

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS RESERVAS NATURALES PRIVADAS

Eje temático: Desafíos de la interacción entre lo agrario y lo ambiental

Guillermo Gapel Redcozub

Facultad de Derecho - UNNE

Resumen: El artículo examina el rol de las reservas naturales privadas en la conservación de la biodiversidad en Argentina, resaltando su importancia como complemento a las áreas protegidas públicas. En primer lugar, describe el concepto de "área protegida" y su evolución, destacando la necesidad de que sean áreas reconocidas y gestionadas con fines de preservación. Luego, se analizan los esquemas empleados en Argentina para la conservación en terrenos privados, incluyendo acuerdos entre propietarios y el Estado, restricciones voluntarias y fideicomisos. También se estudia el régimen de reservas naturales en Corrientes, que permite a propietarios comprometer sus tierras a la conservación. Finalmente, se critica cómo estos regímenes locales pueden entrar en conflicto con el sistema de derechos reales en Argentina, basado en el principio de *numerus clausus*, que limita la creación de nuevos derechos reales. El artículo concluye que es fundamental establecer un marco regulatorio claro y nacional que facilite el reconocimiento de estas reservas, promoviendo su sostenibilidad y ofreciendo incentivos atractivos para los particulares.

Palabras clave: Áreas Protegidas Privadas, Mecanismos de conservación, Derechos Reales

Key words: Private Protected Areas, Conservation Schemes, Property Rights -

1. INTRODUCCIÓN

Pastorino, a partir de la definición de agricultura propuesta por Carrozza y que la hace comprensiva de toda actividad que opere sobre el desarrollo de un ciclo de cría animal o vegetal, postula que existe una relación simbiótica entre agricultura y biodiversidad (2020, p. 320). Subraya, por una parte, que la biodiversidad constituye la base biológica de la actividad agraria, contribuye a alcanzar la seguridad alimentaria, proporciona insumos indispensables para industrias no alimentarias (medicinal, química, etc.) y ofrece especies locales con óptimas condiciones de adaptación. Por otra parte, la agricultura aporta a la conservación de la diversidad mediante la generación de nuevas variedades por mejoramiento natural, resguardando el territorio y el ecosistema, reduciendo los efectos nocivos de las prácticas contaminantes, y protegiendo a las especies o variedades en peligro de extinción.

Sin embargo, este vínculo potencialmente virtuoso no está exento de peligros o tensiones: la agricultura puede convertirse en un factor de riesgo para la diversidad cuando se amplía desconsideradamente la frontera rural, cuando se favorecen los monocultivos, con la generación de altos niveles de contaminación o con la introducción de organismos genéticamente modificados para ser más resistentes que terminan desplazando a los predecesores.

En este escenario general se emplaza el tema de la ponencia, que pone el foco en las áreas protegidas como instrumentos de protección de la biodiversidad y de la construcción de relaciones armónicas o ambientalmente sostenibles entre las actividades agrarias y la naturaleza, y en especial, en las áreas protegidas que se hallan bajo dominio privado y que pueden operar como complementos valiosos de las áreas públicas.

A continuación se expondrá brevemente una conceptualización de las Áreas Protegidas, su importan-

cia y sus clases, luego nos detendremos en el abordaje de algunos esquemas que se han empleado en Argentina para su regulación, tomando como caso de estudio al régimen correntino de reservas naturales privadas, para culminar con algunas consideraciones acerca las problemáticas que generan estos marcos regulatorios locales cuando son observados desde la óptica de los derechos reales.

2. DESARROLLO

2.1 Las Áreas Protegidas. Concepto, importancia y clases

Explica López Alfonsín (2012) que el concepto de “Área Protegida” tuvo una evolución desde su primera determinación en el año 1994 por parte de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), hasta llegar a su segunda versión en el año 2008. En esta última versión se entiende por área protegida a “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”.

De esta conceptualización se destaca que la voz “reconocido” indica la necesidad de que dichas áreas se encuentren identificadas y consagradas por los Estados en virtud de algún mecanismo formal. A su vez la expresión “medios legales” da cuenta de la relevancia de que estas áreas hayan sido reglamentadas, contempladas en la normativa vigente o amparadas por otros medios eficaces (Lopez Alfonsín, 2012, p. 309/314).

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992) -al que ha adherido Argentina mediante Ley N° 24.375- también ofrece una definición en la materia: “Por ‘área protegida’ se entiende un área definida geográficamente, que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. Esta expresión, señala Mrazek (2013), evidencia que los propósitos para los cuales se establecen áreas protegidas varían enormemente, y pueden comprender áreas con sistemas tradicionales de agricultura que mantienen recursos genéticos, así como la protección tanto de especies silvestres como domesticadas.

Estas conceptualizaciones que provienen de distintos ámbitos (científico y jurídico) presentan como común denominador la necesidad de que las áreas protegidas estén espacialmente bien definidas, que sean administradas o gestionadas con fines de conservación o preservación de la naturaleza, y que cuenten con algún tipo de reconocimiento o designación por parte del Estado que las caracterice de tal modo.

Sostiene Mrazek que “las áreas protegidas han demostrado ser la estrategia más importante y efectiva para la conservación in situ del ambiente, al contribuir a la reducción de la tasa de extinción de especies, garantizar servicios ecosistémicos fundamentales y cuidado de los ecosistemas naturales” (2013, p. 1), destacando que el rol protagónico en esta materia lo ha desempeñado el Estado a través de la creación de áreas protegidas públicas¹.

Bauni et al (2023) destacan que, aunque las áreas protegidas públicas son el componente dominante en las estrategias de conservación, no son las únicas que contribuyen a la protección de la naturaleza, y dado que gran parte de la diversidad biológica del mundo se encuentra en tierras privadas, el sector privado puede ser un actor importante como propietario y/o administrador de áreas dedicadas a la protección de la naturaleza.

Respecto de los sistemas de protección de la naturaleza situada en inmuebles privados, Mrazek (2013, siguiendo a Moreno et al, 2008) distingue las siguientes clases:

a) aquéllos donde el Estado establece, en función del interés público, una restricción al dominio o al uso en tierras privadas de interés para la conservación de bienes y servicios ambientales.

Aquí quedan comprendidas las propiedades privadas ubicadas dentro de reservas o parques provin-

¹ Las áreas protegidas públicas exceden del objeto de esta ponencia, por lo que nos limitaremos en esta oportunidad a mencionar su importancia capital en la materia sin adentrarnos en su estudio.

ciales y nacionales donde se restringen determinados usos, en razón de que estos espacios fueron pensados principalmente como zonas de amortiguamiento de las áreas públicas de conservación estricta.

b) aquéllos voluntarios, donde el propietario o bien persigue exclusivamente la protección de los ambientes naturales de su propiedad, o asocia a la actividad productiva un objetivo de conservación.

Esta alternativa incluye los acuerdos de contenido ambiental entre ONGs y propietarios, la constitución de reservas privadas por adquisición de tierras por parte de ONGs, y la constitución de reservas privadas a través de acuerdos entre el sector privado y el Estado.

En otra clasificación que Genovese (2020) trae a colación y que fue presentada por la UICN, se identifican «cuatro opciones de protección de la naturaleza en tierras privadas que pueden apoyar a los sistemas formales de áreas protegidas:

a) Restricciones autoimpuestas sobre la propiedad para fines de conservación, sin un documento legalmente vinculante.

b) Restricciones autoimpuestas sobre la propiedad para fines de conservación, formalizadas a través de documentos vinculantes, sin participación de una autoridad de áreas protegidas y sin ser parte de un sistema formal de áreas protegidas. (Convenios, servidumbres, usufructos, contratos de comodato, cláusulas testamentarias, inclusión en red local).

c) Restricciones autoimpuestas sobre la propiedad para fines de conservación, y acuerdos voluntarios de cumplimiento con procedimientos gubernamentales para que ellas sean formalizadas o reconocidas como áreas protegidas dentro del sistema formal de áreas protegidas (registro de propietarios, marco legal con requisitos —perpetuidad, usos permitidos—, incentivos).

d) Restricciones impuestas por el gobierno sobre el uso de la tierra para propósitos de conservación, impuestas como condiciones sobre el uso de ecosistemas o directamente afectando las propiedades individuales (restricciones en el uso de la tierra —cuenca/bosque—, o constitución de áreas protegidas por bien público —con o sin compensación—).»

En ambas clasificaciones se reflejan la necesidad de separar esquemas tuitivos que operan a través de la lógica de las restricciones al dominio, por una parte, de aquellos en los que el propietario voluntariamente adopta una serie obligaciones, por la otra, y que llevan la designación de Áreas Protegidas Privadas. En este último caso, además, se presta especial atención a las formas legales que recibe esta adopción, y a si interviene o no el Estado en el proceso.

Estas Áreas Protegidas Privadas pueden constituirse bajo distintos instrumentos legales, adoptar múltiples esquemas de obligaciones y prohibiciones, y limitar por ende en muy diversa medida las actividades que allí se permiten.

Los relevamientos realizados por Bauni et al (2023) arrojan que Argentina cuenta en total con 336 áreas de Protección Privada que cubren un total de 916.627 hectáreas. También informan que el 60,4% de éstas Áreas no cuentan con ningún instrumento legal de reconocimiento por parte del Estado, y en cuanto a sus destinos, mencionan que el 13,2% practica exclusivamente conservación y el 68% lo combina con otras actividades.

A fin de evitar caer en malentendidos de base terminológica, ante la disparidad de vocablos que se emplean en la materia, se aclara que denominaremos en lo sucesivo a éstas Áreas como Reservas Naturales Privadas. Son caracterizadas por Mrazek (2013) como la "porción del territorio de un país que, bajo dominio y tenencia privada, se destina, por voluntad espontánea del propietario, a la conservación de los recursos naturales allí existentes", teniendo por finalidad general la de complementar a los sistemas públicos de protección.

Estas iniciativas privadas, remarca Genovese (2020), «representan una democratización de la conser-

vación, y su poder radica en que señala tanto una voluntad de tomar medidas de conservación por parte del sector privado, como un reconocimiento por parte del estado de que no puede y no debe intentar lograr los objetivos de conservación sin la ayuda de la sociedad en general.»

2.2 LAS RESERVAS NATURALES PRIVADAS EN ARGENTINA. ESQUEMAS EMPLEADOS.

Cabe recordar que Argentina no cuenta con una Ley que obre de marco regulatorio específico para las Reservas Naturales Privadas. Las iniciativas en este campo se han concretado mediante adaptaciones de herramientas jurídicas diseñadas para otros fines, por lo que no siempre resultan efectivas, o bien comprenden requisitos formales, tributarios, o costos no compensados que terminan desalentándolas (Genovese, 2020).

Algunos de los instrumentos utilizados son:

a) Restricciones autoimpuestas para lograr la gestión sostenible de la actividad, con base en manifestaciones unilaterales del propietario. Pueden apelar a cláusulas de inalienabilidad (arts. 1972 del CCCN) para reforzar el compromiso.

b) Acuerdos, convenios o pactos de conservación entre propietarios y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en conservación, en los que comúnmente se estipulan plazos, controles, y se brinda asesoramiento y propuestas de manejo sostenible de los recursos naturales. Estos acuerdos no tienen aval estatal y las áreas comprendidas no integran los sistemas formales de protección.

c) Acuerdos, convenios o pactos de conservación entre un propietario y la autoridad competente estatal, que posibilitan el ingreso de la Reserva Privada al sistema formal de áreas protegidas, y que otorgan a los propietarios acceso a incentivos, principalmente impositivos, de asistencia técnica o bien con pago por servicios ambientales.

d) Fideicomisos. Genovese (2020) indica que la figura «contiene ciertos inconvenientes para la conservación, como ser el limitado plazo máximo de 30 años, pero tiene el beneficio ser una figura flexible que permite, de algún modo, conservar la propiedad de los bienes al finalizar el contrato y que, a su vez, puede utilizarse libremente entre particulares, sin necesidad de que intervenga ningún organismo público que pueda imponer cargas burocráticas». Generalmente el rol del fiduciario se encomienda a organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la conservación, y como rasgo de interés adicional se menciona que los bienes transmitidos en fideicomiso constituyen un patrimonio separado, de afectación o diferente de los patrimonios del fiduciante o fiduciario, por lo que quedan protegidos de los eventuales reclamos de sus acreedores y solo responden por las deudas contraídas en función del contrato de fideicomiso.

e) Derechos Reales. Entre ellos se incluyen las servidumbres ecológicas, ambientales o de conservación, el usufructo y el derecho de superficie. Cada uno de estos derechos reales presenta ventajas y desventajas en términos de la constitución de esquemas tuitivos, aunque en rigor de verdad ninguno de ellos ha sido diseñado por el legislador específicamente para regular la compleja problemática y las finalidades propias de estas Áreas, de modo que se puede decir que no resultan lo suficientemente adecuados para la tarea.

De las alternativas señaladas abordaremos a continuación la de los acuerdos entre propietarios y el Estado, tomando como modelo el régimen sancionado en la Provincia de Corrientes.

2.3 RESERVAS NATURALES PRIVADAS EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES

La Provincia de Corrientes promulgó el 18 de agosto de 2021 la Ley N° 6.569 que establece el régimen jurídico aplicable a las Reservas Naturales Privadas.

La norma define a las Reservas Naturales Privadas como “aquellos espacios naturales que sean representativos de las regiones naturales que se expresan en la provincia de Corrientes, que por expresa voluntad y consentimiento legal de sus titulares -sean estas personas humanas o jurídicas- sean consagradas a su conservación y/o preservación en atención a sus valores naturales y/o culturales como productos de la generación de

servicios ecosistémicos”.

Este concepto se caracteriza, entonces, por la conjunción de diversos elementos: a) un espacio natural -comprensivo de uno o más inmuebles, o de parte de ellos, que se hallan bajo la órbita del derecho privado – y que debe ser representativo de las regiones naturales provinciales; b) este espacio, por su valor natural o cultural, debe proveer servicios ecosistémicos; y c) debe producirse un acto de afectación específica del inmueble, completamente voluntario por parte de su titular, al régimen de reservas naturales privadas, acto que deber avalado por la autoridad de aplicación.

En relación al procedimiento de afectación, la norma dispone que tanto los propietarios como la autoridad de aplicación, que es el Ministerio de Turismo, pueden proponer al Poder Ejecutivo la creación de una Reserva Natural Privada previo control del cumplimiento de los recaudos legales –tarea de la que se encarga la autoridad de aplicación-. Si la propuesta fuera aceptada, se firman los convenios pertinentes y se dispone la anotación de la afectación de la propiedad al régimen de Reserva Natural Privada en el Registro de la Propiedad Inmueble.

En oportunidad de la afectación los titulares deben optar por un esquema específico y tipificado de obligaciones respecto del inmueble, entre las alternativas que ofrece la Ley Provincial N° 4.736 y que son las previstas para Parque, Reserva o Monumento Natural Provincial.

Vale decir, el particular puede adoptar un modelo de restricciones al uso y goce muy severas – recordemos que en los parques provinciales queda prohibida toda clase de actividad susceptible de provocar modificaciones en su paisaje y/o ecosistemas-, o escoger variantes más flexibles –como las de las reservas naturales públicas, en las que se pueden desarrollar ciertas actividades comerciales, industriales y comunitarias que permitan el uso racional sin afectar las características fundamentales del área o su equilibrio ecológico- siempre que se adecuen a las pautas reglamentarias aplicables al caso (veáanse los arts. 5, 8 y 9 de la Ley Provincial N° 4.736).

La norma también dispone que la adhesión de los propietarios al régimen de Reservas Naturales Privadas se realiza por tiempo indeterminado, no pudiendo renunciar a la misma antes del transcurso de diez (10) años, contados a partir de la fecha de adhesión; y que los sucesivas adquisiciones de dominio que se produzcan con posterioridad a la inscripción de la afectación quedarán igualmente sujetas a dicho régimen.

2.4 REFLEXIONES ACERCA DE ESTE RÉGIMEN REGULATORIO DESDE LOS DERECHOS REALES

Como primera observación debemos decir que esta metodología regulatoria, consistente en que cada Provincia cree un sistema propio de afectación a un régimen de reservas naturales privadas, entra en conflicto con la lógica estructural de los derechos reales.

En efecto, los derechos reales se organizan con base en un principio imperativo denominado de «número cerrado» o *numerus clausus*. De acuerdo a este principio ni las personas ni los estados provinciales pueden constituir nuevos derechos reales ni modificar aquellos configurados por el legislador nacional, es decir no pueden introducir cambios a sus elementos, su contenido, su modo de constitución, forma de adquisición o transmisión, duración ni extinción (Vazquez, 2020).

Sostiene Vázquez que «la decisión legal de acotar la posibilidad de constituir derechos reales a un reducido número de estos y prohibir a los particulares la facultad de configuración de otros distintos o modificar sus aspectos estructurales tiene su razón de ser en la fuerte repercusión que el sistema de derechos reales proyecta sobre las políticas sociales y económicas que comprometen de sobremanera al interés colectivo y no exclusivamente al individual. Se suma la necesidad de brindar certeza a la comunidad sobre los alcances de las cargas que pesan sobre los bienes coman protegiendo al propio tiempo a los terceros y potenciales adquirientes, muchas veces afectados por situaciones de especial vulnerabilidad» (2020, p. 79).

Así, el sistema de derechos reales contiene alternativas de afectación de inmuebles a regímenes específicos, como la afectación a Propiedad Horizontal (arts. 2037 y sig. del CCCN), a Conjuntos Inmobiliarios (arts. 2073 y sig. del CCCN), al régimen de tutela de la vivienda (arts. 244 y sig. del CCCN), y ofrece también la posibilidad de constituir cargas reales sobre inmuebles (por ejemplo: usufructo, servidumbre, superficie) cuyos efectos centrales se encuentran establecidos por el legislador -con márgenes muy acotados para que opere la autonomía de la voluntad de los constituyentes-.

Colisiona contra la lógica de funcionamiento del sistema de derechos reales la idea de que cada provincia pueda tener, para los inmuebles que se hallan bajo dominio privado, un régimen propio de propiedad horizontal, o de tutela de la vivienda, o de servidumbres, o para el caso, de reservas naturales privadas.

Tal como hemos visto en el modelo correntino, cuando una Provincia crea un régimen local de reserva natural privada, procura regular localmente aspectos como:

a) quienes están legitimados para decidir acerca de la afectación (sólo titulares del derecho real de dominio, o también titulares de dominio fiduciario, condóminos, usufructuarios, superficiarios; o titulares de derechos personales, como arrendatarios, etc.).

b) objetos «afectables» (ubicación, superficies máximas y/o mínimas, características naturales y/o culturales, posibilidad de afectaciones de partes de inmuebles, etc.)

c) procedimiento y/o formalidades para el sometimiento al régimen y su publicidad.

d) conjunto de obligaciones respecto del inmueble a las que se somete el constituyente, y transmisibilidad de estas obligaciones a los sucesores universales o particulares.

e) plazo mínimo de la afectación.

f) posibilidad de retractación o de «arrepentimiento» del constituyente, supuestos de extinción y efectos para cada uno de estos casos.

g) Oponibilidad del régimen a terceros, como pueden ser acreedores de diversa índole de los constituyentes (laborales, acreedores por responsabilidad civil, etc.). En especial, en relación a la viabilidad del embargo y ejecución de estos bienes, y a las condiciones de adquisición en una eventual subasta.

Todos estos aspectos hacen sin dudas a la estructura del derecho real y su diseño está reservado al legislador nacional, de manera que las propuestas regulatorias locales lesionan gravemente al sistema de *numerus clausus* adoptado por nuestro ordenamiento.

Esto no quiere decir que el acuerdo celebrado entre el propietario y el Estado carezca de todo valor jurídico, ya que, en tanto contrato, genera derechos y obligaciones vinculantes para las partes (Vazquez, 2020, p. 83).

Bajo esta inteligencia, el Estado puede requerir que el particular cumpla ciertas obligaciones (de conservación o preservación, fundamentalmente), so pena de incurrir en responsabilidad por incumplimiento contractual, inclusive reclamando cumplimiento y/o resolución más daños en sede judicial.

Otros compromisos asumidos por el particular, como los del tiempo mínimo de permanencia en el régimen, así como la exigibilidad de las obligaciones a sus sucesores individuales, no podrían ser ejecutados judicialmente, debiendo sustituirse por reclamos indemnizatorios.

3. CONCLUSIÓN²

La creación de regímenes locales para la constitución de reservas naturales privadas presenta desafíos significativos. Uno de los principales problemas es el conflicto con la estructura de los derechos reales en Argentina, que se basa en el principio de «*numerus clausus*». Este principio establece que ni las personas ni las

²El resumen y las conclusiones fueron elaboradas con asistencia de CHATGPT y revisadas y profundizadas por el autor.

provincias pueden crear nuevos derechos reales o modificar los existentes que han sido creados por el legislador nacional. Las propuestas regulatorias locales que buscan establecer regímenes específicos para reservas naturales privadas pueden entrar en conflicto con este principio, creando incertidumbre acerca del verdadero sentido y alcance de los acuerdos celebrados y propiciando disputas judiciales.

En resumen, las reservas naturales privadas representan una estrategia importante y complementaria a las de las Áreas Protegidas Públicas para la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, para promover su crecimiento y optimizar su funcionamiento, es crucial desarrollar a nivel marcos regulatorios claros y coherentes que integren estas iniciativas dentro de los sistemas formales de áreas protegidas, garantizando su reconocimiento y sostenibilidad a largo plazo, y brindando incentivos que resulten atractivos para los particulares.

4. CITAS BIBLIOGRÁFICAS

Bauni, V., Carminati, A., Schiaffino, K., & Schivo, F. (2023). Conservación voluntaria: actualización y caracterización de las áreas bajo protección privada de la Argentina. *Revista del Museo Argentino de Ciencias Naturales*, nueva serie, 25(2), 315-332. ISSN 1514-5158 (impresa), ISSN 1853-0400 (en línea).

Genovese, C. A. (2020). Las áreas bajo protección privada como una forma complementaria para lograr la preservación del patrimonio natural, cultural y la diversidad biológica, bajo las pautas del desarrollo sostenible. *RDamb*, 64, 51. TR LALEY AR/DOC/116/2020.

Lopez Alfonsín, M. (2012). *Derecho Ambiental*. Astrea.

Mrazek, L. (2013). Reservas naturales privadas. Un aporte para estimular la conservación voluntaria de los ecosistemas naturales. *RDamb*, 36, 65. TR LALEY AR/DOC/6557/2013.

Pastorino, L. (2011). *Derecho Agrario Argentino*. Abeledo Perrot.

Vazquez, G. (2020). *Derechos Reales*. La Ley.

CV: Abogado y Licenciado en Economía por la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Master en Leyes por la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard Estados Unidos. Especialista en Docencia Universitaria. Ex vocal del Directorio Comisión Nacional de Valores (CNV) 2014-2015 y ex-becario de la Fundación Fulbright. Actualmente Profesor Titular Regular de Derechos Reales de la Facultad de Derecho de la UNNE. Director y Miembro de equipos de investigación en diferentes organismos, autor y evaluador de publicaciones en revistas científicas indexadas Nacionales e Internacionales. Ejerce la profesión en temas vinculados a los derechos reales y derecho privado en general. guillermogapel@gmail.com