

Medio Ambiente

LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES EN CHILE EN EL CONTEXTO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN AMÉRICA LATINA

José Agustín Ramírez Sierra*

I. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN AMÉRICA LATINA

1.1. Aspectos Generales

Aunque ya en 1940 en la Convención de Washington¹ se acordó el compromiso de los gobiernos americanos de proteger y conservar “en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna indígena, incluyendo las aves migratorias, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre”², la evolución de la aproximación que los países latinoamericanos han tenido con respecto a las Áreas Protegidas ha experimentado un cambio cualitativo en la década del noventa.

La temática, que ha sido relegada a un segundo plano en el marco del diseño de las políticas públicas, ha adquirido progresivamente un papel, si bien no protagónico, al menos relevante en la discusión de la definición de sus objetivos en muchos países de América Latina. Aunque los primeros parques nacionales en el continente datan de principios de siglo, la discusión respecto a la real jerarquía de las medidas de conservación en contraposición a otras políticas de desarrollo aparece como significativa con posterioridad a la adhesión al Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992.

Los países de América Latina tomaron conciencia que uno de sus mayores acervos lo constituía la biodiversidad. Estos países poseen el 40% de la riqueza genética del planeta y disponen de extensos territorios aún sin explotar que, a través de políticas de conservación, pueden preservarse entregando innumerables beneficios a sus países y a la humanidad.

Uno de las mayores preocupaciones que existían en las décadas anteriores, en relación a la viabilidad de las políticas de creación de áreas protegidas en las que se mantuviera un estricto control en la incorporación de nuevos habitantes que pudiesen generar daños a sus ecosistemas, era el aumento exponencial de la población en el continente. En 1970, el crecimiento de población era del 2,6%, pero la tendencia no se mantuvo y en la actualidad el crecimiento poblacional en la región es de 1,78% con una tendencia a la baja⁴. No podemos decir, sin embargo, que el crecimiento exponencial no sea una causa de deterioro de las áreas protegidas, pero la disminución de las tasas junto con el acelerado crecimiento urbano y los procesos migratorios han disminuido la presión esperada sobre dichas áreas.

En términos objetivos, la preocupación antes mencionada por las áreas protegidas se ha visto reflejada en un aumento efectivo del territorio sometido a regímenes de protección. En 1992, existían en la región 600 unidades de áreas protegidas y en cinco años dicho número se duplicó, alcanzando las 1.244 unidades. Esto reflejó un aumento también en la superficie abarcada por las áreas protegidas, ya que de 142 millones de hectáreas se incrementó a 160.388.500 hectáreas⁵. Observamos que si bien de hecho se duplicó la cantidad de áreas, el crecimiento de la superficie experimentó un cambio en torno a un 13% únicamente. Esto se debe, como veremos, a la focalización de las nuevas áreas a sitios de menor dimensión, pero que son representativos de ecosistemas endémicos o en peligro de extinción.

El cambio de las políticas públicas para un adecuado reconocimiento de las áreas sometidas a protección ha sido notable en América Latina. En 1970 sólo estaba protegido un 0,2% del territorio. En la actualidad sobre un 7,6% del territorio está sometido a algún régimen de protección. Debemos indicar que este auspicioso panorama puede llevar a confusión, pues existen deficiencias estructurales tanto en términos de manejo de dichas áreas como en el régimen de protección legal de las mismas y en los recursos disponibles para cumplir dichos objetivos, de modo que lo anterior puede transformar el escenario positivo en una mera ilusión de manera que, sin los medios suficientes, el área protegida puede quedar transformada en un territorio simbólicamente preservado, pero que en realidad, con el transcurso del tiempo, se incorpore a territorio productivo a través de la extracción clandestina del uso agrícola de las tierras.

El marco de análisis sobre el cual ilustraremos la situación de las áreas protegidas en algunos países de América Latina vendrá dado por la evolución de la situación en el continente desde el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, que se realizó en Caracas en 1992 y del I Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas celebrado en Santa Marta, Colombia, en mayo de 1997.

Estos dos hitos nos servirán de punto de partida para estudiar el cambio de las políticas y de la realidad de las áreas protegidas, ya que el esfuerzo llevado a cabo en Caracas en 1992 se centró en sentar las bases de lo que sería el futuro de las áreas protegidas en América Latina. Para dicha meta, se fijó una serie de objetivos que fueron evaluados en Santa Marta en conformidad a los informes presentados por cada país en dicha reunión y que constituirán la base de nuestro análisis.

1.2. Los Objetivos planteados en el Congreso de

Caracas de 1992

La evolución del enfoque conceptual de las áreas silvestres protegidas se ha visto considerablemente afectada por los objetivos y las acciones que plantea el Plan de Acción de Caracas propuesto en el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas. En esta ocasión se formularon cuatro objetivos:

- 1) Integrar las áreas protegidas a marcos de planificación más amplios.
- 2) Ampliar el apoyo a las áreas protegidas.
- 3) Fortalecer la capacidad para manejar las áreas protegidas.
- 4) Ampliar la cooperación internacional en el financiamiento, en el desarrollo y en el manejo de áreas protegidas. Como veremos, para la consecución de estos objetivos se formularon distintas acciones.

En primer lugar, para integrar las áreas protegidas a marcos de planificación más amplios, se consideraron prioritarios: a) desarrollar y ejecutar planes nacionales de sistemas de áreas protegidas; b) integrar los planes nacionales de sistemas de áreas protegidas en los marcos de planificación del desarrollo económico; c) procurar que las áreas protegidas formen parte de los paisajes circundantes; d) desarrollar técnicas para evaluar y cuantificar los beneficios de las áreas protegidas.

En segundo lugar, para ampliar el apoyo a las áreas protegidas, se propusieron las siguientes acciones: a) identificar los intereses de diferentes grupos respecto a las áreas protegidas claves; b) reconocer las preocupaciones principales de las comunidades locales; c) fomentar el apoyo.

En tercer lugar, se pretendía lograr el fortalecimiento de la capacidad para manejar las áreas protegidas, para lo cual se propuso: a) ampliar las oportunidades de entrenamiento en todos los niveles; b) mejorar la gestión de las áreas protegidas; c) desarrollar los medios para incrementar el financiamiento y generar beneficios; d) mejorar la aplicación de la ciencia al manejo; e) prestar atención a las necesidades especiales para la gestión de áreas marinas protegidas.

Por último, para ampliar la cooperación internacional en el financiamiento, en el desarrollo y en el manejo de áreas protegidas, se consideraron las acciones siguientes: a) definir los roles y las funciones de las instituciones en todos los niveles; b) desarrollar planes de acción internacionales y regionales, que respalden la ejecución de las prioridades establecidas en los planes nacionales de los sistemas de áreas protegidas; c) reactivar los marcos conceptuales ya existentes para la cooperación internacional.

El esfuerzo llevado a cabo por los países en la presentación de los informes nacionales demostró la seriedad con que prácticamente todos los países de América Latina están aportando a los diseños de sus sistemas de áreas protegidas. Las pautas de análisis fueron entregadas también centralizadamente en base a los criterios de manejo y clasificación de áreas de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)⁷. De un primer análisis se puede desprender que la situación relativa de los países de América Latina difiere considerablemente entre cada uno, en gran medida debido al distinto énfasis que se le ha dado al concepto de preservación y protección de áreas protegidas. A lo anterior hay que sumar una disímil situación económica y financiera, y un diverso grado de participación en los procesos de cooperación internacional para la conservación.

1.3. La Evolución del Marco Regulador de las Áreas Protegidas en América Latina

En la década del noventa se dictó la mayoría de las leyes marco relativas al medio ambiente en los países de América Latina. Estos instrumentos tienen por objetivo establecer los parámetros y principios sobre los cuales se han de definir los modelos productivos, los regímenes de responsabilidad por daño ambiental, los sistemas de evaluación de impacto ambiental y, en algunos casos, las directrices fundamentales de los planes de manejo de las áreas protegidas.

En Cuba, se dictó a fines de 1993, el Programa Nacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo que contiene las directrices fundamentales de este país en materia de conservación⁸. Cabe destacar el importante papel que se le da a las comunidades locales⁹ y a las necesidades sociales con incidencia ambiental, en algunos casos sobreponiéndola a los parámetros netamente científicos.

Tanto en Cuba como en los demás países, las leyes marco de medio ambiente fueron la estructura sobre la cual se diseñaron los planes relativos a áreas protegidas.

En Brasil, también fue el nuevo ordenamiento de la década del 90 el que ha dado un impulso especial a los objetivos de control de la biodiversidad. Ya en 1988, con la nueva Constitución, se inicia un proceso de retiro de apoyo, en términos de incentivos fiscales, para la introducción de ganado en los bosques primarios de la Amazonia, con lo que se disminuyó la presión sobre los bosques en que se encuentra la mayor cantidad de biodiversidad del mundo. Desde esa fecha, se han iniciado al menos cuatro programas pilotos para la conservación de bosques tropicales, caracterizándose por el alto grado de incidencia que se le da a la participación de las comunidades locales, en particular las comunidades indígenas, en el manejo, uso y definición del futuro de determinados ecosistemas que se consideran prioritarios¹⁰. Brasil ha hecho suyos los objetivos de la Convención sobre Diversidad Biológica, para lo cual creó la Coordinación General de Diversidad Biológica, COBIO, como comunidad operacional elemental. Dicho instrumento también está orientado hacia un fuerte sistema de participación ciudadana para la conservación ambiental.

En Colombia, se ha llevado adelante un Plan Nacional destinado a proteger las áreas con alto grado de conservación, y los municipios y la ciudadanía también participan activamente a través de programas especiales de educación y divulgación de la legislación y de los beneficios presentes en cada área¹¹. La Política de Bosques, en este país, tiene por objetivo garantizar un uso sostenible de los recursos madereros, con especial atención a una administración que permita el sostenimiento de la biodiversidad local¹².

En Argentina, se aprobó en 1996 la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad. Dicha iniciativa tuvo el apoyo del GEF (Global Environmental Facility).

La idea de estos programas es la implementación de los programas sobre biodiversidad insertos en la Agenda 21. Por otra parte, también se ha iniciado una política de reforzamiento de sus áreas protegidas destacando el impulso y el apoyo financiero para las áreas protegidas de responsabilidad federal para lo cual se han elaborado planes de manejo especial. Los gobiernos provinciales también han iniciado un esfuerzo en ese sentido, pero no con el mismo grado de eficacia, debido a la ausencia de recursos especiales.

En ese país se ha definido como prioritario el desarrollo por parte del Estado de las Áreas Silvestres Protegidas después de un intenso debate respecto de la conveniencia de delegar dicha función en capitales privados¹³. Uno de los pilares del desarrollo de las áreas protegidas es el fomento de las actividades del turismo en las mismas, lo que ha tenido un resultado positivo, ya que la recaudación por ese concepto ha aumentado en los dos últimos años en un 40%.

1.4. Gestión, Administración y Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas

Una adecuada gestión de las áreas protegidas nos lleva necesariamente a analizar el papel que cumple el sistema de protección dentro del contexto de las políticas públicas y su inserción en planes sectoriales de desarrollo; es decir, la administración y gestión de estas áreas no es un asunto privativo de la organización administrativa del Estado, sino que se vincula con la jerarquización de los objetivos y políticas. Otro de los indicadores que refleja la importancia de las políticas vinculadas a las áreas protegidas es la asignación presupuestaria y de personal que estas tienen. Por eso hemos analizado la evolución de las mismas en este capítulo.

En relación al papel del diseño de las áreas protegidas en las políticas públicas, podemos señalar que probablemente en Costa Rica es donde el objetivo de preservación ha alcanzado la máxima prioridad dentro de dichas políticas. La biodiversidad es considerada patrimonio de la sociedad, el que proporciona diversos servicios ambientales. Desde esa perspectiva, la planificación territorial incorpora la sustentabilidad de la diversidad biológica del país en los planes sectoriales¹⁴.

En el caso de Cuba estas políticas se han centrado en fortalecer el rol de atribuciones de los municipios y autoridades locales y, por lo tanto, la conservación se ha entendido como un elemento integrador del desarrollo comunal y provincial.

En Argentina el papel de las áreas silvestres ha tenido una importancia cada vez mayor, si tenemos en cuenta que ha aumentado el número de parques nacionales y el presupuesto federal para dicha materia. Esto contrasta con un escaso apoyo a nivel provincial que en definitiva no logra generar un presupuesto suficiente y en aumento para las áreas locales.

En Brasil, la función ambiental de preservación se ha desvinculado de las definiciones importantes de política económica del país y ha seguido un curso autónomo. Esto ha provocado situaciones de conflicto con intereses económicos. La conservación como objetivo se ha preterido y se impone en definitiva el poder subyacente de los grupos económicos en las decisiones políticas¹⁵. Algo similar ha sucedido en Chile. Como veremos, sin embargo, en este país se ha visto un mayor grado de autonomía y de manejo técnico de dichos objetivos.

nivel global de América Latina, el presupuesto destinado por los distintos gobiernos para las tareas de preservación se ha visto reducido en los últimos años. Las razones que tienen que ver con la situación de la

economía regional han sido la principal causa de esta disminución presupuestaria que no implica una desatención de los objetivos de conservación. Únicamente Chile ha aumentado su presupuesto para el Sistema de Áreas Protegidas. Es notable la disminución experimentada en Colombia, donde se ha visto reducido ostensiblemente el presupuesto directo destinado al efecto. Existen países como Chile, Venezuela¹⁶ y Paraguay¹⁷ que no han recibido apoyo directo exterior como origen de fondos para la preservación.

Los fondos provenientes de la cooperación internacional han sido, sin lugar a dudas, un elemento vital para el cumplimiento de las tareas de conservación. Tanto el apoyo destinado para la caracterización de las áreas protegidas y de los distintos ecosistemas como la financiación de proyectos específicos de conservación, han sido la principal fuente de inversión en muchos países de la región. Particularmente notable es el caso de Ecuador en el que más del 90% de los proyectos de protección tiene su origen en el exterior. Algo similar ocurre en Perú y en México¹⁸. Prácticamente en todos los casos los aportes del GEF han sido sustantivos para el cumplimiento de los planes propuestos.

El informe presentado en Santa Marta por Argentina refleja una disconformidad de este país con los criterios de apoyo financiero de los organismos multilaterales, ya que, opinan, ha existido una discriminación en dichos organismos, puesto que no han incorporado como áreas prioritarias de apoyo los ecosistemas representados en Argentina y, por lo tanto, muchos lugares de zonas áridas y bosques templados se han visto marginados de las posibilidades de recuperación y conservación debido a los criterios supuestamente empleados.

Desde un punto de vista administrativo, la gestión de los recursos de las áreas protegidas está frecuentemente radicada en organismos descentralizados que en muchos casos pierden un cierto grado de autonomía al depender de ministerios o secretarías eminentemente políticas. Tal es el caso de Argentina en que el control radica en la Oficina de Administración de Parques Nacionales, organismo dependiente de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. En Costa Rica, desde 1995 estas áreas están bajo la administración del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y se inspira en un criterio participativo incorporando las diversas competencias sectoriales. En Brasil, el Sistema Nacional de Unidades de Conservación se caracteriza por tener tres niveles distintos: el estatal, el federal y el municipal, tendiendo a radicar en los niveles inferiores las formas de manejo de los recursos que afectan a las poblaciones locales.

1.5 Representatividad y Extensión de los Diversos Sistemas de Áreas Silvestres Protegidas

Costa Rica representa veintidós macrotipos de especies bien representadas y tres menos representadas. Sin embargo, se entiende que todos sus ecosistemas tienen una representación en el esquema de áreas protegidas. Por su parte, este país ha aumentado su superficie protegida en 174.500 hectáreas en los últimos cinco años.

En Cuba, de las sesenta y dos ecorregiones identificadas con sistemas autónomos -54 terrestres y 8 marinas- en la actualidad se entiende que sólo dos ecorregiones o áreas no están representadas por niveles de protección de escala nacional, aunque sí lo están por formas de protección local. A pesar de ello, las existencias de áreas protegidas en Cuba han disminuido en 250.000 hectáreas en los últimos cinco años, lo que nos debe llamar la atención en relación al futuro de dichas regiones¹⁹.

En Argentina, se ha utilizado el mapa de ecorregiones para definir las estrategias de protección y al mismo tiempo tener una pauta de evaluación de los objetivos de conservación. Se ha llegado a la conclusión de que con cobertura satisfactoria son aquellas ecorregiones con más de un 15% de la superficie protegida. En esta clasificación se encuentran sólo un par de ecorregiones en el país. Con cobertura insuficiente, que son aquellas que abarcan entre el 3% y el 15% de la superficie protegida, está la mayoría de las ecorregiones argentinas entre las que destacan Chaco Húmedo, Chaco Serrano y Yungas. Con cobertura precaria, son aquellas ecorregiones con menos de un 3% de superficie protegida; en esa categoría se encuentran cuatro ecorregiones de dicho país. Se destaca, sin embargo, que la baja densidad demográfica argentina (sólo 11 habitantes por kilómetro cuadrado) y el bajo porcentaje de población rural (un 13%) hacen prever un futuro auspicioso para la expansión y protección de dichas áreas. En términos cuantitativos, en los últimos cinco años Argentina ha aumentado considerablemente sus áreas protegidas, de 9.300.000 hectáreas a 14.600.000 hectáreas. Este incremento refleja la alta prioridad que está adquiriendo el objetivo de conservación en dicho país²⁰.

En Brasil, se han utilizado diversos sistemas de clasificación y todavía existe una discusión en el seno de las unidades científicas y administrativas, en cuanto a la definición de las características que han de tener las futuras Unidades del Sistema Nacional de Conservación. En todo caso, las políticas manifiestas de Brasil indican una creciente preocupación por la preservación, haciendo suyas las premisas de la Conferencia de Río 92. Esto se refleja en un aumento de casi cinco millones de hectáreas protegidas en el quinquenio 1992-1997²¹.

En términos generales, el panorama desde el punto de vista de la extensión, como hemos indicado, parece optimista, ya que sólo un país, Cuba, ha presentado una disminución de la superficie protegida. Los mayores aumentos porcentuales están radicados en países como Honduras, que prácticamente quintuplicó su superficie protegida, y Perú, que tuvo un aumento en torno a un 30% de las áreas protegidas. También Nicaragua y México tuvieron un aumento considerable de sus superficies protegidas.

II. EL SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS EN CHILE

2.1. Biodiversidad, Áreas Protegidas y Política Forestal en Chile

El diseño de la política forestal incide directamente en las existencias de biodiversidad de cada país. Este aspecto es especialmente relevante en el caso chileno, ya que en el bosque originario reside el 70% de la biodiversidad de Chile. De esta manera cualquier regulación con incidencia forestal afecta a las existencias de especies del país. Este marco regulador forestal aún no ha concluido en Chile. Desde 1991 las autoridades han insistido en regular parcialmente el sistema forestal sin incorporar los elementos sistémicos que le den sustentabilidad al manejo de los recursos forestales chilenos y, por lo tanto, de su biodiversidad. Los proyectos del Poder Ejecutivo han recibido una fuerte oposición por parte de las organizaciones no gubernamentales y por parte de los institutos científicos que abordan el estudio de la silvicultura y de la biología en general²². Es imprescindible destacar que actualmente se encuentra en el Parlamento chileno en tramitación el último Proyecto de Ley de Bosque Nativo²³ que admite parcialmente la posibilidad de sustitución, lo que afectaría de forma negativa la viabilidad de la manutención de los ecosistemas originarios.

Desde esta perspectiva, el diseño adecuado de un sistema efectivamente representativo de las áreas silvestres chilenas se hace aún más necesario. En algunas regiones del país, particularmente en las regiones centrales y septentrionales, las áreas silvestres representan prácticamente los únicos reductos de biodiversidad originaria de dichas regiones. La utilización intensiva del territorio y la creciente presencia de poblaciones han afectado irreversiblemente la presencia de variedades vegetales y de fauna propias de dicho territorio. Evidentemente el paisaje y la biodiversidad de la zona central y norte difieren notablemente de la situación ecológica de la época precolombina.

En ese escenario, el análisis de los vacíos y de la calidad de las áreas silvestres protegidas es aún más interesante en el caso chileno. Situaciones similares se reproducen en otros países de América Latina, donde los bosques son la reserva más importante de vida silvestre. De esta manera, desvincular la política forestal -que tiene un importante componente económico- con la política relativa a las áreas silvestres protegidas, parece con poco sentido para un entendimiento global del futuro de las áreas protegidas en América Latina. Es por todos conocido que frecuentemente las metas de ambos sistemas son contrapuestas y que, por lo tanto, el diseño de instrumentos que permitan un equilibrio entre los objetivos perseguidos por cada sector frecuentemente se torna inalcanzable.

Desde esa perspectiva la incorporación de instrumentos económicos de regulación ambiental con incidencia en la conservación, como puede ser la ambientalización de los sistemas tributarios de manera que incentiven eficazmente la creación de áreas silvestres privadas, o al menos de manejo municipal, se anticipa como un camino interesante por la especial cualidad de hacer confluir estos intereses contrapuestos²⁴.

2.2. Existencias Forestales y Biodiversidad

El ritmo de extracción de recursos forestales ha tenido un impacto notable en la biodiversidad chilena.

Chile no poseía un sector forestal desarrollado, sino hasta principios de la década de los ochenta. Esto se debió a un sistema de subsidio a las plantaciones iniciado en 1974, a través del D.L. 701 de Fomento Forestal, que consagró un apoyo económico consistente en hasta un 75% de los costos de plantación para todos aquellos que incorporaran terrenos al sector económico forestal. Estas plantaciones se realizaron en su mayoría con pino y eucalipto. Ambas especies constituyen el 96% de las hectáreas plantadas entre 1974 y 1999. En la actualidad, las plantaciones alcanzan los dos millones de hectáreas, habiendo tenido un ritmo de crecimiento exponencial en la década de los ochenta.

El crecimiento de la frontera forestal ha incidido, especialmente en los últimos tiempos, en la pérdida de hábitats de especies originarias en las Regiones IX y X. Este conflicto ha generado la necesidad de iniciar un proceso de sustitución de bosque nativo por plantaciones. El trasfondo de dicho proceso es evidentemente el mayor rendimiento económico que tienen las plantaciones forestales versus la reforestación con especies originarias que son de más lento crecimiento²⁵.

Desde una aproximación socioeconómica, es necesario destacar que los mayores beneficiarios de estos subsidios han sido las grandes empresas forestales. Los pequeños propietarios se han visto automarginados de dicho sistema debido a las complicaciones propias de los mecanismos de pago y recuperación de las ayudas mencionadas²⁶. Sin embargo, en 1998, dicho decreto fue modificado en el sentido de centrar sus esfuerzos económicos de subsidio a las plantaciones de los pequeños propietarios forestales, flexibilizando las normas de acceso a los mismos.

Por otra parte, en el mismo cuerpo legal se incorporaron algunas ayudas para la recuperación de tierras degradadas y erosionadas, lo que constituye, al menos en términos teóricos, un impulso alentador en la recuperación de hábitats originarios y en el restablecimiento de áreas donde se puedan volver a incorporar la flora y fauna nativa.

2.3. Categorías de Áreas Silvestres Protegidas existentes en Chile

Existen en Chile, al menos, cuatro categorías de Áreas Silvestres Protegidas en la actualidad. Las más importantes de dichas áreas las constituyen los parques nacionales, seguidos las reservas nacionales. También son partes relevantes en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) los monumentos naturales.

Siguiendo la clasificación internacional de áreas protegidas, y en ausencia de regiones vírgenes, los Parques Nacionales aparecen como aquellos lugares con mayor grado de protección en que se prohíbe todo tipo de acción antrópica que inhiba el fluido desarrollo de los ecosistemas representados. Las Reservas Nacionales, si bien según el diseño legal de las mismas admite cierta posibilidad de explotación y manejo, especialmente con una finalidad indicativa y demostrativa, han permanecido en Chile marginadas del sistema productivo y, por lo tanto, se asemejan en su estado de conservación a muchos de nuestros parques nacionales.

Los monumentos naturales tienen en nuestro país una relevancia especial, ya que dos de las más importantes especies, como son la araucaria araucana y el alerce (*Fitzroya cupressoides*)²⁷ se adscriben a dicha clasificación. Estos bosques han sido protegidos a través de decretos especiales²⁸, declarándolos monumentos naturales y bajo un régimen de especial protección, ya que son los ejemplares vivos de cada especie los que están sometidos a un especial régimen de protección. Lo anterior ha originado que grandes extensiones de terreno queden al margen de la actividad productiva. En la actualidad existe una profunda discusión jurídica, que incluso ha llevado a los tribunales a condenar al Estado de Chile a fuertes indemnizaciones, en torno a la constitucionalidad de dichos decretos que prohíben a los propietarios la explotación de los árboles que siguen perteneciendo a su patrimonio²⁹.

Fuera de esta clasificación, el marco legal chileno admite otras categorías como las áreas vírgenes, las áreas de protección de suelos, las reservas marinas, las áreas silvestres privadas y los santuarios de la naturaleza. De estas, sólo la última categoría tiene una aplicación efectiva.

2.4. La Superficie de Áreas Protegidas en Chile

Respecto del incremento de las áreas protegidas en Chile, existen algunas opiniones encontradas. El informe de Chile al IV Con-greso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, en 1992, presenta un incremento de 398.639 hectáreas que se radican básicamente en las categorías de Parque Nacional - 366.000 hectáreas- y algo más de 31.000 hectáreas como reservas nacionales. Aunque no es un aumento importante en términos absolutos, se ha de destacar que esto generó un incremento de un 6% en relación con los ecosistemas representados, pasando de 71% a 77% del total de los 85 ecosistemas descritos para el país. Es importante destacar que las condiciones biológicas y geomorfológicas de Chile con áreas neotropicales, áreas andinas, polinésicas, subantárticas y de bosque templado endémico³⁰, generan una serie de características que hacen que los ecosistemas tengan una gran diversidad y singularidad, y que, según algunos expertos, requieran una protección conjunta e integral para garantizar su subsistencia.

2.5. Las Competencias y las Políticas Públicas para la Conservación

El organismo encargado de administrar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) es la Corporación Nacional Forestal, CONAF, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura. Esta administración se hace a través de una oficina de operaciones con delegados en todas las regiones del país. El sistema cuenta con una planta de aproximadamente quinientos funcionarios, que ha venido incrementándose progresivamente en los últimos años.

Un hito relevante en relación al compromiso del Estado, para obtener una comprensión y adecuada estadística de los recursos biogenéticos, es la conclusión del catastro de bosque nativo³¹. Como hemos indicado, en él está radicada fundamentalmente la biodiversidad de Chile y era necesario iniciar este ambicioso proyecto que culminó con un estudio detallado de las existencias de recursos forestales, su distribución, las amenazas sobre los mismos y la representatividad total de los tipos forestales.

Otro elemento que llama la atención en las políticas de los cinco últimos años ha sido la adopción en 1994 de la Ley Marco del Medio Ambiente³² que se ha transformado en el cuerpo vertebrante y fundamental de la administración ambiental del país. En dicha norma se establece la necesidad de avanzar en la creación de áreas silvestres privadas, para lo cual se prevé la incorporación de instrumentos económicos de incentivo. Sin embargo, el reglamento necesario para la creación de dichas áreas aún no ha sido dictado, por lo cual se ha postergado dicho objetivo. Debemos indicar que, a pesar de todo, existen fuertes inversiones de personas naturales y jurídicas extranjeras que han adquirido extensiones importantes del territorio nacional para la preservación. Esto ha sido particularmente evidente en la XI Región, lugar donde se centra el bosque templado originario.

Este mismo cuerpo legal prevé la creación de áreas marinas protegidas³³, tipología que aún no está representada suficientemente en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres de Chile. Al respecto, existe una discusión entre los organismos con competencia en las aguas continentales y marinas con los organismos encargados de la incorporación de dicho entorno al sistema de áreas protegidas.

2. 6. Los Desafíos del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas

Las principales amenazas que enfrentan las áreas protegidas son, en algunos casos, bastante comunes a las existentes en otros países. En primer lugar, la caza y la tala ilegal son una amenaza cierta que se agudiza con la ausencia de normas de carácter penal de relevancia ambiental. Además, la creciente incorporación de obras hidroeléctricas y mineras afecta notablemente a los frágiles ecosistemas. También las prácticas agrícolas que se van incorporando en los límites de los parques perjudican la sustentabilidad de los mismos. La presencia de ocupantes ilegales es otra característica de algunos parques de la zona sur de Chile que ha debido ser resuelta por los tribunales, generalmente con el desalojo de dichos ocupantes.

En conformidad al informe presentado por Chile, llama la atención que el único requerimiento planteado es el de aumentar el personal y no se ha mencionado el mejoramiento de equipo, vehículos, infraestructuras, de capacitación del personal, el aumento de los recursos propios de mantenimiento, el presupuesto para la investigación, una mayor autonomía administrativa, una mejoría en la fiscalización. Pensamos que todos estos son aspectos que no se deben olvidar, pues aunque se hayan mejorado las gestiones en dicha área es evidente que queda mucho por hacer al respecto.

* José Agustín Ramírez Sierra. Abogado Jefe de la Unidad de Medio Ambiente del Consejo de Defensa del Estado.

1 "Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América", conocida como "Convención de Washington", de 12 de octubre de 1940. Entre los acuerdos destinados al cumplimiento de los propósitos de la Convención, se estableció el compromiso de los gobiernos contratantes en orden a crear parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes, para lo cual debían adoptarse, por los cuerpos normativos competentes, las leyes y reglamentos en orden a asegurar la protección y conservación de la flora no sólo en dichos parques, reservas y monumentos naturales, sino que fuera de ellos.

2 Convención de Washington, Preámbulo.

3 En relación con la implementación de este Convenio, Vid, L. Glowka et al., "A Guide to the Convention on Biological Diversity", Ed. IUCN, IUCN Environmental Law and Policy Series, Gland, Switzerland, 1994.

4 Vid, C. Castaño Uribe, "Diagnóstico Regional y Estrategias de Desarrollo de las Areas Protegidas en América Latina", Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Areas Protegidas, Ed. Sello Editorial, Colombia, 1998, pág. 3.

5 Vid, C. Castaño Uribe, "Diagnóstico...", op. cit., pág. 6.

6 En el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas realizado en Caracas en 1992, los representantes de América Latina resolvieron celebrar un Congreso Latinoamericano sobre el mismo tema en 1997. Con este fin, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Medio Ambiente de Colombia y la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, Otras Areas Protegidas, Flora y Fauna Silvestre, acordaron organizar dicho Congreso Latinoamericano en Santa Marta, Colombia, en mayo de 1997.

7 La UICN, fundada en 1948, reúne a Estados, Agencias de Gobierno y a una diversidad de organizaciones no gubernamentales en una asociación mundial de tipo único -con más de 880 miembros en total, en 133 países-. En su calidad de Unión, busca influenciar, alentar y asistir a las sociedades a través del mundo para que conserven la integridad y diversidad de la naturaleza y para que aseguren que todo uso de recursos naturales sea equitativa y ecológicamente sustentable. Vid, D.R. Downes, "Integración de la Implementación del Convenio sobre Diversidad Biológica y las Reglas de la Organización Mundial para el Comercio"; Artículo para la discusión sobre Aspectos Jurídicos y de Políticas, en el que hace una exposición introductoria sobre la UICN y su importancia en esta materia, Ponencia presentada al Seminario "Relación entre la Convención de la Diversidad Biológica y los Instrumentos de Comercio", UICN-CODEFF, Diciembre 1998, Pucón, Chile.

8 En la actualidad, existe un Proyecto de Decreto Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que se encuentra en proceso de análisis para su aprobación e implementación.

9 En este sentido, M. González Martín expone las experiencias en la aplicación de un Programa que surge en 1991 como respuesta a la necesidad de aglutinar a toda una comunidad con las entidades institucionales y gubernativas en la defensa del medio ambiente y el patrimonio cultural local. El programa se aplica al este de la ciudad de La Habana y está diseñado en función de un área de 100 km², donde está concentrado el 78% de la superficie declarada como área natural protegida. Lo que pretende demostrar el autor es que la apertura a formas reales de comanejo en la planificación, el uso y la administración de los recursos naturales y culturales de y en la comunidad, no están en contradicción con el nivel de participación muchas veces protagónico del Estado, lográndose instrumentar un balance entre gestión, acción colectiva local, iniciativa comunitaria e integración a las políticas de desarrollo estatal. Vid, González Martín, "Programa SIBEMAR: para Una estrategia Comunitaria Proteger y Conservar el Patrimonio Cultural Local", Ponencia presentada al I Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, Santa Marta, Colombia, mayo, 1997.

10 En este sentido, se plantea el ejemplo del Parque Nacional Do Jaú, con 2.272.000 hectáreas, considerado el mayor Parque Nacional de Brasil y que está localizado en la Amazonia Central. En el área del parque existen 1.030 habitantes que se caracterizan como "pobladores tradicionales" y que están viviendo en este territorio mucho antes de la creación de la unidad en 1980. Estos pobladores han acumulado durante años conocimientos tradicionales sobre el uso de los recursos naturales que pueden resultar de gran ayuda y, por ello, se pretende involucrar a esta población en la elaboración y ejecución de un plan de manejo. Vid, R.O. Francileide Lima; A. Encarnação, "Metodologías Participativas Na Elaboração E Na Execução Do Plano de Manejo para O Parque Nacional Do Jaú", Ponencia Presentada al I Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, Santa Marta, Colombia, mayo, 1997.

11 Vid, J.D. Herrera, "Sociedad Civil y Voluntariado en Parques Nacionales: Una Estrategia de Participación", ponencia presentada al I Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, Colombia, mayo, 1997.

12 En el desarrollo de la normativa ambiental colombiana es importante el Código de los Recursos Forestales de 1974 que sienta las bases para la ulterior política de bosques. La Constitución Política de 1991 ratifica de modo expreso la obligación de proteger las riquezas naturales de la nación colombiana. En el desarrollo de esta Norma Superior se promulgó la Ley 99 de 1993.

13 En relación a la participación de diversos sectores de la sociedad civil en su administración y manejo, esta se ha planteado como la única solución para la supervivencia de las áreas naturales protegidas. En Argentina se ha formulado un proyecto a través del Programa Reservas Naturales que pretende establecer nuevas alianzas entre diversos sectores sociales para reunir recursos, actualmente dispersos, y reorientarlos hacia las áreas naturales protegidas de la provincia de Santa Fe (Argentina). En este programa se les da un papel primordial a las ONGs. Vid, "Parques y Progreso", Fundación Hábitat - Desarrollo, Caracas, 1993.

14 Es relevante considerar en el caso de Costa Rica que, dentro del contexto de fortalecimiento de su política de protección de las Áreas de Conservación, se han evaluado las acciones mínimas necesarias para continuar aprovechando el beneficio de las altas tasas de crecimiento del turismo internacional que visita sus parques nacionales.

15 En este sentido se manifiesta J. C. Araújo López, al reconocer como una de las grandes vulnerabilidades de todos los programas de protección del medio ambiente adoptados en Brasil, la crónica falta de recursos financieros y planteando que la formulación a nivel continental de las estrategias de financiamiento puede ofrecer salidas para la solución de este problema. Vid, "Protección de las Unidades de Conservación-Desafíos", ponencia presentada al I Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, Santa Marta, Colombia, mayo, 1997.

16 La base jurídica nacional para el manejo de sus parques naturales se sustenta desde 1966 en apenas 7 artículos de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la cual sigue vigente en la actualidad. No obstante, en 1989 se elaboró un Reglamento General de Parques y Monumentos, el cual no ha servido para salvar la relativa estabilidad en el manejo de estas áreas, que se ha visto amenazado por la actual crisis económica y política venezolana. A pesar de ello, la Comisión del Ambiente del Senado de la República elabora un Proyecto de Ley de Parques Nacionales y Monumentos Naturales que pretende establecer una política de Estado que otorgue la estabilidad y seguridad jurídica que se requieren.

17 En la actualidad se espera la implementación del Proyecto de Protección de Ecosistemas de Importancia Global y Regional del Paraguay (GEF/PNUD) que posibilitará el aprovechamiento de las experiencias obtenidas en esta materia y al mismo tiempo contribuirá al desarrollo de del SINASIP (Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay).

18 En el marco de la sustentabilidad se publicó el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, que entre sus estrategias contempla la conservación y el aprovechamiento de la biodiversidad en áreas naturales protegidas. En este marco, se crea el Programa de Áreas Naturales Protegidas de México, 1995-2000, cuyos principales objetivos se orientan a ampliar la cobertura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a consolidar y promover su gestión adecuada a través de mecanismos eficaces de manejo y de instituciones sólidas y eficientes.

19 Vid, " Diagnóstico regional y estrategias...", op. cit., pág. 76.

20 Vid, " Diagnóstico regional y estrategias...", op. cit., pág. 123.

21 Vid, R. Paranhos Faleiro, "Áreas Protegidas Federais: Situação Atual e Perspectivas No Ambito Federal", Ponencia presentada al I Congreso Latinoamericano sobre Parques Nacionales y Otras Especies Protegidas, Colombia, mayo, 1997.

22 En este sentido, se ha dado un intenso debate relacionado con esta materia, tal y como se plantea en los siguientes artículos: Senador G. Valdés aclara tala en bosques nativos, Estrategia, 21 de enero de 1997; "Respaldan Manejo de Bosques en Chaihuín", El Mercurio, 4 de Febrero 1997; "Sustitución del Bosque Nativo en Valdivia es Legal", Estrategia, 13 de Febrero de 1997. Igualmente, Vid, "H. Cortés (ed.), "El Debate Forestal en Chile", Colegio de Ingenieros Forestales A.G, noviembre, 1996.

23 Vid, ILADES, "Indicaciones al Proyecto sobre Ley de Bosque Nativo", Informe TASC Nº 66, marzo de 1996 (<http://www.ilades.cl/economia/tasc/t66.htm>).

24 Vid, R. Katz y G. del Favero, "Proposición Conceptual para el Uso de Instrumentos Económicos Aplicables al Bosque Nativo", Centro de Estudios Públicos, Serie de Documentos de Trabajo, Nº 238, Octubre 1995, p. 25; G. Paredes, "Instrumentos Económicos para la Política de Conservación y Desarrollo de los Recursos Forestales Nativos", Instituto de Manejo y Economía Forestal, Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Austral de Chile, 1995; B. de Wel y S. van Hauwermeiren, "Ecoimpuestos para Chile", Ecología Política, Santiago, Chile, pp. 91-95.

25 En relación con este tema, es extensa la bibliografía, por lo que reseñamos la que consideramos más relevante: F. E. Arnold, "Sustitución de Bosque Nativo en Chile. Destrucción de un Valioso Patrimonio Cultural", CODEFF, Santiago, 1998; L. Otero, "Análisis de los Efectos Ambientales del Reemplazo de Bosques Nativos por Plantaciones", Informe Interno, Instituto Forestal, Valdivia, 1992 y 1993; CODEFF, "Sustitución de Bosques Nativos por Plantaciones con Especies Exóticas", Programa Forestal, Junio, 1997; CODEFF, "Sustitución del Bosque Nativo Chileno", Informe Técnico, Programa Forestal, Valdivia, 1995; CONAF, "Posición de CONAF respecto de sustitución", Documento Interno, 1991; CONAF, "Complemento de normas sobre sustitución en bosque nativo", Documento Interno, 1993; E. Hernández, "Estudio de Productividad y Rentabilidad de Especies Nativas", CONAF-GTZ, Santiago, Chile, 1997; A. Lara, "Bosques Naturales: La Sustitución, ¿dónde, cómo y cuando?", Actas XIV Jornadas Forestales, Temuco, Chile, 1992; A. Lara, "Case Study Chile", en N. Dudley, "Forest in Trouble: A Review of the Status of Temperate Forest Worldwide, WWF, London, 1992, pp. 121-132; A. Unda; F. Ravera, "Análisis histórico de Sitios de Establecimiento de las

Plantaciones Forestales en Chile ", INFOR, Santiago, Chile, 1994.

26 J. Vial, "Instrumentos Económicos en la Política Forestal Chilena", CIEPLAN, Santiago, mayo, 1996.

27 Vid, A. Hoffmann, "Flora Silvestre de Chile: Zona Araucana", Fundación Claudio Gay, Santiago, 1982; C. Donoso, "Tipos Forestales de los Bosques Nativos de Chile", CONAF-FAO, Documento de Trabajo, Nº 38, Santiago, 1981.

28 Decreto Supremo Nº 43 de fecha 19 de marzo de 1990 del Ministerio de Agricultura, "Declara monumento natural a la araucaria araucana", publicado en el Diario Oficial de 3 de abril de 1990.

29 En ese sentido podemos apuntar la sentencia de la Corte Suprema "Comunidad Galletué con Fisco", en Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXI, Nº 3, año 1984, segunda parte, sección quinta, pp. 181-189. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1984; Vid, L. Bulnes Aldunate, "Análisis de un fallo y su relación con la Ley Nº 17.288 (Monumentos Nacionales)", Revista de Derecho Público, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Nº 49, enero-junio, 1991.

30 Vid, R. Gajardo, "Formaciones Vegetacionales de Chile", Perfil Ambiental de Chile, CONAMA, 1994, pp. 41-59.

31 CONAF, CONAMA, BIRF. Catastro y Evaluación: Recursos Vegetacionales Nativos de Chile, Santiago, 1997.

32 Ley Nº 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de 9 de marzo de 1994.

33 Vid, R. Norambuena, F. Ponce, "Criterios y objetivos para el establecimiento de parques marinos en Chile", Ponencia presentada al Seminario Parques Marinos: Un Desafío de Administración, Santiago, agosto, 1998.

Revista de Derecho, Nº 5 (diciembre 2001).
