the legal remedies referred to the three categories of protection that the foresaid Act establishes: national parks, national reserves and national monuments, which, at the same time, must be updated with the categories created by means of decrees, such as strict nature reserves, wilderness areas and educative nature reserves.

It is also relevant to explain the operation and structure of the authority of application, the Administration of National Parks –here on, the ANP–, as it cannot be avoided that the autarchy of this entity was one of the reasons that motivated the modification of the old 1934 National parks Act #12103.

In a different train of thought, I will examine the peculiarities of the system of protected areas in Spain. The reason is that we cannot forget the significant influence of this country's 1978 Constitution in our amendment in 1994, especially in the environmental issue. The prevailing role of the Spanish clause as source of article 41 of our Constitution is undeniable.

Special stress will be put on the remarkable legislative and administrative decentralization –without a doubt, the most important distinctiveness of the Spanish system–. Particularly, the legal regimen complements itself, on one hand, with what is called the conservation of natural areas "framework law", and, on the other hand, with the rest of the specific laws, having both legal instruments the same normative hierarchy. Even though, in a beginning, the Spanish State had exclusive –and excluding– jurisdiction on the management of national parks, there were then established shared competences between this and the Autonomous Communities.

At the same time, it cannot be eluded that one of the principal archetypes for the creation of the systems of protected areas is the United States' National Park System, since it was there where the first national park was founded. It is a referential parameter for the rest of the existing modalities on compared law in order to establish a legal regimen for the conservation of nature, either for the technical capacities of its guiding organism, for the economic resources it has got, or for the extension of the national system of reference.

United States' National Park System is a federal regimen of protected areas that covers the set of areas managed by the National Park Service – here on, the NPS–. It includes the areas classified as National Parks and most of the National Monuments, along with several other categories of protection, such as memorials, military parks, recreation areas, national shores and paths, among others.

Although all these areas are responsibility of only one managing organism –the NPS–, they are administered by this due to individual legislative authorizations, or, in the case of some national monuments, also created by President's enactment according to the Antiquities Act of 1906 –that settled the functioning and uses allowed.

Finally, I will exhaustively study the North American system. With the purpose of offering a global outlook of the policy used in this country, I will analyze the National Park Service Organic Act, as well as the diverse legislations that complement it.

2. PROTECTED AREA. CONCEPTUALIZATION

The necessity of legally isolating some zones from human activity appears as a result of the concern for the degradation of natural environments and the awareness of the risks that it involves. The conservation of nature is a conscious action focused on the subsistence of the human species and its quality of life.

The creation of protected areas is indispensable for the preservation of nature, representing the primary component of all the strategies for the protection of biodiversity. Precisely, their cardinal objective is to safeguard the natural ecosystems, work as shelter for the species and keep the ecological processes that are not proper for survival in land or maritime environments with high grade of human interference. On the other side, they operate as indicators of the interaction between men and nature, and turn out complementary of other so many measures destined to the sustainable maintenance of biodiversity.

The term “protected area” brings together an extended range of terrestrial and maritime zones, that is to say an important diversity of management approaches, from sections strongly protected to fractions where the accent is put on the conservation, surrounded by restrictive models in which preservation completes itself with a limited and sustainable extraction of resources.

The central topic to resolve in order to reach a definition, that would later allow the construction of the management categories³ of these natural territories, was if the expression “protected area” should be a term comprehensive of different types of territorial and water management, that in an incidental way would have some value for the conservation of biodiversity and landscape or, in an opposite direction, a restrictive concept, built with a particular management system orientated specifically to nature conservation.

3. The IUCN –International Union for Conservation of Nature and Natural Resources– management categories are the frame of reference to systematize the different ways of protected areas management. These are both recognized by international organisms, such as the UN, and by the different governments as universal basic standard towards the definition of protected areas.

In compared Law dissimilar interpretations can be found: some zones that are considered protected areas in a particular country are not equally categorized in others. The IUCN managed to reach a considerable consensus among the key actors, tipping the scales of the majority towards a definition as accurate as possible. While acknowledging that each State may determine what it understands by “protected area” within its own jurisdiction.

The “protected area” conceptualization⁴ of the then IUCN National Parks and Protected Areas World Commission was the following: “A land and/or sea area specially dedicated to the protection and maintenance of biodiversity and natural and cultural associated resources, managed through legal remedies and other efficient means”. According to this organism’s recommendation, all management categories must be congruent to this enunciation.

Although these areas fulfill the general preconditions identified in such definition, in practice the specific finalities for what protected areas are managed seem to be assorted. The primary objectives of the management model can be summarized in the following way:

Scientific investigation.

Wild zones protection.

Conservation of species and genetic diversity.

Maintenance of environmental services.

Protection of specific nature and cultural characteristics.

Tourism and recreation.

Education.

Sustainable utilization of resources which derivates from nature ecosystem.

Maintenance of the cultural and traditional attributes.

In a different manner, it must be highlighted that a group of biologists convened by the World Wildlife Fund –here on WWF– instituted an ecological classification system, where they identified types of transcendental habitats.

In this context, it is used the term “ecoregion”, which describes the extensive terrestrial or maritime area that contains a geographically

4. Such definition was ratified in the IUCN World Congress, held in Buenos Aires in January 1994, through its General Assembly.

distinctive group of nature communities that share the great majority of its species and ecological dynamics, environmental conditions and interact ecologically in a determinate manner for its subsistence in the long term.

The term ecoregion is used as an analysis unit. The WWF divided the world ecosystems in three great groups: 1) terrestrial ecoregions, 2) sweet water ecoregions and 3) marine ecoregions.

In short, an ecoregion is a considerable geographic area that distinguishes itself for the exceptional character of its morphology, geology, climate, soils, hydrology, flora and fauna.

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

In our country, the increase on protected areas in recent times has been remarkable. Notwithstanding, this growth did not follow a planned direction based on a previous study of the representation of the protected areas systems.⁵

Under the understanding that the old definition of protected area, exclusively centered in the protection of biodiversity, was not suitably adequate to present a high protection scale for these zones, this description was revised and modified in the World Commission on Protected Areas –here on WCPA– held during the Summit in Almería (Spain) on May 2007, and came into force when it was ratified in the IUCN World Congress, held in Barcelona on September 2008.

The current definition is: “A protected area is a clearly defined geographical area, recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values”.

The term “geographical area” integrate terrestrial areas, continental, marine and coastal waters, or a combination of these. The expression

5. Administration of National Parks, with collaboration of the Argentine Wildlife Foundation (Fundación Vida Silvestre Argentina): “Las Áreas Protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural”, September 2007, pp. 13-17.

“clearly defined” involves a delineated zone with prearranged limits, which can be physical characteristics or management actions. The locution “recognized” indicates the necessity for those areas to be recognized by States through any formal means.

The adjective “dedicated” makes reference to the existence of a concrete commitment from States related to the long term conservation of that zone –for example, international conventions, national or provincial laws, among others–. Whereas, “managed” implies that there were taken active measures to protect the nature values that justify the categorization as protected area.

The phrase “legal or other effective means” denotes the relevance that the regulation of protected areas has, this is, its inclusion in current Law, or protection by other efficient means. The enunciation “to achieve” engages a certain efficiency degree, and “long term” stands out the perpetuity with which these conservation areas must be managed.

Under these circumstances, “conservation” alludes to the in situ maintenance of ecosystems, nature and semi nature habitats and viable species populations in its natural environment.

When it is about domestic or cultivated species it refers to the preservation of the environments where their distinctive properties flourished.⁶

The word “nature” represents the species and ecosystems biodiversity, as well as geodiversity. Finally, the expression “associated ecosystem services” is used to refer to those ecosystem services associated to the nature conservation purpose.

The reason for the proposed adjustments between both definitions –first in 1994 and this last one in 2008– can be found in three different arguments. In first place, there was a high level of consent to keep the definition as simpler as possible⁷, including associated principles that would provide the necessary extension. This, understanding that trying to cover all possible contingencies within the framework of the conceptualization, would lead to a complex phraseology that, instead

6. IUCN: “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”, edited by Nigel Dudley, Gland, Switzerland, 2008, Translation to Spanish; José Puente, revised by Isabel Moyano Ramos and Pedro Rosabal.

7. This consensus was shown in the WCPA recommendation at the 2007 Summit in Almeria (Spain).

of clarifying, would guide to confusion. Secondly, replacing the term “land and/or sea area” for “clearly defined area” eradicates the problem of the omission of sweet water, among others.

Ultimately, in third place, the incorporation of the expression “conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values” instead of “biodiversity and natural and cultural associated resources” was glaringly comprehensive of nature values such as geodiversity, nature processes and environmental services. And in turn, it puts emphasis on nature conservation as a defining element of protected areas.

3. THE NATIONAL SYSTEM OF PROTECTED AREAS

3.1. Analysis of the organic law on national parks, national reserves and natural monuments

In the elevation message of Act #22351 it is expressly mentioned that the source of the new Law is the old regulation on national parks –Act #12103⁸–, as this is considered an example of correct legislative technique. Consequently, the principal idea of the legislative initiative was to reestablish the autarchy of its authority of application, since it was indispensable that the organism to be created –the ANP– had enough capacity to correctly fulfill the functions it would be in charge of.

The organic Law on National Parks and reserves and natural monuments consists of 37 articles, with the objective of achieving an adequate order of the themes it is about, it was segmented in sections and chapters. It is divided in seven sections that include the following items:

– Section I called “National parks, natural monuments and national reserves” holds six chapters. The first one points out what requirements should geographic areas have to acquire the category of national park, reserve or natural monument –art. 1–. Consecutively, it establishes that fiscal lands existing in those territories are of public national domain –art. 2– and the necessary conditions for the creation of new parks, reserves or monuments in the territory of the Republic –art. 3–. The second one is dedicated to national parks –arts. 4, 5, 6 and 7–. The third chapter refers to natural monuments –art. 8–. The fourth regulates national reserves –art. 9 and 10–. The fifth institutes application guidelines regarding population –art. 11 and 12–. Finally, the sixth specifies who does the wild fauna domain belong to, when it is inside national parks, natural monuments and national reserves –art. 13–.

– Section II “Administration of National Parks” is also integrated by six chapters. The first one regulates the autarchy of the authority of

8. Act #12103 published on the Official State Gazette 10/29/1934.

application –art. 14, 15, 16 and 17–. The second enumerates the functions and attributions of the Administration of National Parks –art. 18 and 19–. The third states the system of direction and administration of the organism –art. 20 and 22–; besides, it establishes the responsibility of the members of the board of directors –art. 21–. The fourth details the functions of the board of directors –art. 23–, while the fifth chapter indicates the president’s duties and attributions –art. 24–. To finish, the sixth systematizes everything referred to the National Parks Promotion Fund –art. 25, 26 and 27.

– Section III determines the sanctions for infractions to this Act –Chapter I, art. 28 and 29–, and legal actions in the head of the Administration of National Parks –Chapter II, art. 20 and 31.

– Section IV mentions the areas that integrate the system, existent at the moment of the sanction of this Act –art. 32–

– Section V hands over control and vigilance of the protected areas to the National Park Rangers Corp, auxiliary service, dependent of the Administration of National Parks. Its attributions and duties, as well as its organic structure, corporate ladder and disciplinary regimen will be established by the Executive Branch –art. 33.

It is important to say that Decree #1455/1987⁹ established the organic structure and regulation of the National Park Rangers Corp Executive Management that was modified by Decree #1770/1988¹⁰ and later by Decree #1401/1991¹¹ that introduced the amendments of both instruments.

It must be kept in mind that one of the attributions of the Administration of National Parks is to supervise zones assigned to its jurisdiction, meaning to ensure the observance of the corresponding Law. These tasks of administrative police were given to the National Park Rangers Corp, for what this public agent has the duty of exerting power and vigilance on those facts that exceed the administrative sphere.

The scope of the actions entrusted to the national park rangers was determined by ANP Board of Directors’ Resolution #78/2001. The document says: “Among the acts and measures taken in obedience to social control and vigilance, it is the one ‘to prevent’ human actions to

9. Decree #1455/1987, published on the Official State Gazette 06/28/1988.

10. Decree #1770/1988, published on the Official State Gazette 12/16/1988.

11. Decree #1401/1991, published on the Official State Gazette 07/30/1991.

which Act #22351 and its regulations qualify as forbidden behaviors”. From the phrasing it can be deduced that it also includes those behaviors that, although they are allowed, are subject to certain preconditions, such as inscriptions, authorizations, licenses, among others.¹²

In a similar way, in order to determine the reach of the environmental control and vigilance, it indicates that the state role must “detect” and “avoid” phenomenon of ecologic detriment.

– Section VI describes the intervention of the Ministry of Defense and the Ministry of Economy in case areas protected by this Act need national security actions –art. 34.

– Section VII, on one side, repeals Acts #18.594¹³ and 20.161, along with Decrees #2811/1972¹⁴ and 637/1970¹⁵ –art. 35–, and, on the other side, gives the Administration of National Parks a ninety days frame to submit its organic structure and the regulation project for the new legislation –art. 36.

Next, I will fully analyze the most relevant dispositions of the national system of protected areas, taking special account of the “organic law” character that has been given to Act #22351, and also the process of making the environment a constitutional issue, resolved with the 1994 Constitutional Amendment.

3.2. The categories of “national park”, “natural monument” and “national reserve” according to Act #22351 and the categories of “strict nature reserve”, “wild nature reserve” and “educative nature reserve”

The first article of Act #22351 prescribes: “(...) areas in the territory of the Republic that for its extraordinary beauties or richness in autochthonous flora or fauna or for a certain scientific interest, must be protected or conserved for scientific researches, education and enjoyment of present and future generations, in accordance with the National Security requirements, may be declared to be a national park,

12. Belfer, Laura L., “Guardaparques”, El Dial – DC46C.

13. Act #18594, published on the Official State Gazette 02/23/1970.

14. Decree #2811/1972, published on the Official State Gazette 05/23/1972.

15. Decree #637/1970, published on the Official State Gazette 02/23/1970.

natural monument or national reserve. In each case the declaration will be approved by law”.

This legal precept determines the specific requirements that must be fulfilled by jurisdictions that expect to be conferred with the category of national park, national reserve or natural monument. Therefore, it is required that they have: 1) extraordinary beauty or richness in autochthonous flora or fauna or a vital scientific interest that would justify its protection and conservation, and 2) the regulation that disposes such declaration must be a law. This last condition establishes the principle of legality. Part of the doctrine upholds¹⁶ that the concept of legality does not allude to a Law in the formal meaning but to any regulation that for its style and contents has validity in the legal system. On this issue, and subscribing to this position, “strict nature reserves”, “wild nature reserves” and “educative nature reserves” have been created, through Decrees #2149/1990¹⁷ and #453/1994,¹⁸ respectively.

The inclusion of the term “conservation” is of vital importance, as nature preservation is this Act’s critical objective. Furthermore, they included the expression “in accordance with the National Security requirements” as a determining element that must be kept in mind at the time of the creation of new areas protected by the system of this Act. Actually, this stipulation is connected to the period when this Act was sanctioned, since the control over the Executive Branch was exercised by the Military Junta y and it was precisely that doctrine the one that imbued the de facto government so-called by its leaders “National Reorganization Process”.

On other hand, article 2 establishes that fiscal lands of national parks and natural monuments belong to national public domain, same as the ones in national reserves, as long as they are not disaffected.

Article 3 disposes: “The creation of new national parks, natural monuments or national reserves, in the territory of a province, can only be declared with a previous cession of the area’s domain and

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

17. Decree #2149/1990, published on the Official State Gazette 10/18/1990.

18. Decree #453/1994, published on the Official State Gazette 03/29/1994.

jurisdiction in favor of the National State (...)” This wording was textually copied from Act #18594. Nonetheless, new legislation added: “It may include territories affected by Act #18575 and complementary regulations, with previous intervention of the Ministry of Defense”. This last paragraph, on one side, implies permission, as it authorizes the creation of new protected areas under the regimen of border zones, and, on the other, imposes a new requisite, because it requires the cession on the province’s behalf and also the intervention of the Ministry of Defense.

The former Law contemplated three clearly defined categories of protected areas, which were: national parks, natural monuments and national reserves, without further precisions regarding its distinction. The new regulation acknowledged among its objectives the necessity of conceptual and technical precision. In order to do so, it takes the standard followed in the Convention for the protection of flora, fauna and natural panoramic beauties of America, subscribed in Washington –EEUU– on October 12th 1940¹⁹. The cited international instrument provides protection to national parks and wild fauna species. In this way, article I.1 institutes as definition of national park: “The regions established for the protection and conservation of natural scenic beauties and flora and fauna of national importance, from which public can best enjoy as they are put under official surveillance”.

Act #18594 specified that there were to be considered national parks those areas to be conserved in its primitive stage, but it did not indicate which were the requisites it had to have to be conserved and protected. Article 4 of Act #22351 complements the legal vacuum and defines the concept of nature parks in the following terms: “National parks will be the areas to be conserved in its natural stage, which are representative of a phytozoogeographic region and have great attraction in scenic beauties or scientific interest, which will be maintained without further alterations than necessary ones to assure its control, service to visitant and those referring to National Defense actions, adopted to satisfy National Security needs. Commercial use in its territory is forbidden, with the exception of tourism, which will be developed in accordance with regulations established by the authority of application”.

19. This convention took effect on April 30th 1942.

The novelty is that it characterizes national parks for its preponderant notes, underlining that they are representative areas of phytozoogeographic zones with a notable attractive, either for its scenic beauties or scientific interest. The other innovation consists in the substitution of the term “primitive stage” for the expression “natural stage”: the justification for this variation lied in the confusion that such redaction generated, as it could not be determined if it made reference to the primeval stage of the area since its legal creation or since its present existence.

This definition was in perfect synchrony with the notion provided by the IUCN in the Xth Assembly held in New Delhi –India– in 1969, which considered national parks as areas without essential variations due to human occupation or exploitation, and representative to a national level for its singularity and exceptional peculiarity of its fauna, flora, landscape, etc., destined to public use so that national governments could protect them from damages human intervention may cause. Afterwards, this conceptualization was perfected in the IUCN XI General Assembly held in Banff –Canada– in 1972. Making a harmonious interpretation of both definitions, these ineludible requisites can be found: 1) wide extension, according to historical and demographic conditions of each Nation but always coinciding with complete ecological areas, 2) exorbitant natural values, 3) restrictive treatment of human exploitation and occupation, 4) protective legal regimen, 5) national governments’ declaration and management, and 6) authorized tourism.

The ultimate purpose of national parks is to conserve the diversity of environments, species and natural processes. Even though it is a universal criterion, the truth is that a national parks system must build on to the State it belongs to, guarding its own characteristics.

In order to indicate the origin of national parks, we must go back to 1872, date when the first national park in history was established, “Yellowstone”, in the Rocky Mountains of United States of America.

The movement initiated during XIXth century went in depth since the second half of XXth century. Canada established, in the Rocky Mountains too, its first national park in 1885. Europe was not indifferent to this process and, leaded by a few countries like Sweden, Russia or Switzerland, it also came quickly on board with these initiatives.

A peculiar case is Spain, because, while other States declared national parks individually, this country approved in 1916 what is known as the first general law on national parks in the world. I will analyze this subject later in 4.1 section.

As can be seen, national parks, since the creation of Yellowstone, have followed protection functions related to natural resources of national interest and public delight in the tourism–break modality. These fundamental aims were increased with the course of the years, adding other important goals like education, science or the promotion of rural expansion of local communities, even though they first appeared in a secondary level and in response to concrete situations, currently they are part of a whole coherent, balanced and advanced national park management program.

In effect, after the IUCN World Congress held in Bali –Indonesia– in October 1982, where the “Bali Action Plan” came to light, a new basic management purpose was incorporated, whose idea was that socioeconomic development of local populations was a way to include communities that were affected by protectionist programs, so to improve management of the declared areas and promote strategies of eco–development in the environment and zones of influence of national parks. The prohibitionist discourse of conservation of national parks has been substituted or, in any case, complemented by another one that highlights the integral and sustainable use of resources protected by this method of safeguard. The management readjustment aimed towards an approach that would allow establishing positive and open relations with residents and local communities who live inside or around national parks. This was recommended in the Bali Action Plan and revised and actualized a decade later. In particular, in the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas – Caracas (Venezuela), 1992– they accentuated the importance of national parks for the satisfaction of human necessities of any kind, proposing that actions executed in them would be introduced inside the respective surrounding territory contexts and would take part of the sustainable development strategies of the pertinent countries.²⁰

20. Garayo Urruela, Jesús María, “Concepción integrada de la conservación de la naturaleza y categorías de espacios naturales protegidos”, Available at: www.ingeba.org, pp. 9-10.

Article 5 of the organic law, after its modification by Act #26389²¹, identifies the special prohibitions that rule in national parks. In such a way, it enunciates that, besides the general prohibition of all economic use except for the one related to tourism, it is forbidden: a) the alienation or rental of lands of public domain, as well as licenses, b) mining exploration and exploitation, c) installation of industries, d) agriculture and livestock and forestall exploitation and any kind of natural resources use, e) commercial fishing, f) hunting and every kind of action against fauna, except if it is strictly necessary for biological order, technical or scientific reasons, g) insertion, transplant and propagation of exotic fauna and flora, h) human settlements, i) insertion of domestic animals, j) construction or installation of buildings, except for the ones allocated to the authority of application, Nation's vigilance or security and own house in lands of private domain, k) every act or omission that may cause modifications to landscape or biological balance, excluding defense measures leading to National Security and, i) overflies of motor-propelled aircraft, not including routes of commercial, military and civil areas that do not have alternative paths, like the ones destined to search and rescue operations, prevention of accidents, scientific investigations, technical studies and everything connected to its care and administration.

At the same time, article 6 points out that the infrastructure reserved for tourism service will be located, if possible, in national reserves. Otherwise and exceptionally, it can be situated in national parks, but limited to what is truly indispensable. It also stipulates that the National Executive Branch may give authorizations for the construction of buildings, as well as installations destined to tourism activity. To that end, it will be necessary that the proposal made by the Administration of National Parks incorporates the existence of a general interest that justifies it and the express manifestation that it won't mean any substantial modification of the ecosystem of the area. The concession may be granted for a maximum of thirty years.

Certainly, the intention that the legislator had in sight was the remarkable economic benefit that the touristic infrastructure in such areas brings about, as well as their regional development. It is an

21. Act #26389, published on the Official State Gazette 06/25/2008.

exception to the general prohibition of economic activities in national parks, that is why the interpretation of the norm is of a restrictive nature. In principle, neither buildings nor tourist installations can be built in these areas; they can only be authorized through the pertinent decree from the National Executive Branch, when the following conditions are fulfilled: 1) the previous applicable study, prepared by the ANP and 2) the previous ruling from the same authority of application through a resolution of its Board of Directors.

Right after this exceptional rule, the preemptive right is established, under the same conditions, in favor of the National State for the acquisition of properties situated in these protected natural regions. To that effect, article 7 exposes the proceeding to be taken when lands of private domain inside national parks are transferred against payment. In this case the price and other transaction conditions must be irrefutably informed to the authority of application, which will have a period of one hundred and twenty non-stop days to exercise its right. Once the period has expired, the opportunity will cease *ipso jure*. If the property is to be alienated to a third party, the participant notary has the obligation to prove the observance of such requirement.

Regarding natural monuments, article 8 determines that this category comprises: "(...) areas, things, animal or plants living species, of esthetical interest, historical or scientific value, to which absolute protection is given. They will be inviolable, and any activity produced in or concerning them is forbidden, except official inspections and scientific researches allowed by the authority of application, and necessary ones for its maintenance and service to visitors". The precedent of this concept is article 7 of Act #18594, which stated: "Natural monuments will be the regions, objects, animal or plants living species of esthetical interest or historical or scientific value, to which absolute protection is given (...)".

For its part, IUCN defines natural monument as the "area that includes one or more natural or culturally-influenced specific features, and have high representative and unique value, for its inherent rarity, or esthetical attributes, or cultural significance". It is worth noting that IUCN category III –Natural Monument–, unlike our Law, refers exclusively to "areas", hence its use for designating a species would be inadequate, and would diverge from the unique

international classification system for protected areas sponsored by the aforementioned international entity.

It cannot be concealed that the category of natural monument provided in Act #22351 can only be fully operative when species specimens declared as such are located in the field of a protected federal area, that is to say managed by the Administration of National Parks.²²

Article 9 disposes: “Natural reserves will be the areas that take an interest for: the conservation of ecological systems, maintenance of zones protective of the adjacent national park, creation of independent conservation zones, when the current situation won’t require or precise the regimen of a national park. The promotion and development of human settlements will be done to the extent that it would be compatible with the specific and imperative objectives enunciated”.

In the context of this conception, national reserves must be understood as a complementary and irreplaceable link in the system of protected areas, equidistant between intangible areas and the ones destined to production.²³

The source of this was article 8 of Act #18594, which, at the same time, took into account the resolution of the convention of the Pan American Union in 1940. However, two amendments of great relevance were made to the former redaction: 1) the term “transition zones” was replaced by “protective zones” with the intention of reinforcing the idea that national reserves constitute intermediate zones that are not subject to a regimen as strict as the one of national parks but neither are they exempt of any type of conservationist regulation and, 2) the expression “the promotion and development of human settlements will be done to the extent that it would be compatible with the specific and imperative objectives enunciated” was included. The object was to enable a sufficient development of economic activities in national reserves.

The protected areas catalogued as reserves have as principal objective the restrictive conservation with scientific purposes of autochthone fauna and flora, physiographic characteristics of scenic beauties, biotic associations and ecological balance.

22. Cuminetti, Simón I., “Aplicación de la categoría ‘Monumento Natural’, prevista en el art. 8 de la Ley N° 22351, a especies de fauna nativa amenazadas”, La Ley Online, p. 8

23. Alfonsín, Raúl, *op. cit.*, p. 57.

In these areas, commercial and industrial sports activities can be carried out, along with agriculture and livestock and quarry mining, but any other strip mining is rigorously forbidden.²⁴

On the other hand, the structuring of human settlements systems will be conditional on the main activity being touristic. In fact, the former regulation used the term “touristic villas” instead of human settlements. It was concerted that this last concept was technically more modern and pertinent, as it also contemplates other assumptions of population and establishment, which must be forecasted due to the constant evolution of the regions.

Commercial fishing, hunting and introduction of exotic species are banned in national reserves. Nevertheless, sports hunting and fishing are allowed, as long as they are controlled by the authority of application.

Forest exploitation and forestation can only be authorized when it is in concordance with the condition stipulated in Act #13273²⁵, provided that this does not disagree with the goals of the organic law of national parks. In the same sense, regarding the preeminence of this special law we have the Law of minimum standards for native forests #26.331.²⁶ With this exception, it was kept in mind the hypothesis that any forestall law would be in collision with the standards of the special regulation on national parks, so it was instituted the preference for the last one attributable to the specialty of its regimen.

In areas declared as natural monuments, only people whose presence is indispensable for its vigilance can reside; while in areas of public domain situated inside national parks and national reserves, people directly linked to allowable activities can also reside in them – article 11–. Consequently, the authority of application is empowered to promote the relocation of the existent population situated in national parks inside lands of public domain, towards national reserves, or outside its jurisdiction.

Article 13 stipulates that: “Autochthone wild fauna, excluding fish and every other species that has its full cycle of life inside aquatic

24. This is to say that the only exploitation authorized in national reserves is the one on minerals “of the third category”, as defined by the National Mining Code.

25. Act #13273, published on the Official State Gazette 10/06/1948.

26. Act #26331, published on the Official State Gazette 12/26/2007.

environment, which are located in lands of National State's property within the boundaries of national parks, natural monuments and national reserves, belong to his private domain. If these animals trespass the State's lands, they reacquire the condition of things without owner, as long as they have not been moved with malice, fraud, scheme, force, violence or through illegitimate appropriation". Ultimately, the objective is to intensify the protection of wild fauna inside national parks, natural monuments and national reserves, for which it is declared of National State's private domain when the following conditions are fulfilled: 1) it is autochthone, thus excluding exotic one and 2) it is sited in National State's lands, therefore it does not include the one located in lands of private property, regardless of its condition of autochthone or exotic. Once again, the regimen established by the organic law has preference thanks to its specialty.

We have already noticed that, besides the three categories created by Act #22351 analyzed, there are other three management categories, which are: 1) strict nature reserve – created by Decree #2148/1990–; 2) wild nature reserves and 3) educative nature reserve –created by Decree #453/1994.

The type of protected area that offers maximum guaranties for the conservation of biological diversity is called "strict nature reserve".²⁷ This protection will be given to those zones of national domain that have a notorious biological value, representative of the different ecosystems of the country, or have important population of autochthonous animal or vegetal species.²⁸ The objectives of this category are: 1) the maintenance of biological diversity; 2) the conservation of representative samples of the main ecosystems of different biogeographic regions of the country and 3) the integral preservation in perpetuity of the biotic communities they shelter and the physiographic characteristics of its environments, guarantying the essential biological and ecological processes.²⁹

In generic terms, in these areas it is forbidden any activity that modifies natural features, susceptible to reduce the biological diversity

27. Decree #2148/1990, article 1.

28. Decree #2148/1990, article 2.

29. Decree #2148/1990, article 3.

or lessens fauna, flora or geo elements, except for what is indispensable for the management and control of these zones.³⁰ Moreover, it is banned: 1) the extractive use of its natural resources, either through agriculture and livestock, forestall exploitation or mining, commercial hunting or fishing or any other use of them; 2) mining exploration; 3) fishing, hunting or other harrying or perturbation to wild fauna specimens and harvest of flora or any object of geologic or biologic interest, apart from the ones expressly authorized for its scientific or management purposes; 4) introduction, transplant and propagation of exotic flora and fauna species; 5) the entrance of domestic animals, except for the ones necessary for the management and control of the strict nature reserves; 6) the use or spread of contaminating substances –toxic or not–, with the exception of the ones authorized for its scientific or management finality; 7) human settlements; 8) public access in general; 9) any kind of vehicle traffic, except indispensable for scientific, control or management purposes and 10) the construction of buildings, installations, roads or other physical development work, excepting those minimal constructions essential for administration, control, management and scientific observation.³¹

Among the basis of Decree #2148/1990, it is plainly said that the objective that legitimates the creation of this new category is the protection of biologic diversity. In that regard, it underlines that: “Although the Republic of Argentina already has a system of protected natural areas, this is considered to be insufficient in the coverage of the country’s biological diversity and, in its management categories, it does not offer the maximum guaranties of preservation (...) For this reason, the creation of the category of Strict Nature Reserve is imperative, as it reduces to the minimum possible the direct human interference in the areas that would be designated under these denomination, assuring, like this, that natural communities, including all species that integrate it and the ecological processes, would develop naturally”.

On the other hand, it is denominated “wild nature reserves”: “(...) those areas of considerable extension that retain unaltered or slightly modified the wild feature of its natural environment and whose contribution to the conservation of the biological diversity is particularly significant by

30. Decree #2148/1990, article 4.

31. Decree #2148/1990, article 5.

virtue of containing valid samples of one or more ecosystems, animal or vegetal populations valuable to that end, to which special protection is given to preserve the mentioned condition".³²

This category of protection has the following principal objectives: 1) to promote the maintenance of biological diversity; 2) keep in conditions of minimum anthropogenic alteration the samples of the main ecosystems of different biogeographic regions or other of singular interest for the country, guarantying future generations the opportunities to get to know areas that have been free of human perturbation for a long period of time; 3) preserve in a comprehensive manner and in perpetuity the biotic communities and physiographic characteristics of its environments, preserving the development of ecological and evolutionary processes which are essential in its interior; 4) serve as protective zones of adjacent strict nature reserves, isolating them of possible causes of human perturbation; 5) provide opportunities for scientific research and, 6) allow visits with aims on education and nature enjoyment, that facilitate an introspective contact with it in the context of lethargy and solitude, or for the observation of constitutive elements of flora and fauna, with a low intensity of load, according to the necessary requirements to ensure the less possible perturbation of the natural environment.³³

In these zones all activities that might modify its natural characteristics, threaten to diminish the biological diversity, or affect fauna, flora or geo elements, are proscribed.³⁴ It is also forbidden: 1) the extractive use of its natural resources, either though agriculture and livestock, forestall exploitation or mining, commercial hunting or fishing or any other use of them; 2) mining exploration, including hydrocarbon exploratory drilling; 3) the installation of industries; 4) fishing and hunting of native species or any harrying or perturbation to wild fauna specimens, as well as harvest of flora or of any kind of natural object; 5) introduction, transplant and propagation of exotic flora and fauna species, along with the reintroduction of native fauna or flora specimens without the proper ethological, ecological and sanitary studies; 6) the incorporation of domestic animals; 7) the use or spread

32. Decree #453/1994, article 1.

33. Decree #453/1994, article 2.

34. Decree #453/1994, article 3.

of contaminating substances –toxic or not–; 8) the alienation or rental of lands of public domain; 9) licenses, except the minimum necessary to attend to visitors; 10) human settlements; 11) the operation of aircrafts under three thousand feet and 12) the construction of buildings, installations, roads or other development works.³⁵

To end with, “educative nature reserve” responds to “(...) those areas that, for its particularities or adjacent or close location to strict or wild nature reserves, give special opportunities on environmental education or interpretation of nature”.³⁶ Its purposes are: 1) to teach the inherent values of protection of biological diversity, landscapes and environments that have been free of human perturbation for a long period of time, or of any special natural element or process; 2) preserve the natural environment with the merely indispensable modifications for service to visitors and 3) promote the consolidation of the National system of values on environmental education.³⁷ According to articles 8 and 9 of Decree #453/1994, they share the same prohibitions –generals and specifics– than wild nature reserves.

By express writing, article 12 of the aforementioned Decree points out that when an area situated inside a national park, national reserve or natural monument, is designated as a strict nature reserve, wild nature reserve or educative nature reserve, the zone will continue to be part of those first ones. In this case, those will be “additional restrictions to the legal models declared by Act #22351”.

The authority of application, in the three cases, is the Administration of National Parks, which must act in accordance to the guidelines established in the national system of protected areas.

3.3. The Administration of National Parks

The foundations of Act #22351 reveal that one of the main causes for modifying the national system of protected areas was to ease the conflicts brought about by the limitation of the autarchy provided by Act #12103 to the formerly Direction of National Parks, through Acts #18.594

35. Decree #453/1994, article 4.

36. Decree #453/1994, article 6.

37. Decree #453/1994, article 7.

and 20.161. As logical derivation from the previous, the cardinal guideline of the current regulation tended to give the new body –the ANP– the autarchy it needed in order to accomplish its functions effectively.

In these coordinates, article 14 prescribes that the Administration of National Parks is an “autarchic body of the National State and legal follower of the entity created by Act #12103”. The concept of autarchy has certain analogy with the autonomy one used in article 5 of Act #12103. However, it must be accentuated that the substitution obeys to the fact that at the moment the term autonomy is to our understanding exclusively reserved for provinces, which are the only entities genuinely autonomous by recognition of the Argentinian public Law.³⁸ This is because when the national union was constituted, the provinces reserved for themselves the power of funding their own institutions –as well as sanctioning their constitutions and laws–. This regulation indicated that “its relations –ANP ones– with the National Executive Branch will be sustained through the Ministry of Economy via the State’s Secretary of Farming and Ranching”. These relations suffered several alterations in the States’ structure due to the amendments to the Law of Ministries. In effect, in 1991, during the presidency of Carlos Menem, the Secretary of Natural Resources and Human Environment was created, and the ANP kept its character of autarchic body, but with politic dependence on such secretary –in replacement of the Farming and Ranching one that was established by Act #22351–. Moreover, in 1999, at the beginning of the presidency of Fernando De la Rúa, the ANP went over to depend on the Secretary of Tourism. In February 2000 the body was intervened and, finally, in February 2001, the ANP’s functioning as an autarchic body returned to normal, continuing with the politic dependence on the Secretary of Tourism.³⁹ This subordination is demonstrated in a thorough manner

38. The autonomous university has a scope different to the one of the provinces autonomy, although the common term that the 1994 constituent incorporated to article 75, subsection 19 of the National Constitution with a confusing and not unambiguous sense, this is to say of different linguistic meaning.

39. López Alfonsín, Marcelo A., “El sistema nacional de áreas protegidas: una visión desde el derecho constitucional ambiental”, VV.AA., *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, T. II, Direction: Sabsay, Daniel A., Coordination: Manili, Pablo L., Buenos Aires, Hammurabi, 2010, p. 291/301.

in the proposal of designation of its president, vice-president and 2 spokesmen over a total of 6 members of the entity's Board of Director –article 20 of Act #22351.

In order to emphasize on the importance of its condition of “autarchic body”, in the elevation message of Act #22351 it is pointed out: “The first law on national parks #12.103, sanctioned in 1934, has been an essential source of this initiative, as it was a genuine model of correct legislative technique and whose dispositions provided the backbone of the foundational stage of the institution, conducted by Dr. Ezequiel Bustillo, who was also the inspiration of that primitive law. The aforementioned experience has shown that it was a mistake to restrict the wide autarchy conferred to the then General Direction of National Parks by Act #12103 and the following regulation, which was an obvious restriction in the prescriptive of Acts 18.594 and 20.161 and their regulation decrees 637/70 and 2811/72, regarding the current National Service of National Parks. Consequently, effort should be made to reestablish the autarchy of national parks, as it is indispensable that the body destined to rule the system has enough operational capacity to provide services in its charge adequately, carrying out its essential missions: The conservation of nature in places of its jurisdiction and service to visitors that go to them. To achieve this mission the entity must perform functions, like the ones concerning the administration and management of national parks, natural monuments and national reserves; the construction and maintenance of touristic infrastructure works inside them; the scientific research and its application to the system of protection of nature, that for its technicalities are typical of a decentralized entity. For this reason, the guiding principle of the project whose sanction is promoted is constituted by the granting of the required autarchy to national parks so they can function efficiently; this guideline has been obviously subordinated to the supreme Argentinian public Law principles and regulations, by virtue of which, in full observance of the exclusive powers of the State's three constituted branches, it only confers the autarchic body administrative attributions and functions, with exclusion of the government ones, and, besides, they are circumscribed to a scope of law-limited competence, and are subject to hierarchic comptroller of the Executive Branch and jurisdictional

revision of its acts by the Judicial Branch. For a better understanding of the quoted institutional nature of this body, we propose to substitute its current denomination for “Administration of National Parks”.

The National Law of Tourism⁴⁰ modifies the legal nature of the ANP without expressly altering the organic regulation, by conferring it the condition of “decentralized body dependent on the National Secretary of Tourism”. We consider that it is indispensable to recover the autarchy of the entity so as to adequately satisfy the role assigned by the regulation, and to maintain a permanent State policy of nature conservation.

The administrative, financial, patrimonial and countable management of this entity will be regulated by the law of accounting –article 15–. Likewise, the financial audit –provided by this regulation– will be instrumented through accountability and auditing accounts, which must be submitted once a month to the National Court of Accounts –article 17–.

According to article 18, the Administration of National Parks will have the following attributions and functions: 1) management and audit of national parks, natural monuments and national reserves as well as the administration of the organism’s patrimony and assets affected to its service; 2) conservation of national parks in the natural state of its autochthone fauna and flora and, if necessary, its restitution, to ensure the maintenance of its integrity; 3) protection of natural monuments’ inviolability; 4) maintenance of ecosystems in national reserves guaranteeing the protection of its autochthone fauna and flora and, in case of necessity, its restitution to safeguard its integrity; 5) allow sports hunting and fishing of exotic species inside areas of the system, as well as the eradication of such species when that becomes mandatory; 6) promote studies and scientific researches concerning protected areas, periodic population census, questionnaires to visitors and surveys and inventory of existent natural resources; 7) enact the regulations that are responsibility of the authority of application; 8) apply sanctions for infractions to the system; 9) give use licenses for all ineludible services for public service, and establish its caducity when the licensee reneges on the contract or there are motives of clear public interest that made it convenient; 10) compulsory intervention in the

40. Act #25997, published on the Official State Gazette 01/07/2005.

study, programming and authorization of any public work inside its jurisdiction; 11) authorize private construction projects, establishing rules for its execution; 12) establish regimes of access, visit, transit and recreational activities in national parks, natural monuments and national reserves, and monitor its compliance; 13) enact general rules for planning of roads of access and road turs of national parks, natural monuments and national reserves; 14) it will be the exclusive authority for the authorization and regulation of the construction and functioning of touristic infrastructure, in addition to authorizing the respective licenses and determining their location; 15) promotion of the national reserves' progress and development, through the construction of roads, bridges, schools, communication systems, docks, ports, drainages, sanitary works or welfare offices, being able to celebrate conventions and contribute on the study, financing and execution of these works; 16) care and conservation of existing forests in areas that integrate the system of the law; 17) management of forestall richness existent in national reserves, being able to authorize its exploitation; 18) elaboration and approval of master plans and recreational areas; 19) provide what is necessary for the provision of public services in its jurisdiction, when they cannot be satisfactory supplied by the competent organisms; 20) seek all type of collaboration from public authorities; 21) maintain direct official relations with ministers, State secretaries and other national authorities, as well as governors and other provincial and municipal authorities; 22) delimitation of the perimeters of national parks, natural monuments and national reserves; 23) resolve on the tautonymy in places subject to its jurisdiction, trying to reestablish the original; and 24) hire, with a previous exam for Public Service, Argentinian scientists or technicians, when their services are required for the accomplishment of the objectives of the regulation.

The direction and administration of the organism will be in charge of a board of directors composed by a president, a vice president and four spokesmen designated by the National Executive Branch. The positions of president, vice president and two spokesmen will be proposed by the Ministry of Tourism, while the other two spokesmen will be suggested by the Ministry of Defense and the Ministry of Interior, respectively, according to the current Law of Ministries,

which modifies, in this regard, what was originally regulated in article 20 of Act #22351.

The duration of their functions is of three years, and they may be reelected for an equal term. It will be a requisite to assume the role to be a naturalized or by option Argentinian. In an express way, it is forbidden for people integrating the directory board to be proprietaries, directors, managers, administrators, employees or part of a hotel, touristic services or recreation business or that performs any economic exploitation inside the areas of the system of the law, when they are subject to licenses from the organism. Neither can the beneficiaries of forestall, farming, livestock or quarry exploitation carried out in lands of public domain in its jurisdiction.

On the topic of the functioning conditions, it is disposed that the necessary quorum is of four members, including the president or vice president.⁴¹ Decisions will be adopted by the absolute majority of the present members. The president will have full membership in the reunions, and his vote will be counted double in case of a tie. The vice president will assume the president's functions in the event of absence, impediment or vacancy; in other hypothesis, he will have the function of a spokesman.

The responsibility of the members of the Board of directors is personal and collective, except when a proof of disagreement is left in the minutes of the meeting –article 21.

To sum up, the ANP has a collegiate government, as it is established in article 20. The faculties of the board of director are regulated in articles 23 and 24 of the organic law. This was only modified when the organism was intervened –February 2000 and February 2001–, because the controller took up the faculties that the law gives to the board of directors, according to the decree signed by the then president De la Rúa.

Chapter VI of Section II is comprised of matters related to the Fund for the Promotion of National Parks, what it is composed of and how it must be applied. Regarding the first topic, article 25 sets that it will be made up of: 1) profits of the sale, leasing or license of properties, installations and movable properties; 2) earnings from

41. Another characteristic of the loss of autarchy already analyzed is the quorum of the ANP's Board of Directors, which is only obtained with the members designed by the Ministry of Tourism, which at the same time acts as body of appeal.

the occupancy and sale of fiscal wood and other fruits and products; 3) hunting and fishing rights; 4) rights of entry and patents; 5) rights of building, general constructions, contributions for improvements, as well as fees for the provision of public services; 6) incomes from licenses for the provision of services; 7) the amount that the organism receives for services provided directly; 8) amount of fines; 9) subsidies, donations, bequests, contributions and transfers of other delegations or natural person or legal entity; 10) interests and incomes from the assets it owns; 11) resources form special laws; 12) sums assigned to the National general budget and every other income that derives from the management of the Administration of National Parks, and 13) resources not employed in previous fiscal years. The precursor of this dispositive is article 27 of Act #18594, and the amendments made were aimed at the conceptual and technical delimitation of the resources that form the above-mentioned Fund for the Promotion. About the second issue, article 26 disposes that incomes will be used for: 1) the creation of national parks, natural monuments and national reserves; 2) the acquisition of properties indispensable for the achievement of the objectives stated in the regulation; 3) the promotion of activities that contribute to ensure a better diffusion and knowledge of national parks, natural monuments and national reserves, such as congresses, expositions, publicity campaigns, among others; 4) the attendance to courses and realization of studies and investigations; 5) take care of the general expenses, the ones of the staff, and investments that the functioning of the Administration of National Parks requires; 6) the compliance of any activity that the Administration of National Parks may have to execute, according to its functions and attributions; 7) pay for compensations and 8) take care of expenditures to preserve natural resources that may, in the future, be part of the system instituted by the Law. The source of this regulation is article 28 of Act # 18594, although the current regulation has extensively taken in some innovations that were not present in the previous norm, such as topics 1, 7 and 8. This fund was constituted in 1996 –under the second presidency of Menem– in exchange for the credit finance granted by the World Bank in order to implement the donation from the World Wide Fund for Nature –WWF– of ten millions dollars for the constitution for five new

protected national areas. However, the lack of regulation of the Fund for the Promotion of National Parks has frustrated its continuance.

Finally, article 27, alike article 29 of Act # 18594, empowers the organism to use the financial availabilities which had not been invested, for the acquisition of public debt securities, treasury letters or other emissions of public values.

At another level, one subject that cannot be omitted is the analysis of the aforesaid “Plan for Institutional Management” created by the ANP in 2001. In this, they legalized the guiding policies, visions and practices that had been developing in the last years. Considering the responsibility of administrating protected natural areas for present and future generations, a long term strategic planning was prepared, with the objective of preventing institutional policies from being conditioned to the brief period of public governance. First of all, it demarcates the role that the State will have in the conservation of nature. Biological and cultural diversity of the country integrate the society’s patrimony, for what is must be protected for the benefit of all residents. State must carry out a National System on Protected Areas –here on NSPA–, “as one of the fundamental conservation work tool for the maintenance of biological diversity, natural and cultural patrimony as well as the most protruding landscape features of Argentina”. Specifically, the following are stated as objectives and aims of the plan for management:

For the first decade of the new millennium, a national system on protected areas –NSPA– that would cover no less than 5% of national territory –promoting the representativeness of all ecoregions–.

Contribute to the conservation of biodiversity and cultural values of the country, adding protected natural areas to national and international networks and strategies for conservation.

Integrate areas of the NSPA between each other and with other of different jurisdictions, in attendance to bioregional planning criterions that guarantee adequate connectivity levels and approved conservation standards.

Incorporate the NSPA to the social environment through the search of agreed solutions, in order to achieve models of sustainable development within a share vision.

Contribute from protected areas to the sustainable development of different regions of the country, especially through the stimulus of recreational and touristic activities compatible with the principles related to the conservation of the natural and cultural patrimony.

Favor the valorization of protected areas on behalf of citizens.

Propitiate that the NSPA's management be entrusted to people with enough suitability requirements, to guarantee the attainment of these goals and objectives.

In areas of influence and specialized fields, promote the debate and discussion about the most suitable methodologies to accomplish its conservation and management objectives. Additionally, promote active participation of the community, so as to assure a greater involvement and control in the taking decisions process.

Develop strategies for these areas coherent with the guidelines established in the "National Strategy for Biodiversity", as part of the accepted commitments as signatory State of the Convention on Biological Diversity.

Reach a high level of cooperation and collaboration with other administrations, institutions or entities, in the national and international scope.

Promote along with the group of countries that integrates the MERCOSUR y others of the region, the development of a bioregional planning strategy complementary of the national biodiversity projects, to guarantee a harmonious connection among the countries of their NSPA, concerning the shared ecoregions and the ones considered a priority for conservation.

As noted above, this Plan for Institutional Management is in force, and, according to its own goals, it should go into an integral revision stage during 2011.

4. THE SYSTEMS OF PROTECTED AREAS ON COMPARED LAW

4.1. Spain

In Spain there is a strong legislative and administrative decentralization in Autonomous Communities, in such a way that every one of them has legislative and executive powers different from those of the central administration respecting matters of its competence. Among these, the most noteworthy are the ones concerning the territorial zoning and natural resources, including the regulation on protected areas.

Nonetheless, within this demarcation of competence, there is a reserve in favor of the Spanish State on matters of national interest or that affect more than one Autonomous Community. Subsequently, about national parks, in principle there is an exclusive management reserve in favor of the State –declared unconstitutional by the Constitutional Court in 1995.⁴² Hence, at present there are shared competences between the State and the Autonomous Communities about national parks, referring to its creation and management.

Since the beginning of the policy on national parks, there existed in Spain, a framework law for the whole system of protected areas. This circumstance lasts until today, given that independently from the decentralized competences in the Autonomous Communities, this national basic law that comprehends the policy of all administration in the subject is still in force.⁴³

This basis legislation generically determines the conditions that national parks must meet, the procedure for their declaration, as well as the guiding management principles and their main conservation objectives.

42. SCC 102/1995, 26 June 1995.

43. Castroviejo Bolibar, Miguel, *De Yo-Semite a las Islas Cíes, del Presidente Lincoln al Rey Juan Carlos I: Un paseo por dos sistemas de parques nacionales*, Edited by The German Marshall Fund of The United States, United States of America, 2004, p. 71/72.

Under the same hierarchy than the mentioned law, specific laws on the establishment of each park coexist, in which concrete objectives are stipulated, along with dispositions for the management of this protected area. On the other hand, there are “plans of management”, approved by the Executive Branch, which comes from both the framework law and individual regulations.

Simultaneously, with the same regulatory status, the Government sanctions for the entire Spanish Network of National Parks the “Master Plan”, where the guidelines of the policy on parks are established.

In sum, the legal Spanish regimen on parks, from a general perspective, is integrated by the framework law of conservation of natural areas and the Master Plan. Though, in a specific level, it is integrated by the legislation of each national park in particular, and each area’s management master plan. What cannot be overlooked is the relevance of the ranking of natural resources, as a consequence from the framework law, which must be approved previous to any constitution of a national park.

Further still, this structure completes with State rules –horizontal and sectorial– and autonomous legislation –also horizontal and sectorial.

Act 4/89 on the Conservation of Natural Areas and Wild Flora and Fauna⁴⁴ was the first regulation on the subject that was sanctioned in Spain, after the 1978 Constitution. The “framework” legislation is structured on the basis of three fundamental principles: territorial zoning, protected area and wild flora and fauna species.

Regarding the first pillar, it incorporates an innovation on the matter of territorial zoning, as it prescribes the obligation of developing “plans for the ranking of natural resources” in which the different uses that may be executed in the areas must be stipulated, so as to protect natural resources. Altogether, it determines that these special plans have preeminence over the zoning derived from the Land Law. Without a doubt, taking into account the system’s characteristics, where most of the parks are established on territories that are not of the Spanish State’s domain and the Autonomous Communities are the

44. Act 4/89 on the Conservation of Natural Areas and Wild Flora and Fauna, sanctioned on March 27th 1989, published on the Official State Gazette #74 on March 28th 1989.

competent ones to qualify the use of the land, it is an indispensable tool for guarantying the conservation of nature.

The exclusive competence on the management of national parks in head of the Spanish State was settled in the 1989 law, although it was after the declaration of unconstitutionality by the Constitutional Court in 1995 –as we have already said– for what it was forced to carry out the 1997 amendment.

In short, the regulation has five key instruments for any national parks system, which are: 1) it determines the procedure for the declaration and administration; 2) it strengthens its authority of application by means of the creation of the “Spanish Network of National Parks” and establishing its Governing Council; 3) it systematizes the organization bases of national parks and the abovementioned Network; 4) it specifies the functions of the Board of trustees and 5) it formalizes the contribution of public budgetary resources for the sustainable development of areas surrounding national parks.

The Spanish Constitutional Court –SCC–, through sentence 102/1995, declared the exclusive management reserve in favor of the National State of Act #4/89 was unconstitutional.⁴⁵

Previous to the analysis of the constitutionality of the regulation under question, the Court examines the characteristics of the framework legislation of 1989. Firstly, it mentions that the Constitutions, in several articles, refers to “basic conditions” –article 149.1.1– “basic norms” –article 149.1.27–, “basic legislation –article 149.1, 17 and 18⁴⁶– and it also enunciates the State’s exclusive attributions.

45. The proceedings were initiated by appeals of unconstitutionality filed by the Basque Government, the Government of Andalusia, the Government of the Canary Islands, the Generalitat of Catalonia, the Government of Galicia, the Governing of the General Council of Aragon, the Parliament of Catalonia, the Regional Government of Castilla y Leon, the Executive Council of the Generalitat of Catalonia, the Governing Council of the Autonomous Community of the Balearic Islands and the Regional Government of Cantabria, against the regulation mentioned before and the Royal Decree 1095/1989, on the understanding that it infringes the constitutional bloc due to the attribution and acknowledgment of competences.

46. Constitution of Spain, article 149: “1. The State holds exclusive competence over the following matters: 1. the regulation of the basic conditions which guarantee the equality of all Spaniards in the exercise of their rights and fulfillment of their constitutional

These clauses are rigorously connected, even when different denominations are used.

The term “basic” brings into the fore the sense of “foundation”, as its objective is to pledge in the interest of the Spanish State’s general values as superior to the ones of the Autonomous Communities. That is to say, a common normative denominator and, in the subject of study, a global policy on the environment.

Therefore, the “basic” legislation consist of a group of legal norms sanctioned in virtue of the regulatory power that the 1978 Constitution gives to the national Government –article 97 S.C.⁴⁷–, as long as they are indispensable and justified for its technical content or a relevant, season or circumstantial character. In no way does that mean that the “basic” normative content in this subject excludes other type of proceedings that would demand state intervention. This solution would be strictly exceptional, and only be used when there is no point of connection that allows the exercise of the autonomic competences, or when the supra-autonomic character of the phenomenon object of the competence would make the division of the public activity performed on it impossible.

We understand that, even in the case of this hypothesis, it would also require that such action could not be exercised through mechanisms of cooperation or coordination with the Autonomous Communities. As rightly indicated by the SCC in paragraph 8°, it produces the novation

duties (...) 17. Basic legislation and economic system of social security, without prejudice to the execution of its services by the Autonomous Communities. 18) the bases of the legal system of the public administrations and the statutory system for its officials which shall in every case guarantee that the administered will receive a common treatment by them; a common administrative procedure, without prejudice to the specialties deriving from the particular organization of the Autonomous Communities; legislation on forcible expropriation; basic legislation on contracts and administrative concessions, and the system of responsibility of all public administration (...) 27. Basic norms of the system of press, radio, and television and, in general, of the other means of social communication, without prejudice to the faculties which in their development and execution belong to the Autonomous Communities (...)

47. Constitution of Spain, article 97: “The Government directs domestic and foreign policy, civil and military Administration, and the defense of the State. It exercises the executive function and regulatory power in accordance with the Constitution and the laws”.

of the enabling title of such proceedings, whose legitimacy is found in the residual competence of the Spanish State –article 149.3 S.C.⁴⁸–, while in regular conditions the executive or management powers in the environmental matter belong to the Autonomous Communities within their spatial scope and not to the State.

In this context, it can be held that the “basic” plays an ordinance role through obligatory “minimum standards”, but allowing the Autonomous Communities to establish higher protection levels. Therefore, it simultaneously has a minimum condition, working as a fundamental pattern for the protection of the environment. Outside this nucleus there are norms that complement it and develop with the execution, without any flaw in this normative group. It is –according paragraph 9°– a thematic stratification by levels, where the state’s is sufficient and homogenous, but improvable in order to adapt it to particular circumstances of each Autonomous Community.

Now, the extension of the basic legislation cannot stop the legislative development of the Autonomous Communities with competences in the environmental matter. It is distinctive trail of this competence power that they can sanction additional protective regulation, translating to the possibility of enacting more rigorous laws in favor of the environment. In an opposite way, they cannot reduce the level of protection established in the national legislation.

With respect to national parks, the SCC pointed out: “The characteristic that can be used to define them simultaneously brings to light the concurrence of a general interest for the whole Nation, whose expansive force transcends its local importance as far as to infiltrate, dissolve and get lost in the plot and scheme of the ecological structure of the peninsula or its archipelagos. The possibility, so, of its mere existence joins all the characteristics of the basic for its selective and primary character in the matter as they come together with the

48. Constitution of Spain, article 149: “(...) 3. The matters not attributed expressly to the state by this Constitution belong to the Autonomous Communities by virtue of their respective statutes. Authority over matters not assumed by the Statutes of Autonomy shall belong to the state, whose norms shall prevail in case of conflict over those of the Autonomous Communities in everything which is not attributed to their exclusive competence. The law of the State shall in every case be supplementary to the law of the Autonomous Communities”.

abstract configuration that acts as a fact condition of the declaration. To this material classification it unites and demands, satisfying the constitutional mandate, the formal apparel of a General Court law not only to ratify the subsistence of the existent, (...) but also to declare as such other areas that may deserve it in the future. Whatever the intrinsic nature of laws with a singular objective or an individualized subject, the truth is that the affirmation that a certain natural area holds the characteristics to be considered a National Park does not end with such declaration, but it involves the submission to a special legal regimen for a more intense protection. It does not sickens, thus, the constitutional competence order that may belong to the State, as principal of this general interest of the Nation to create such Parks, for which it also grants power of proposal to the Autonomous Communities, although it is not legally binding. They adjust, then, to the Constitution, not only to article 22 of the Law, except for what it is said later, but the first additional disposition” –Paragraph 21.

The Court understands that national parks hold special features for its representative character, which justifies a higher state intervention for its delimitation, identification, declaration as unique natural areas and, ultimately, its protection. The 1978 Constitution protects the intervention of the Spanish State to regulate the management of the parks, so as to consolidate the unity of its legal regimen and the uniformity in the management, which implies guarantying its preservation and use for all society based on common criterions prevailing in all the territory.

However, taking into special account the concurrence in the matter and the physical space of autonomic competences, the SCC ruling declares that the absolute exclusion of the Autonomous Communities in the participation on the management of the parks is unconstitutional. This is to say, it orders to establish a regimen that adequately coordinates the concurrent competences.

In compliance with the Court’s resolution, the Act #41/97⁴⁹ was sanctioned, modifying the previous regulation. This new law directly

49. Act #41/1997 on the amendment of Act #4/1989, March 27th, on the Conservation of Natural Areas and Wild Flora and Fauna, sanctioned on 11/05/1997, published in the Official State Gazette #266 on 11/06/1997.

affected the procedures of establishment and management of national parks, but it did not have repercussions on their purposes.

Indeed, this new regulation keeps the definition of national parks stipulated in Act #4/89: “a natural area of high ecological and cultural value, susceptible of being declared parks, its conservation is declared to be of general interest of the Nation”.⁵⁰

As can be seen, two requisites are established for an area to be declared national park. On one side, it must satisfy the conditions to reach the park category. There refer to a natural area with insignificant transformations from human activity and, at the same time, which possesses ecological, statistic or scientific values that justifies a preferential treatment. On the other side, it is indispensable that its conservation is of general interest to the whole Nation, which will be determined by the General Courts, and it also demands that it is representative of the Spanish natural patrimony and include some of the principal natural systems that are incorporated in the annex of the new law.

The initiative for the declaration is in hands of the National Government or the Autonomous Communities in whose territory is located the area to be protected. In both cases, the agreement of the legislative branch of the affected community will be needed. Lastly, the General Courts will be in charge of adopting the pertinent decision. This competence will be, in the end, submitted to the control of the Constitutional Court, which must determine, in each particular case, if the national park meets the conditions to have the protection of the basic competence of the State.

National parks will be financed with the Spanish State general budgets and contributions of budgetary resources made by the Autonomous Communities.

Management is shared between the National State and the Autonomous Communities involved, and it will be carried out through a Mixed Management Commission, main management body and cornerstone of the system. To that regard, article 23.1 says: “the management of National Parks will be executed, in each of them, by the State’s General Administration and the Autonomous Community where it is located, through a Mixed Management Commission,

50. Act #41/1997, article 22.1.

integrated by the same number of representatives of the State's General Administration, designated by the Ministry of Environment, and the Autonomous Community”.

The organism will have as main function to perform any kind of executive act, among which it is the elaboration of the plan for use and management. Nonetheless, its approval is an attribution of the Autonomous Communities, as well as the nomination for the Director–Conservator, who will have in his charge the administration and coordination of the activities of the park.

The fundamental characteristic is that the executive exercise of the competences belongs concurrently to both administrations –national and autonomic–, without the functional or hierarchical addition of any of the created bodies to either administrations. The mixed character gives them a “floating” position regarding the “master” administrations without being associated to any of these in particular; causing what is called the “joint responsibility” of the competences for the mutual planning of actions and the unified execution in the body's head.⁵¹

To sum up, in a Spanish national park the competence for the conservation of nature is combined and exercised through the aforementioned Mixed Commission, while the other competences –forestry, hunting, etc.– are exclusive of the Autonomous Communities. This demonstrates that on a same protected area can act different public administrations with diverse functions and attributions. Meaning that the existence of a national park does not imply the emptying of the competences of the Autonomous Communities: on the contrary, it implies a limitation on these to safeguard the conservation of nature.

Finally, it is important to highlight that the 1997 Act establishes the Council of the Network as consultant body. This organism of advisory character has as main function the continuous and permanent monitoring of all the Spanish protected areas. It has representation

51. Sanz Gandasegui, Francisco, “El modelo de gestión compartida de los Parques Nacionales previstos en la Ley N° 4/1989, de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres, según la reforma introducida por la Ley N° 41/1997 de 5 de noviembre: análisis desde la perspectiva constitucional”, VV.AA., *Jornadas jurídico-técnicas sobre Parques Nacionales, Ministry of Environment, National Parks and Autonomous Authority for National Parks*, 2000, p. 179/181.

of the State General Administration, each of the Autonomous Communities in whose geographic area the national parks are located, the local entities and the most representative associations related to the protection of the environment.

Among its attributions, it stands out the elaboration of the Master Plan of the Spanish National Parks' Network –approved by the national government–. This is a document that establishes the general guidelines of procedure of the Network. At last, the Master Plan will be the political–institutional parameter for the elaboration of the plans of use and management that are established specifically for each of the national parks that integrate the system.

4.2. United States of America

The American system of national parks is governed by a complex set of rules. Many of these date from the early XXth century and, although they have been modified through specific amendments in the last decades, they still remain fully relevant.

It is organized around national laws –among them, for its specialty, the one that creates the NPS, the international treaties subscribed by United States⁵², the President's executive orders and proclamations, as well as the regulations and directives of the Secretary and Vice–Secretary in charge of the Department of the Interior. On a second level, there are rules of diverse kind emanated from the National Park Service, which play a preponderant role in the public policy and the management in the matter of conservation of concrete areas, as they form the so–called “Guidelines System”. Along with these laws, we have the environmental legislation, applicable to the entire administration. This has a significant incidence in the systems due to the obligations it introduces. Examples of this are the 1969 National

52. It is worth mentioning that in the matter of the hierarchy of the international law in relation to national Law, United States of America represents the classical example of dualism.

Environmental Protection Act –NEPA⁵³– and the ones concerning the waste management or water quality, among others.⁵⁴

In the field of federal protected areas, the most important regulation is the 1916 National Park Service Organic Act, which establish the system's general guidelines and, at the same time, acts as interpretation parameter of the specific regulations of each protected area. Thus, in terms of its objectives, it works as a kind of “framework law” on parks, strictly referring to its purpose, as it does not include procedural provisions for the incorporation of new areas, since the Congress reserves the initiate attribution for its creation. This regulation is the cornerstone of the American national system of parks. It constitutes the standard in policy and management matter. They are only four articles that basically state: 1) the establishment of a National Parks Service under the Department of the Interior, 2) its objective is “to promote and regulate the use of the Federal areas known as national parks, monuments and reservations”, 3) limitations on budgetary initial line items, and 4) the cardinal principles of protected areas, among which we must be emphasized on the possibility of interceding in natural processes, given certain conditions, and the attribution of giving licenses for a maximum period of 20 years.

It is of great importance the definition of the objectives of protected areas, as it is complementary of the legislative acts destined to the creation of such areas. It expressly underlines that: “[the] parks, monuments, and reservations (...) purpose is to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wild life therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations”.⁵⁵

Moreover, the complementary laws expands on and actualizes the NPS foundational act, so as to adapt it to the social, economic and historical circumstances of protected areas, as well as the organism's position in the American administration.

53. *National Environmental Protection Act*, 1969.

54. Castroviejo Bolibar, Miguel, *op. cit.*, pp. 79-80.

55. As can be seen, it is a very similar objective to the Argentinian Organic Law #22351.

The system's evolution generated several conflicts related to the management criterions of the different areas, and divergent criterions have even been imposed for the different types of protected areas. With the purpose of settling the debate, in 1970 the "General Authorities Act"⁵⁶ was sanctioned, which determined the management method of the areas of the system and was the key to eradicate the existent divergences among natural, historical and recreational areas.

In that way, it stated that all administrative areas managed by the NPS integrated a unique system; hence—independently of the specific regulation on the creation of each of them—they had to be managed in accordance with the principles stipulated in the 1916 Organic Act and its complementary norms.

Short after, in 1978, through the Redwood Act, the Congress reaffirms this criterion when it identifies the objectives of all protected areas with the ones cited in the 1916 Act. Furthermore, it lays bare that its purpose is to reach "a high level of protection". Subsequently, it emphasizes that: "the authorization of activities shall be construed and the protection, management and administration of these areas shall be conducted in light of the high public value and integrity of the National Park System and shall not be exercised in derogation of the values and purposes for which these various areas have been established (...)".

It cannot be overemphasized the existence of a great variety of complementary regulations. A few examples:

Laws on the protection and management of hydrological resources: It is a group integrated by several regulations. The first one is the 1916 Act for the Preservation of American Antiquities. Among its provisions it establishes: a) guarantees of protection on historical and prehistorical properties located in federal lands, b) the President's attribution to declare natural monuments those areas of historical or scientific interest, once the minimum indispensable area for the preservation of the affected properties is delimited, c) gives the management of these areas to the Department responsible for the area where they are located, and d) the obligation to assign the excavated material to public museums.

56. A regulation similar to our Law on Ministries.

The second one is the 1935 Historic Sites Act, which gives the NPS broad competences and responsibilities. Specifically, it states that the preservation for public use of these areas that have great significance for the community constitutes a national policy. In line with this, it entrusts the Secretary of the Interior with the inventory, control, study, research, and restoration of these properties and making them available for the public.

The third is the 1955 Management of Museum Properties Act, through which it empowers the Secretary of the Interior to maintain and protect archeologic and historical objects of national importance and to establish adequate museums to fulfill such objective.

The fourth dates back to 1966 and is the National Historic Preservation Act, which set a national policy of historical conservation, including the promotion of the preservation in a state and private level, authorizing the Secretary of the Interior to widen and keep a “National Register of Historic Places” that included state and local properties. Besides, it authorized federal donations of studies and planning for the acquisition and development of the above-mentioned register to the States and to the National Trust for Historic Preservation. At the same time, it gives the NPS the coordination of these programs and it names its director as Executive Director of the Historic Preservation Advisory Council.

Lastly, the fifth norm was adopted in 1979, the Archaeological Resources Protection Act. It defines archeologic resources as any human material, past life remains or activities of archeologic interest and with certain antiquity. It forbids any kind of excavation and alteration of these resources, as well as its purchase, sale and exchange, except if there is authorization from the competent authority.

The Land and Water Conservation Fund (LWCF) Act: it was created by law in 1965. It is of vital importance, as it was the first time it was decided to permanently assign public revenues to the acquisition of lands, for what it institutes a specific fund.⁵⁷ Its purpose is the planning of the purchase of lands and recreational installations in open spaces, either by the Service or by other federal agencies. Initially its activity

57. This is a precedent of the Fund for the Promotion of National Parks created by the argentinian organic law #22351, according to its own exposition of motives.

was supposed to be extended until 1989, but through a legislative amendment in 1987 it was extended until 2015.

Law on unaltered national and scenic rivers of 1968: it declares that the maintenance of certain rivers in its natural stage is a national policy, as well as the preservation of its immediate environment for the enjoyment of present and future generations.

The rivers managed by the NPS are the ones that integrate the national system of parks. However, in case of conflict between its specific legislation and the system's, the more restrictive one will be applied, that is to say, the last one.⁵⁸

National Trail Systems Act of 1968: it enunciates three types of trails: a) "national recreation trails", which are close to big urban centers and are established by the Secretary of the Interior or of Agriculture; b) "national scenic trails", which are larger and are located in remote places; they have purposes of recreation and conservation of the values of the areas they go through, and they are declared by a Congress law; and c) "lateral connecting trails", whose objective is to facilitate the access to the two previous ones. Simultaneously, in 1978 through an amendment to the 1968 Act, the "national historic trails" were added.

Wilderness Act of 1964: it is destined to guarantee the preservation of these areas, to which extent a "Wild Areas National Preservation System" was established. Wild areas are defined as natural areas of more than 2.000 hectares where the living beings community has not been altered by men. The Congress declaration of a specific area as a "wild area" does not imply its administrative affiliation to this system, as it stays under the NPS' orbit, which in fact means that complementary objectives are established for those areas that are already part of the NPS but also acquire the character of wild areas. Nevertheless, the regulation forbids some uses, such as the development of commercial activities, the construction of tracks –temporal or permanent–, mechanic means of transportation and building of infrastructure and installations.

National Environmental Policy Act of 1969: It is the basis legislation in matters of environmental protection of the federal Government's agencies. The most important incorporation was the obligation of

58. This is to say that there is preeminence for the parks legislation over the river's one, due to its specialty, similar to the Argentinian system on native forests or glaciers.

employing a systematic and multidisciplinary approach in the planning and decisions making that have an effect on the environment. Along with this Act it appears the environmental impact studies and the necessary participation of civil society in the planning procedures.

Management of coastal zones –1972–: It prescribes the preservation, protection, development, restauration and improvement –if possible– of the resources of the coastal zones as national policy.

Control of the contamination of waters, 1972: Its object is to restore and maintain the chemical, physical and biological integrity of the waters. In order to achieve this purpose, it empowers the Environmental Protection Agency –EPA⁵⁹– to establish minimum standards and obligates the States to stipulate the quality objectives of the different waters.

Air Protection Act, 1967: it is a horizontal norm that has as goal to protect the high quality of the air so as to protect the health and wellbeing of the population.

Protection of endangered species, 1973: it demands federal agencies that the development of their activities should not generate unfavorable impacts on the endangered species, and should not negatively modify their critical habitats either.

Mining in the National Park System: Until 1976 this activity was regulated by the 1872 Minerals Act, which had as primordial purpose to facilitate the strip mining. Yet, in 1976 there was a substantial change of criterion, when an Act that promotes the definitive suppression of the mining activity inside the System was approved. Consequently, it conditions the licenses in exercise to a fixed period of time, and when it has passed, they will prescribe. It also closes the system's areas that were giving new licenses.

Federal Non–contractual liability Act of 1946: it determines the criterions of attribution of responsibility of the NPS when it does not accomplish its duty of protection of visitors.

National Park System's resources protection Act –1990–: it contemplates a system of guaranties regarding the compensation for damages that people or their properties may cause to resources

59. The Environmental Protection Agency was created by the aforementioned NEPA in 1969.

protected by the system. Anyone who would damage a resource will be liable for the damages caused, except if he proves that they were caused in the exercise of a legally authorized activity.

Licenses in the National Park System: they are regulated by the licenses management improvement Act of 1998. The general rule is the limitation of installations strictly necessary for the use and enjoyment of the protected areas, within the context of the compatibility with a high level of protection of natural values.

Aerial visits in national parks: In 2000 the Act on the management of aerial visits in protected areas was sanctioned. Although civil aviation holds the competence on the management of the aerial space inside the parks, there must be coordination between its administration and the national parks' one. Also, commercial flights in these areas without previous authorization are forbidden, and the use of the most silent technology is promoted.

As it can be seen, from its origins the national park system needed a regulatory complement that would guarantee a harmonious interpretation of the regulation laws. In this way, it avoided that its flexibility of criterions would end lessening the regimen. The beginning of the denominated "Guidelines System" goes back to 1918. It was then established as general rule that all the NPS' actions were going to be subordinated to the obligation of preserving the parks in its natural stage and without deterioration of its values.

This mechanism comprehends a group of internal norms structured in three hierarchic levels, through which the management policy for the whole system is defined and established in a horizontal way. It is an efficient communication tool between the management and the agents of the conservation areas, which allows them to have permanently actualized information about the management decisions emanated from the high level, guarantying the coherence and unity of the legal system. Keeping in mind that in the American regimen all the management functions are entrusted to the NPS's Director, such system is also used as carrier for the competence delegation and for the attribution of responsibilities in hierarchic line.

The three levels of decision are structured in the following way: 1) management policies –level 1–, 2) Director's orders –level 2– and 3) the rest of the documents, such as manuals and reference guides –level 3.

The document of greatest relevance is the summary denominated “Management Policies of the National Park Service”. At first, in 1968, three management manuals were approved, for the three types of areas that, at that time, the administration had under its management: natural, recreational and historic. When this division was officially left aside in 1975, the three manual were unified in an only text. In December 2000 the document “National Park Service, 2001” was approved. This is periodically actualized –every 10/12 years– in order to maintain the congruence along with the legislative evolution, the scientific and technical progress and the social demands.

The “Management Policies of the National Park Service” splits in two segments. On one side, those oriented exclusively to the National Park System, and on the other, the ones directed towards national programs that the NPS administrates but do not form part of. About these last ones, we must reiterate that there are different federal programs created by laws, like the National Register of Historic Places, the Land and Water Conservation Fund, the Tribal Historic Preservation Support Program, the Rivers and Trails Conservation Program, among others.

For its part, the “Director’s Orders” –attribution conferred to this functionary by the National Park Service Organic Act– work as documents accessory to the aforesaid summary. They are generally thematic, that is to say that they refer to a particular matter and develop the management policy regarding this subject. Likewise, through them management policies of certain matters can be amended or actualized. It has a limited duration of 4 years, forcing its periodical revision and actualization.

5. CONCLUSIONS

The historic evolution of the Argentinian national parks reflects to a great extent the influence of other nature conservation systems. In particular, its principles follow the American model. Act #12103 of 1934 and the creation of the first two parks, the National Park Nahuel Huapi and the National Park Iguazú, along with the establishment of the National Parks Service are clear examples of the mentioned antecedent.

The consolidation of a system on national protected areas happens with the sanction of Act #22351 in 1980. The three management categories that were recommended at the international level, especially the IUCN and the then Protected Areas World Commission, are made their own by the Argentinian Act. Indeed, this influence is categorically reflected in the exposition of motives of the organic law on national parks, national reserves and natural monuments #22.351 of 1980. Moreover, the management follows the state governance model with the creation of the ANP as managing organism in the matter of nature conservation.

This system is established in a still not strengthened moment of the evolution of the environmental issue. Notwithstanding, it is to be noted that this organic law is one of the firsts that bases its regulation in the embryonic notion of sustainability, particularly when it resorts to the idea of intergenerational solidarity in its exposition of motives.

The Administration of National Parks is designated as the managing organism of the system. It is really important to note that the Organic Law in its article 3 establishes the necessity of a previous transfer by the Legislature of the province involved in the creation of a new protected area of his jurisdiction and domain over the territory. Besides, article 1 determines the principle of legality for the establishment of new national parks, that is to say that it empowers the National Congress for this decision, once the previous transfer of provincial domain and jurisdiction is concreted, because when these territories get incorporated in the national system, the federal domain and jurisdiction is established.

At the beginning of the 1990 decade, this principle of legality was left aside with the incorporation, by decrees of the National Executive Branch, of three new management categories already suggested by the IUCN but not included in the organic law, for which during that period the system accepted a total of six categories and substantially increased the territory under protection. The final objective was defined in the “National Strategy of Biodiversity Conservation”, as stated in the foundations of the aforementioned regulations.

This purpose—the protection of biological diversity—is strengthened by the adhesion of Argentina to the international convention on the subject, and it becomes a constitutional command for the public powers in the 1994 amendment, hence the ANP actions—which during that decade were submitted to the maximum environmental authority—grow stronger.

It was necessary to supply the organism with a Plan for Institutional Management in order to support the nature conservation system that continued to be modified along with the debates in the international organisms, like the CMPNAP. For that it was taken into account the compared experience of United States of America and Spain, which contemporarily revised their national systems since the Spanish Autonomous Authority for National Parks Master Plan –1999– and the National Park Service Directives –2000.

Precisely, these two models compared with the Argentinian system show us many aspects at the moment of thinking its reformulation. United States of America and its National Park Service had to introduce a Guidelines System to maintain the system’s coherence. The greater clarity of the constitutional foundations of its parks made possible that there were no conflicts of competence that would deserve pronouncements of the Judicial Branch. Although Spain has a competence framework in environmental matter that was taken as an ineludible frame of reference by the 1994 constituent, it had to reformulate the exclusive management in favor of the State and advance towards a shared management model of its parks. The Spanish Constitutional Court in 1995 forced an integral revision of the legal regimen, and so the Autonomous Authority for National Parks started playing a very different role inside the Network created in 1997.

In summary, the 1994 constituent's separation from the American federative model and the adoption of an environmental federalism pretty similar to the competence Spanish model makes us rethink the national system on protected areas, in the lights of a comparatist perspective, in order to avoid inevitable conflicts that debilitates an efficient management, without leaving aside the constitutional nature that we attribute to Argentinian national parks.

Edición impresa en los talleres gráficos Primera Clase Impresores, California
1231, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. En el mes de marzo de 2016.
Tirada 1000 ejemplares.