IUFRO World Series Volume 16

La Contribución del Derecho Forestal - Ambiental al Desarrollo Sustentable en América Latina

Editores:
Enrique Gallardo Gallardo
Franz Schmithüsen

Grupo de Investigación IUFRO 6.13.00
Derecho Forestal y Legislación del Medio Ambiente

IUFRO

IUFRO Headquarters
Hauptstrasse 7
1140 Vienna, Austria
Tel: + 43-1-877-0151-0
Fax: +43-1-877-0151-50
Email: office@iufro.org
Web site: www.iufro.org

IUFRO World Series Vol. 16 - La Contribución del Derecho Forestal -Ambiental en América Latina - Vienna 2005

IUFRO

ISBN 3-901347-53-4
ISSN 1016-3263
Vienna 2005

International Union of Forest Research Organizations
Union Internationale des Instituts de Recherches Forestières
Internationaler Verband Forstlicher Forschungsanstalten
Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal

IUFRO World Series Vol. 16

La Contribución del Derecho Forestal – Ambiental al Desarrollo Sustentable en América Latina

Editores:
Enrique Gallardo Gallardo
Franz Schmithüsen

Grupo de Investigación IUFRO
Derecho Forestal y Legislación del Medio Ambiente

ISBN
ISSN 1016-3263

Viena 2005

Sede de IUFRO,
Viena, Austria
Cátedra Política y
Economía Forestal ETH,
Zurich, Suiza

Recommended Catalogue Entry:

Gallardo Gallardo, E.; Schmithüsen, F., Eds., 2005: *La Contribución del Derecho Forestal-Ambiental al Desarrollo Sustentable en América Latina.* Vienna, IUFRO, 2005 (IUFRO World Series Volume 16), 381 pp.

ISBN 3-901347-XX-X

ISSN 1016-3263

Available from:

IUFRO Headquarters
Secretariat
c/o BFW Mariabrunn
Hauptstrasse 7
1140 Vienna
Austria

Tel.: +43-1-877 01 51-0
Fax: +43-1-877 01 51-50

E-mail: office@iufro.org
Web site: www.iufro.org

Price: EUR 20.-
Plus mailing costs

© Enrique Gallardo Gallardo y Franz Schmithüsen

Printed by:
Austrian Federal Office and research Centre for Forests, Vienna, Austria

PREFACIO

Entre 1979 y 1982 se realizaron en América Latina tres congresos de Derecho Forestal. Luego de más de 20 años de interrupción, la Corporación Nacional Forestal de Chile convocó en el año 2003, al IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental, efectuado en Santiago. Es claro que el marco político, social y económico en que se ha desarrollado el sector forestal mundial durante este período ha sufrido notables modificaciones. Hoy se concibe el desarrollo "con apellido", se habla de desarrollo sustentable, ya que el viejo concepto de "progreso", ligado a una visión de desarrollo industrial urbano, copia moderna de la revolución industrial, ha cedido paso a este nuevo concepto.

En los años de los tres primeros congresos, no se manifestaba aún la hoy llamada globalización, fenómeno que además de ser un hecho que se expresa en contenidos de comercio, también tiene implicancias en lo relativo a los procesos de redemocratización, de modernización y, eventualmente, de post-modernización de los países.

Durante este período, una serie de acontecimientos refleja un cambio de visión y perspectiva de las sociedades humanas respecto del ambiente y los recursos naturales. La Cumbre Mundial de la Tierra en 1992, puso de relieve una nueva conciencia ambiental que hizo surgir nuevos temas como la diversidad biológica, el cambio climático y la desertificación, entre otros. También creció la participación y demanda ciudadana, perfilándose mucho más los intereses de los tres sectores de la sociedad: sector público, sector privado y sociedad civil. Los instrumentos de política del pasado están siendo sometidos a escrutinio público respecto de la eficacia y eficiencia en el logro de sus resultados y ya no bastan las expresiones de deseos plasmados en muchos códigos y leyes si es que ellos no resuelven los objetivos buscados. Por su parte, el sector privado ha incorporado en su gestión los conceptos de responsabilidad ambiental y social como factores de competitividad, en un mundo que a diferencia de hace 20 años, no sólo demanda calidad en los productos, sino también en los procesos productivos. De esta manera ha surgido un nuevo pensamiento social y político.

Dentro de esa perspectiva, el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental, abordó el desafío de contribuir a generar la normativa adecuada a este nuevo marco interpretativo, generando una rica discusión acerca de la efectividad de los instrumentos de política pública, haciéndose cargo del tema de la participación ciudadana como factor de validación y sostenibilidad de los acuerdos entre los sectores de la sociedad, proponiendo caminos convergentes para la institucionalidad pública y privada en pro del bien común, pero, sobre todo, propiciando dar contenido instrumental efectivo a los grandes acuerdos ya logrados en estos dos decenios, con pleno respeto a los derechos de todos los pueblos.

Carlos Weber Bonte

Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal de Chile

El Grupo de Investigación de la IUFRO 6.13.00 "Ley Forestal y Legislación Ambiental", ha desempeñado una labor constante por más de 20 años, en el ámbito de países, regiones y continentes. Además, ha producido una valiosa cantidad de informes sobre el estado del conocimiento y es uno de nuestros Grupos de Investigación más productivo y exitoso.

Este volumen sobre América Latina, corresponde a la continuación de informes sobre Norte América (1998) y Europa (2000), dentro de las Series Mundiales de IUFRO. A partir de esta publicación, se aprecia claramente que existe un progreso en la política forestal actual y en la construcción de la legislación. Y aún hay más progreso con relación a la forma de enfrentar los problemas ambientales, la protección de la naturaleza, el paisaje y el desarrollo de sistemas de áreas protegidas. También puede notarse una creciente conciencia sobre los impactos sociales y culturales producto de malos manejos de la tierra y prácticas forestales inadecuadas. La ley forestal y la legislación ambiental se han hecho más y más importantes debido a que muchas personas involucradas en el tema se preocupan por el estado de los recursos naturales alrededor de todo el mundo. Lo anterior conduce a la cooperación internacional y al intercambio de conocimientos, para lo cual IUFRO -Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal- es una excelente organización liderada y conducida por investigadores.

Actualmente, existe un Grupo de Trabajo en América Latina, 6.13.01 denominado "Iberoamericanos de Derecho Forestal-Ambiental", establecido en ocasión del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal - Ambiental, desarrollado en noviembre de 2003, en Santiago de Chile. El nuevo grupo ha tenido un desarrollo dinámico en el corto período de su existencia y prueba ser una valiosa unidad para fomentar el intercambio de experiencias y el desarrollo de debate entre colegas de múltiples disciplinas, que se desempeñan en universidades y puestos de responsabilidad en el sector público y privado.

Agradezco a los autores que han proporcionado documentos para este volumen, lo que prueba la importancia del Congreso 2003, desarrollado en Chile. Mis agradecimientos especiales van para el *Dr. Enrique Gallardo*, de la Corporación Nacional Forestal de Chile, quien se desempeñó como vicepresidente del Grupo de Investigación 6.13.00 durante varios años, y actualmente es uno de los promotores y líder de la nueva Unidad de Trabajo 6.13.01. Reconozco la enorme y extensa contribución del *Profesor Franz Schmithüsen*, desde 1982. Sus esfuerzos nos han ayudado en forma substancial en el desarrollo de una política y legislación relacionada con la actividad forestal y la protección ambiental, temas importantes en la agenda de investigación de nuestra organización. Agradezco también al Dipl.-Ing., MBA *Alfred W. Kammerhofer* por su trabado valioso para la elaboración de esto libro. Creo que podemos estar conformes y orgullosos de agregar, a las Series Mundiales de IUFRO, esta publicación sobre Derecho Forestal- Ambiental en América Latina, un continente de bosques y biodiversidad.

Prof. Niels Elers Koch

Coordinador, División 6, IUFRO

INDICE

RESUMEN / ABSTRACT X

ARTICULOS GENERALES

25 Años de Investigación, Conocimiento y Difusión del Derecho Forestal y del Medio Ambiente
Enrique Gallardo Gallardo 1

El Papel de la Legislación Forestal y Ambiental en Países de América Latina para la Conservación y Gestión de los Recursos Naturales Renovables
Franz Schmithüsen 5

Protección y Desarrollo de Ecosistemas Forestales
Fernando López Ramón 22

ARTICULOS POR PAISES

ARGENTINA

Programa Social de Bosques (PROSOBO) en Argentina
Cristina Résico y Manuel Fernández Beyro 30

El Desajuste entre las Normas Legales que Regulan la Conservación del Bosque Nativo y la Creciente Deforestación en las Sierras Chicas de Córdoba, Argentina
D.*M. Tamburini, G.I. Gavier y E.H. Bucher* 34

La Experiencia Argentina en la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) de Actividades Forestales - A Cuatro Años de la Ley 25.080
Hugo Zucchini y Jorge O. Trevín 44

La Regulación Forestal en la Constitución Nacional y el Código Civil Argentino
María Graciana Miller 50

BOLIVIA

Comunidades Originarias e Indígenas, Usuarios Tradicionales Organizados como Agrupaciones Sociales del Lugar y su Presencia como Sujetos de Derechos y Obligaciones en el Régimen Forestal de Bolivia
Carlos Griffiths Reyes 59

Transversabilidad de las Leyes en la Gestión de Recursos Naturales y Aprovechamiento Forestal en Tierras Comunitarias de Origen TCOs en Bolivia
Víctor Camacho Gonzáles

Manejo y Administración Privada de Áreas Protegidas en Bolivia
Walter Rivera Coria 69

BRASIL

Manejo Comunitario y los Impedimentos Legales para su Regularización en el Estado del Pará: Marabá, Santarém y Gurupá (Brasil)
Syglea Rejane Magalhães Lopes 81

Servidumbre Forestal
Juliana Gerent 88

CHILE

¿Hasta donde es Conveniente Optar por la Protección Penal del Medio Ambiente? – Los Incendios Forestales en Chile
Carmen Paz Medina Parra 93

Incentivos Apropiados para Áreas Protegidas Privadas en Chile - Recomendaciones en Base a los Resultados del proyecto CIPMA-FMAM
Claudia Sepúlveda, Christina Seeberg, Pablo Villarroel, Eduardo Letelier y Alberto Tacón 97

Las Aguas en el Derecho Forestal Ambiental de Chile
Eduardo Martín Letelier 105

Efectos de la Legislación Ambiental en las Prácticas de Manejo Forestal en Chile
Enrique Gallardo Gallardo 113

Ética, Ecología y Derecho Forestal
Franklin Parsons 121

La Problemática Vigencia, Composición y Extensión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado en Chile
Jorge Bermúdez Soto 128

Normativas y Regulaciones en la Extracción de Productos Forestales No Madereros (PFNM)
Jorge Campos, Carlos Kahler, Pamela Reyes 132

Aspectos Tributarios en la Legislación Forestal de Chile
Francisco Neira Martinez 141

Hacia un Régimen Jurídico Nuevo y Sustentable para la Protección de los Espacios Naturales en Chile - Lineamientos Legislativos Fundamentales
Lorenzo Soto Oyarzún 149

Tratamiento de las Aguas en los Parques Nacionales Chilenos
Rodrigo Muñoz Ponce 157

Cuencas Hidrográficas Transfronterizas y Derecho Ambiental Internacional con Énfasis en América del Sur
Samuel José Francke Campaña 162

Marco Jurídico y Desarrollo Forestal
Sergio Montenegro Arriagada 174

COLOMBIA
Instrumentos de Regulación y Fomento para el Bosque Nativo y Plantaciones en Colombia
Héctor González Rubio 184

Política Forestal y Legislación Forestal y Ambiental en Colombia
Nelson Enrique Lozano Castro 186

COSTA RICA
Aspectos Jurídicos, de Ética y de Política Forestal a considerar para Garantizar el Desarrollo Sostenible de los Bosques Tropicales – El Caso de Costa Rica
Carlos Bolaños Céspedes 192

Pago de Servicios Ambientales en Costa Rica - ¿Qué es y Como se Regula?
Gustavo Solano Garro y Cynthia Madriz Quesada 212

CUBA
El Servicio Estatal Forestal de Cuba: Garante de la Protección al Patrimonio Forestal de la Nación y de su Desarrollo Sostenible
José M. Garea Alonso 214

La Protección Jurídica de la Vida Silvestre en Cuba
Oscar Roberto Verdeal Carrasco 223

ECUADOR
Los Incentivos Ambientales en el Ecuador
Carla Ximena Cárdenas Monroy 230

Las Limitaciones al Derecho de Propiedad Privada Como Elemento del Desarrollo y Manejo Forestal Sustentable – Diagnóstico de un Caso Ecuatoriano
Maria Cristina Puente Salinas 237

Los Sistemas de Resolución de Conflictos Socio-ambientales como Contribución del Derecho al Manejo y Desarrollo Forestal Sustentable – La Propuesta de la Mesa de Diálogo
Roberto Beltrán Zambrano 247

EL SALVADOR
Instrumentos Normativos y de Fomento para el Bosque Natural y Plantaciones Forestales en El Salvador
Felipe Atilio Rivas Rivera 254

El Fortalecimiento de la Gestión Ambiental en El Salvador – La Regulación de las Áreas Naturales Protegidas
Salvador Nieto Cárcamo 262

GUATEMALA
Política Nacional de Manejo del Fuego en Guatemala
Eber Obdulio Elías Fajardo 268

Las Limitaciones al Derecho de Propiedad Privada como Elemento de Desarrollo y Manejo Forestal Sustentable en Guatemala
Fred Battle Río 273

HONDURAS
Conflictos entre Zonas Indígenas y Áreas Protegidas - Caso de la Biosfera del Rió Plátano en Honduras
Mario Vallejo Larios 282

MEXICO
La Nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de México
Fernando Montes de Oca y Domínguez 291

El Nuevo Ordenamiento Forestal Mexicano – Alcances y Perspectivas
Giorgio González Giovannetti 300

Políticas Rurales y Deforestación en México - Causas Fundamentales
Leodan Portes Vargas, Lorenzo López Barbosa, Arnoldo Martínez Cano 317

NICARAGUA
Análisis de la Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal en Nicaragua
María Elisa Urbina 316

PANAMA
La Responsabilidad Civil por Daño Ambiental en la Actualidad del Derecho Positivo Panameño
Elsa L. Flores Hernández 322

PERU
La Construcción de una Institucionalidad Forestal desde las Bases a través de la Promoción de Espacios de Diálogo y Concertación
Hugo Che Piu Deza 329

El Sistema de Concesiones Forestales en el Perú - Un Vistazo Rápido Después de Tres Años de Vigencia de un Ordenamiento Jurídico en un País Megadiverso
Rosa Barrios Collantes 334

PUERTO RICO
La Ilusión del Agua
Jessica Rodríguez Martín 337

REPUBLICA DOMINICANA
Los Aspectos Generales del Derecho Forestal y Medio Ambiente – El Caso de la República Dominicana
César Antonio Vargas Pimentel 344

URUGUAY
Política y Legislación Forestal y Ambiental
Daniel San Román López 352

VENEZUELA
Política y Normativa Forestal de Venezuela
Luis Enrique Sulbarán Arias 359

Los Desafíos del Derecho Forestal en Venezuela
Moraima Goudet Roower 367

ANEXOS

Nómina de Autores 373

Grupo de Investigación IUFRO 6.13 Derecho Forestal y Legislación del Medio Ambiente 379

Grupo de Investigación IUFRO 6.13.01 Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental 381

RESUMEN

Los importantes cambios producidos durante los últimos 20 anos a todo nivel en el mundo, en la región y en cada país, han provocado respuestas políticas, económicas y sociales que se pueden ver en las legislaciones ambientales y forestales. Esta publicación de la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal, IUFRO, contiene las contribuciones seleccionadas de autores Latino Americanos que fueron presentadas en el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental, organizado por la Corporación Nacional Forestal de Chile en Noviembre de 2003. Bajo el tema "La Contribución del Derecho al Manejo y Desarrollo Forestal Sustentable", 47 autores que representan a 19 países Latino Americanos entregan su visión sobre diferentes aspectos vinculados con la materia. 3 contribuciones tratan de aspectos generales en la región y proporcionan elementos comparativos para apreciar la evolución dinámica de la legislación forestal y del medio ambiente en América Latina.

Palabras clave: Legislación Forestal, Legislación Ambiental, Desarrollo Sustentable, Recursos Naturales Renovables, Sector Forestal, Preservación de la Naturaleza y del Paisaje

ABSTRACT

The important changes which have occurred during the last 20 years worldwide, at regional levels and within each country have lead to political, economical and social answers which can be seen in environmental and forestry legislation. This publication of the International Union of Forest Research Organizations, IUFRO, presents selected contributions from Latin American authors presented at the IV Ibero-American Congress on Forest and Environmental Law which has been organized by the National Forest Corporation of Chile in November 2003. Focusing on the theme "the contribution of law to sustainable forest management and development" 47 authors from 19 Latin American countries provide their vision on different aspects related to the subject. Three contributions deal with general developments in the region and provide comparative elements for assessing the dynamic evolution of law addressing forestry and environmental protection in Latin America.

Key Words: Forest Law, Environmental Law, Sustainable Development, Renewable Natural Resources, Forest Sector, Nature and Landscape Preservation

25 Años de Investigación, Conocimiento y Difusión del Derecho Forestal y del Medio Ambiente

Enrique Gallardo Gallardo

1 Derecho Forestal

El Derecho Forestal es una rama especial del Derecho que puede ser definido como "el conjunto de principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación, conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales" o que tiene por objeto regular “el manejo forestal sostenible” o “las actividades forestales”. Cualquiera sea la definición, el Derecho Forestal que originalmente se le consideró formar parte del Derecho de los Recursos Naturales, también impacta y es impactado a su vez por el Derecho Ambiental, otra rama especial que se ha desarrollado después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano efectuada en Estocolmo en 1972, como respuesta a los problemas ambientales generados por la acción humana y que concluyó recomendando a los Gobiernos fijar políticas, crear instituciones y legislaciones ambientales. En la “Cumbre de Río de Janeiro”, en 1992, las declaraciones y convenios internacionales acordados, vinculantes y no vinculantes, marcan o guían los objetivos a alcanzar en cuanto al desarrollo sostenible, la conservación de la diversidad biológica y al rol que los bosques y tierras forestales deben cumplir ante el nuevo mundo.

En este escenario y desde sus orígenes el Derecho Forestal ha estado directamente relacionado además y en primer lugar con el Derecho Público y todas sus demás ramas, especialmente con el Derecho Constitucional, Administrativo, Económico y Penal. En efecto, todos los países han consagrado constitucionalmente el derecho de toda persona a un ambiente sano, limpio y no contaminado y el deber del Estado, de los Gobiernos y de las personas a velar porque este derecho no sea afectado. Las normas jurídicas de carácter forestal, desde la antigüedad, muestran determinadas características, principios y contenidos que hasta hoy son reconocidas universalmente. Por el hecho que, recién empezamos a formular sus principios y delinear su contenido es que parece ocioso entrar a debatir su autonomía como rama del Derecho. Lo que sí es evidente, es que el Derecho Forestal tiene características propias y especiales que sustentan su reconocimiento y se estructura alrededor de principios propios, recién en formulación.

En primer lugar sus normas se encuadran dentro del Derecho Público, toda vez que persigue intereses generales, intereses colectivos que trascienden del interés particular. Hay evidentemente un interés público en sus objetivos. Al atribuirse finalidad pública al Derecho Forestal, significa encuadrarlo dentro del Derecho Público y del Derecho Administrativo con lo que se desprenden importantes consecuencias jurídicas. La autoridad encargada de su administración, fiscalización y control queda restringida en cuanto a su competencia, sometida por tanto, al principio constitucional de la “legalidad”, esto es que ninguna persona puede hacer más que lo que la ley expresamente la faculta. Estas facultades pueden ser discrecionales o regladas para lo cual habrá que atenerse, en cada caso, a la legislación vigente aplicable. Que sus normas sean de Derecho Público, significa que sus normas rigen “in actum”, esto es, desde que se dictan, se promulgan y publican y como contrapartida que no hay reconocimiento de derechos adquiridos. Dicho de otra manera, en Derecho Público solo se conciben facultades o simples aptitudes de los administrados, las que constituirán derechos cuando se ejercen dando cumplimiento a todos y cada uno de los requisitos que la ley prescribe. Sólo en éstas circunstancias, dichas facultades radican sus efectos pecuniarios en el patrimonio del interesado, facultándolo para disponer libremente de él. En segundo lugar, está referido a una “actividad imprescindiblemente interdisciplinaria**”,** toda vez que debe ser alimentado por el conocimiento científico y técnico especializado en que el ingeniero forestal, es su motor y principal impulsador, pero no su dueño.

Se apoya y sustenta en tres principios fundamentales, la “protección”, la “integridad” y el “fomento”. La protección en cuanto evitar que los ecosistemas forestales se dañen, se deterioren o se destruyan y se extingan, esto es, que bosques o terrenos forestales perduren y sobrevivan frente a los agentes destructores como son las plagas, enfermedades y los fenómenos catastróficos como inundaciones, maremotos, terremotos, huracanes, etc., y del más grave y común, como son los incendios forestales. Dicho de otra manera, la protección obliga a que los ecosistemas forestales

existentes, no solo no disminuyan, sino que sean mejorados o enriquecidos y que los suelos de aptitud forestal, deforestados u ociosos, sean objeto de una forestación creciente y sostenida. En este gran principio que es la protección, se reconocerá entonces, a su vez y con claridad, los subprincipios de preservación y conservación. Preservación, en cuanto se adopten medidas antes del uso o aprovechamiento de los ecosistemas forestales y conservación, en cuanto se adopten medidas "junto con" o "al momento del" aprovechamiento o uso de dichos ecosistemas, que no son sino dos formas de proteger. A su vez, la conservación comprende el mejoramiento, la renovación y el acrecentamiento.

Mejoramiento, en cuanto el bosque o terrenos forestales, gracias al avance de la ciencia puedan ser "ayudados", en el sentido de ser manejados técnicamente con el objeto de obtener mejores especies o espacios de mayor calidad, belleza u otros servicios**,** orientándolos a la satisfacción de los diversos usos requeridos. Renovación, en cuanto el bosque, no obstante su corta, explotación o aprovechamiento, debe ser renovado, sea permitiendo o facilitando su regeneración natural, sea reforestando artificialmente, logrando su utilización sostenida. Dicho de otra manera, "conservar el bosque en un ser". Acrecentamiento, en cuanto los suelos que son de aptitud forestal y que están deforestados sean forestados, considerando no solo su aptitud preferentemente forestal, sino que también no permanezcan ociosos por no tener aptitud ni agrícola ni ganadera. Este principio de "protección" entendido en las formas señaladas, en la actualidad ha devenido en "sustentabilidad" o "sostenibilidad" que no es sino el concepto moderno del antiguo principio forestal del "rendimiento sostenido" y de la "conservación" definida en la Estrategia Mundial para la Conservación de la UICN en la década de los años ochenta, que condiciona el uso y utilización de los recursos o ecosistemas, no solo a la satisfacción de las necesidades actuales, sino que también a asegurar la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, lo que exige solidaridad intergeneracional.

Junto al principio general de la "protección" en los términos que la hemos descrito, y a su misma jerarquía, rige la actividad forestal y por ende el Derecho Forestal, el principio de la "Integridad" o "Sistemicidad", que se sustenta en la concepción del bosque como una universalidad o ecosistema con valores económicos, sociales, culturales, escénicos y recreativos, regulador del ambiente, aire, agua, suelo, fauna y flora asociada, componentes todos que le son imprescindibles e interdependientes. Así como este sistema ecológico funciona y se estructura como un sistema conformando una trama, una red en que todo está interdependiendo y relacionado, el Derecho Forestal, como conjunto de principios y normas jurídicas, debe responder también como ordenamiento jurídico a esta especial característica o principio sustentante de su autonomía o especialidad.

Por último, el principio de "Fomento" encuentra su razón de ser en que, atendida la naturaleza de los ecosistemas forestales y su interés público comprometido, exige el desarrollo e implementación de políticas de fomento que contemple incentivos que deben ser de costo del Estado, custodio del bien común de la sociedad. Estos pueden ser crediticios, tributarios, económicos, subsidios, etc.

En cuanto al contenido del Derecho Forestal, por razones didácticas es posible distinguir normas sobre fomento forestal que comprende el régimen legal de los terrenos forestales, su calificación, la forestación, la corta y reforestación, los planes de manejo, los incentivos tributarios, económicos u otros y las infracciones y sanciones. También forman parte de su contenido las normas sobre sanidad forestal, manejo del fuego y sobre áreas o espacios y especies protegidas.

2 Avances del Derecho Forestal en Latino América

El Derecho Forestal en Latinoamérica comienza a considerarse como tal, esto es, como rama de las ciencias jurídicas a partir del I Congreso de Derecho Forestal, denominado Americano, efectuado en Buenos Aires, Argentina, entre el 19 y el 24 de Noviembre de 1979, organizado por el Instituto Forestal Nacional (IFONA) y la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, evento en el que participaron representantes de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos de América y Guatemala. Entre sus conclusiones se declaró, entre otras, que la legislación forestal debe estar presidida por el interés público, la importancia del Estado en su administración y fiscalización, la necesidad de proteger el equilibrio ecológico, implementar medidas de fomento forestal, mantener bosques nativos en producción sostenida, la preocupación por la contaminación de las actividades forestales y por las restricciones al derecho de

propiedad y el reconocimiento de la autonomía jurídica del Derecho Forestal como rama sustantiva del Derecho.

El II Congreso de Derecho Forestal, denominado también americano y ampliado también a la Política Forestal, se efectuó en San Salvador de Bahía, Brasil, entre el 16 y 21 de Marzo de 1981, organizado por el Gobierno del Estado de Bahía y el Instituto Brasileiro de Desenvolvimiento Forestal (IBDF), organismo del Ministerio de Agricultura. Además de Brasil, participaron representantes de Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y Venezuela. Destaca de su declaración final, la necesidad de difundir e implementar una política de desarrollo forestal, complementada con normas precisas y permanentes de Derecho, que eviten el enfrentamiento entre aquellos que defienden, con base ecológica, una intocabilidad de los bosques y otros que propugnan una utilización económica, sin atentar a la preservación de los valores ecológicos. Asimismo, se reconoce la necesidad de establecer un sistema racional y justo que atienda las necesidades ecológicas y económicas de las comunidades, a través de la renovación permanente del bosque y la implementación masiva de nuevos bosques, con el don de perennidad.

El III Congreso de Derecho Forestal**,** también denominado americano, se efectuó en la ciudad de Viña del Mar, Chile, entre el 8 y 12 de Noviembre de 1982, organizado por la Corporación Nacional Forestal del Ministerio de Agricultura. Participaron representantes de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela. En este evento se concluyó que, concebida la legislación forestal, en un marco jurídico público y referido a una actividad interdisciplinaria, se entiende que se apoya en ciertos principios fundamentales constituidos por el acrecentamiento, fomento, renovación, protección y conservación. Por lo anterior, es de imprescindible necesidad disponer de adecuados sistemas de incentivos a la actividad forestal, ya que la protección y utilización sustentable de las masas forestales constituye una herramienta fundamental en el desarrollo de los pueblos, por sus múltiples usos, su proyección energética y su incidencia en la calidad del ambiente. El interés público comprometido y la especialidad del derecho Forestal hacen recomendable crear conciencia forestal a través de la educación y de la instrucción desde sus primeros niveles. De la misma manera, se ratifica la necesidad de incorporar el estudio del Derecho Forestal en los programas regulares de la Cátedra Universitaria. El mismo interés público hace imperativo reconocer la necesidad del adecuado estudio y manejo técnico-jurídico de la semilla forestal como potencial biológico de la forestación. La importancia de las Areas Silvestres Protegidas exige su permanente estudio y manejo interdisciplinario, en un marco supranacional, abarcando toda suerte de ambientes que constituyen el patrimonio natural de nuestros pueblos. La permanente búsqueda de nuevos conocimientos y la precisión y fundamentación de los conceptos jurídicos propios del Derecho Forestal, hace recomendable exhortar a los juristas especializados de América para que contribuyan a intensificar el estudio de la evolución de la legislación forestal en sus respectivos países con el objeto de configurar el marco histórico del Derecho Forestal Americano. Se reconoce la necesidad de continuar e incrementar el intercambio internacional de conocimientos y experiencias de todos los profesionales vinculados a la actividad forestal.

El IV Congreso de Derecho Forestal, cuyos trabajos presentados contiene esta publicación, se denominó Iberoamericano por la participación de España y se le agregó Ambiental, en reconocimiento de los efectos y la importancia en el manejo forestal sustentable de la evolución del Derecho Ambiental. Se realizó en Santiago de Chile entre el 26 y el 28 de Noviembre de 2003, organizado por la Corporación Nacional Forestal del Ministerio de Agricultura con la Cooperación Alemana a través de InWent y GTZ. Participaron representantes de Alemania, Argentina, Austria, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Francia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Suiza, Uruguay y Venezuela. Las recomendaciones recogidas en este último Congreso, reflejan la necesidad de contar con un marco legislativo forestal integral con visión país y de largo plazo, favoreciendo los incentivos sobre las sanciones e incluyendo los servicios ambientales y sociales de los recursos forestales.

Pese a que las legislaciones forestales y ambientales pueden variar de país en país, se concluyó que el desafío común es fomentar una cultura de bosque, creando conciencia de la función social y de los beneficios colectivos de los recursos forestales. Para ello, se sugirió concentrarse en acciones positivas como el manejo forestal sustentable. Al nivel de los instrumentos, se vislumbraron una serie de aportes, como la implementación de medidas de ordenamiento territorial para la gestión integral de cuencas, el diseño de criterio para un manejo ecológicamente sustentable de las áreas forestales y

silvestres protegidas y el establecimiento de mecanismos de incentivo para el manejo de áreas privadas protegidas, igual que para el manejo forestal sustentable. Como temas transversales, se hizo hincapié en la definición de una política forestal, la participación ciudadana para la elaboración de las leyes y en el papel de la educación forestal-ambiental. Estas recomendaciones se lograron luego de tres días de sesiones, en que los delegados presentaron los resultados de trabajo en grupo según las áreas temáticas: “Ecosistemas Forestales y Áreas Silvestres Protegidas”, “Sociedad y Economía” y “Aspectos Generales del Derecho Forestal y Ambiental”.

Especial importancia para el desarrollo del Derecho Forestal en Iberoamérica tiene la creación, durante el desarrollo de este Congreso en Chile, del Grupo de Investigación IUFRO 6.13.01 Iberoamericana de Derecho Forestal – Ambiental, ya que éste constituye el vínculo que une a los especialistas en materia de su investigación, conocimiento y difusión. Durante el año 2004 este Grupo compartió entre los miembros, las leyes forestales de 22 países Iberoamericanos, las que se encuentran publicadas en la página Web de la IUFRO (www.iufro.org), tarea que continuará con las leyes ambientales y posteriormente con las leyes sobre espacios naturales; todo ello para reconocer el derecho comparado forestal Iberoamericano.

Cabe señalar que el 13, 14 y 15 de octubre del 2004 se realizó en Quito, Ecuador el "I Encuentro Andino de Derecho Forestal-Ambiental con Enfoque Comunitario", en el cual participaron representantes de países andinos que tienen afinidades geográficas, legislativas y políticas con la finalidad de discutir problemas institucionales y legales como base de la formulación de reformas andinas para cada país, así como definir una posición común en el “V Congreso de Derecho Forestal” de México a efectuarse en Junio del 2005. Se formaron tres grupos temáticos quienes desarrollaron las potencialidades, problemas y propuestas comunes.

El grupo uno, trabajó el tema de "Manejo Comunitario e Indígena de Bosque", quienes propusieron que los Estados de los países participantes y ONG’s deben priorizar el tema de ordenamiento territorial (formalización de las tierras comunitarias), la descentralización y delegación de competencias a los gobiernos regionales respecto a la administración de los recursos forestales, la difusión de las leyes y políticas forestales a los actores del sector, fortaleciendo los espacios de participación y vigilancia ciudadana como alternativa al control y solución de conflictos, la incorporación del aspecto agroforestal como parte del manejo de bosque, fortalecimiento de las capacidades de negociación de las comunidades y el respeto a las prácticas tradicionales, entre otras.

El segundo grupo, trabajó el tema de "Área Protegidas y Manejo de la Biodiversidad" y propuso también el fortalecimiento de los grupos locales para el manejo de los recursos y la difusión de las normas sobre área naturales protegidas, así como la elaboración de una norma andina sobre el manejo de áreas naturales protegidas, que promueva actividades alternativas y no se contraponga a leyes ambientales y económicas, entre otras.

El tercer grupo sobre "Estado, Empresa y Legislación", trabajó los problemas comunes de los países andinos, traducidos en: a) Existencia de una estructura de leyes que se encuentran fuera del contexto social y que benefician sólo a las grandes empresas, incentiva solo el aprovechamiento de la madera y no considera los otros recursos del bosque. b) Tenencia - propiedad, no toma en consideración la división "originaria" de la tierra que está íntimamente relacionada a la dinámica de los pueblos indígenas y comunidades de origen otorgando concesiones forestales sin respetar este criterio. c) Comprensión del concepto Estado: El Estado somos todos. El rol del Estado se ha debilitado, no descentraliza competencias, no concientiza a la sociedad civil y no cumple con el rol de control y vigilancia de los recursos naturales. d) Inexistencia de incentivos, no existen mecanismos desarrollados, no hay valoración de los servicios ambientales

Los miembros del Grupo de Investigación IUFRO 6.13.01 se reunirán el próximo 28, 29 y 30 de junio de 2005, en el V Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental, en Aguascalientes, México, evento organizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, la Comisión Nacional Forestal CONAFOR y el Instituto Mexicano de Derecho Forestal-Ambiental, A. C. IMDEFAC.

El Papel de la Legislación Forestal y Ambiental en Países de América Latina para la Conservación y Gestión de los Recursos Naturales Renovables

Franz Schmithüsen

Resumen: El marco político para la gestión forestal es un proceso dinámico de renovación e innovación. Nuevas actitudes públicas hacia el bosque y el desarrollo forestal y nuevos actores políticos presionan por un mayor énfasis en la importancia ambiental y social y por más participación en las decisiones de gestión. El desarrollo sostenible es el principio global de la silvicultura. Políticas transversales y redes políticas de nivel múltiple determinan el uso y la protección de los bosques tanto a nivel nacional como local. Esto implica implementar estrategias con objetivos aprobados a nivel nacional, y cuando proceda, en los niveles regionales, las cuales protejan los ecosistemas forestales y la flora y fauna silvestre; establecer un balance entre las metas económicas, sociales y ambientales, y crear bases institucionales firmes mediante políticas y leyes forestales y ambientales efectivas.

Los temas que requieren ser abordados por leyes innovadoras se refieren a áreas forestales públicas y privadas protegidas, a cuencas y gestión hídrica, a la prevención y combate de incendios forestales, y al desarrollo forestal sostenible en una comprensión integral. Se necesita una legislación que apoye e incentive la compensación financiera para servicios forestales múltiples, la participación de la población urbana y rural, el reconocimiento efectivo de los derechos forestales indígenas y ancestrales, y el establecimiento de reglas confiables de tenencia de tierras. Las intervenciones públicas reguladoras por si solas no pueden llevar a cabo la inmensa tarea de asegurar en forma sostenible la protección de la base de recursos. El entendimiento de las convicciones personales de los temas en juego, los principios éticos de la responsabilidad del hombre para un mundo habitable, información amplia y accesible, y educación ambiental son los fundamentos que permiten que las leyes puedan ser efectivas.

Términos Claves: Legislación Forestal, Legislación Ambiental, Recursos Naturales, Gestión Sostenible de Tierras, Gestión Forestal de Uso Múltiple.

1 Introducción

La presentación sobre la contribución de la legislación para el desarrollo forestal sostenible, se centra en cuatro aspectos:

- La preservación de la base de recursos naturales como principal enfoque del desarrollo;
- El cambio progresivo y la innovación en las leyes forestales;
- El impacto creciente del marco público general sobre la gestión del recurso;
- El rol primordial de los propietarios y usuarios del bosque.

La discusión trata de las tendencias generales en la legislación y está basada en una perspectiva que reconoce los cambios dinámicos en el sector forestal tanto en la región de Latinoamérica como en otros continentes. Para indicar los puntos claves se puede decir:

- Que hay un cambio y una innovación considerable en muchos países.
- Que el problema principal ahora es una implementación más eficaz.
- Que se trata de identificar las experiencias positivas en una reglamentación proactiva al nivel de países que puede servir como incitación para otros.

2 Legislación Forestal y Ambiental Enfocada a la Base de de Recursos Naturales

Los bosques y las prácticas forestales son la base para un importante sector de la economía. Los bosques son elementos significativos de los paisajes y un activo de infraestructura que permite y

facilita otras actividades de manejo de tierras. El cambio de leyes a través del tiempo resulta de nuevas necesidades económicas, de nuevas demandas políticas y de una transformación de valores sociales. El cambio de políticas y leyes forestales en un determinado país depende, por ejemplo, de:

- la etapa de desarrollo socioeconómico;
- las demandas de bienes y servicios;
- el imperio de valores culturales;
- la extensión de áreas forestales y su biodiversidad;
- la productividad y fragilidad de los ecosistemas;
- las necesidades para un marco de desarrollo que proporcione subsistencia y bienestar a través de políticas de tecnología, ambientales y educacionales.

La preservación de la base de los recursos naturales para las generaciones actuales y futuras se menciona como una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional y los países que participaron en la conferencia más importante desde que comenzó el proceso Rio. Hoy en día, esta preocupación es considerada elemental en cuanto a la discusión del papel de la ley para establecer bases sólidas para la gestión sostenible de recursos hídricos y de tierras y en particular para regular el uso de bosques y tierras forestales.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Johannesburgo en el 2002, reconfirma los resultados de las conferencias principales y acuerdos internacionales de las Naciones Unidas desde la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. El plan de implementación trata en la sección 23 sobre la protección y manejo de la base de los recursos naturales de desarrollo económico y social (CMDS 2002). El foco de mantener un espacio a vivir como lo estipulado en la sección 23 es elemental para entender el papel de la ley. Esto necesita una comprehensión más amplia para establecer una gestión sostenible de recursos hídricos y de tierras, y para regular el uso de bosques, árboles y vida silvestre. Implica también implementar estrategias con objetivos adoptados a nivel nacional y a niveles regionales para proteger los ecosistemas y lograr un manejo integrado de los recursos renovables en cada país. La sección 38 sobre agricultura del mismo plan es más explícita. Ella señala la necesidad de promover programas que aumenten en una forma sostenible la productividad de tierras y el uso eficiente de recursos hídricos en agricultura, silvicultura, humedales, pesca artesanal y acuicultura.

Las decisiones de la Cumbre Mundial ubican a los bosques en un contexto coherente de desarrollo sostenible y como base de recursos naturales para el adelanto económico y social. Ellas reconocen las funciones múltiples y variables de los bosques para la mitigación de la pobreza, como materia prima y fuente energética, y como hábitat y ambiente natural. El plan de implementación hace énfasis en el papel de los bosques en diversos dominios políticos como por ejemplo gestión de recursos naturales (sección 24), agricultura (sección 40 d), desertificación (Sección 41d), y montañas (sección 42b). Se refiere al hecho que los bosques y el desarrollo forestal están estrechamente vinculados a las decisiones que aborda medidas sobre el cambio climático (Sección 38), biodiversidad (Sección 44) y marco institucional para el desarrollo sostenible (Sección 137 ff). Lo anterior implica que los instrumentos legales internacionales, como por ejemplo, la convención marco sobre cambio climático y el convenio sobre biodiversidad, deben considerar sistemáticamente las implicancias y las contribuciones del sector forestal.

Las estipulaciones específicas sobre los bosques (Sección 45) postulan la gestión sostenible tanto de bosques naturales como plantados. Indican los productos madereros o no madereros como esencial para lograr el progreso económico y social. Identifican la gestión forestal como un medio principal para erradicar la pobreza, reducir significativamente la deforestación, y para frenar la pérdida de biodiversidad forestal y degradación de suelos. Se menciona específicamente el papel del bosque en la mejora de la seguridad alimentaria, el acceso a agua potable segura, y energía asequible. La gestión sostenible otorga múltiples beneficios tanto para los bosques naturales como los plantados, y contribuye al bienestar de los usuarios. Su logro nacional y globalmente, a través de asociaciones entre los gobiernos y el sector privado, comunidades indígenas y locales y organizaciones no gubernamentales (ONG) es una meta esencial para el desarrollo económico.

En suma las decisiones de la Cumbre Mundial de Johannesburgo ubican a los bosques en un contexto coherente de desarrollo sostenible y como base de recursos naturales para el adelanto económico y social. Ellas reconocen las funciones múltiples y variables de los bosques para la mitigación de la pobreza, como materia prima y fuente energética, y como hábitat y ambiente natural. Se deduce que los objetivos de la política y legislación forestal deben ser consistentes con los objetivos ambientales y de desarrollo. Este implica también que los instrumentos internacionales, como por ejemplo, la convención marco sobre cambio climático y el convenio sobre biodiversidad, consideran sistemáticamente la necesidad de la protección de los bosques y las contribuciones económicas y sociales del sector forestal.

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002; Plan de Implementación

A) Protección y Gestión de la Base de Recursos Naturales de Desarrollo Económico y Social (Sección 23)
Las actividades humanas tienen efectos cada vez mayores en la integridad de los ecosistemas que proporcionan recursos y servicios esenciales para el bienestar y las actividades económicas.
Gestionar la base de recursos naturales de modo sostenible e integrado es esencial para el desarrollo sostenible. A ese respecto, para invertir la tendencia actual de degradación de los recursos naturales es necesario aplicar estrategias que incluyan objetivos aprobados a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional para proteger los ecosistemas y asegurar la ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos, al tiempo que se fortalece la capacidad local, nacional y regional.

B) Agricultura Sección 38)
La agricultura cumple una función decisiva en la satisfacción de las necesidades de una población mundial cada vez mayor y está indisolublemente vinculada a la erradicación de la pobreza, especialmente en los países en desarrollo. Es indispensable fortalecer el papel de la mujer en el desarrollo rural, la agricultura, la nutrición y la seguridad alimentaria, en todos sus niveles y en todos sus aspectos. La agricultura y el desarrollo rural sostenible son fundamentales para que pueda aplicarse un criterio integrado encaminado a lograr de manera ecológicamente sostenible el incremento de la producción de alimentos y el mejoramiento de la seguridad alimentaria y de los alimentos. Lo anterior incluiría acciones en todos los niveles que:
(d) Promuevan programas para mejorar de una manera sostenible la productividad de la tierra y el uso eficiente de recursos hídricos en la agricultura, silvicultura, humedales, pesca artesanal y acuicultura, especialmente a través de acercamientos de base de comunidad local e indígena.

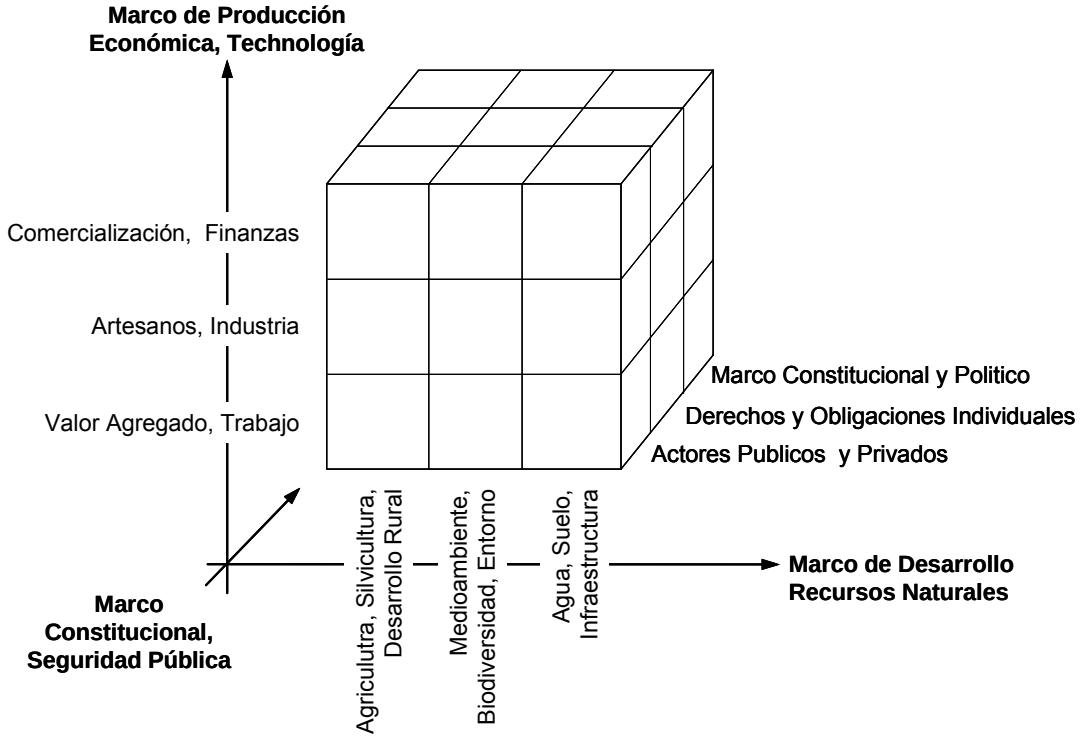
Una red de políticas y leyes debe ser construida por cada país según su constitución, su sistema político, sus necesidades económicas y sociales, y su dotación en recursos renovables. Son fundamentales las reglas de la constitución y la legislación multi-sectorial. Ambas tienen gran importancia para asegurar un cuadro consistente por la protección y el manejo sostenible de los recursos. De hecho hay tres tipos de políticas públicas y leyes que están en juego (Figura 1):

- La constitución y las leyes que establecen un marco político y un sistema de seguridad pública proporcionan una base para los derechos individuales y las actividades privadas y de emprendimiento. Ellas son fundamentales para definir las competencias del Estado y el contenido de los dominios múltiples de la política pública.
- Políticas y legislaciones económicas, comerciales y financieras establecen un marco para la producción de bienes y servicios, el desarrollo socioeconómico y la integración cultural.
- Políticas y leyes que promocionen el desarrollo, la seguridad para la subsistencia y el bienestar tienen importantes retroalimentaciones para la productividad económica la generación de ingresos y la integración social. En este grupo se encuentran por ejemplo, políticas y leyes que promueven innovación tecnológica, investigación, educación y protección ambiental.

El establecimiento de un marco constitucional y de un sistema de seguridad pública genera las bases para intervenciones del Estado a través de la garantía del cumplimiento de la ley. Ambos son fundamentales para la legislación que regula los dominios de la política específica. Las leyes sobre la producción económica y el desarrollo tecnológico tienen fuertes conexiones con las leyes sectoriales y transversales. Por ejemplo la base de recursos naturales y el ambiente tienen un impacto importante en las actividades económicas. Las leyes que promocionan el desarrollo, la seguridad de

subsistencia y bienestar de las personas dependen en gran medida de las conexiones con las políticas sociales y económicas. Son dependientes también del marco constitucional que regula por ejemplo los derechos de propiedad y actividades emprendedoras.

Figura 1: Categorías de Leyes para la Preservación de la Base de Recursos Naturales



Lo que interesa es que el marco legal sea eficaz y eficiente para asegurar la utilización sostenible de los recursos y la protección del medio ambiente. Temas fundamentales y preguntas claves para determinar las fortalezas y debilidades de las leyes que regulan el uso de recursos naturales, son por ejemplo (FAO 2002):

- ¿Pueden las leyes en vigencia proporcionar un ambiente regulatorio positivo para fomentar actividades que van en apoyo del desarrollo sostenible?
- ¿Está el conjunto de la legislación cross-sectorial y transversal relativamente libre de restricciones regulatorias innecesarias. O en qué medida los efectos de la legislación conjunta se contraponen e inhiben actividades esenciales para alcanzar las metas de desarrollo sostenible?
- ¿Son los mandatos para los diferentes actores institucionales, claros, coordinados y convenientes?
- ¿El marco legal proporciona mecanismos por los cuales las personas pueden obtener derechos seguros y significativos a los activos esenciales para la búsqueda de un sustento permanente?
- ¿En qué medida permite la ley la formación y el reconocimiento de poder a las organizaciones de interesados?

3 Cambio Progresivo en la Legislación Forestal

En los países de la región de América Latina existe un proceso evolutivo en el desarrollo de políticas y legislación forestal que ha cobrado un considerable impulso a partir de 1990 (Fischer 1996, FAO 1998). Nuevas leyes forestales o legislaciones complementarias han sido aprobadas otorgando una base consistente para proteger y administrar los recursos forestales (Figura 2). Países a mencionar

son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, y Perú.

La evolución del marco legal para el sector forestal se realizó en etapas sucesivas (Silva Repetto 1999, FAO 1999). Durante el período hasta 1975 las leyes forestales se enfocaron en incentivar un vigoroso desarrollo de la industria forestal para sustituir las importaciones de productos forestales. Al mismo tiempo fueron aprobadas las primeras políticas de conservación de recursos forestales, estableciendo las bases para la protección de los ecosistemas y el establecimiento de áreas protegidas. Fueron reconocidos gradualmente los derechos de las poblaciones indígenas y locales y se puso especial énfasis en el desarrollo de competencias y prácticas técnicas en la silvicultura. La centralización de la toma de decisiones en cuanto a políticas nacionales, y la formación de agencias públicas competentes fueron temas principales de las leyes y regulaciones aplicables, así como también, las responsabilidades de las administraciones forestales públicas para los programas de cosecha y plantación, la recaudación de impuestos y honorarios por uso forestal, y la emisión de permisos y licencias para la utilización de recursos forestales.

Figura 2: Nuevas Leyes Forestales en los Países de América Latina desde 1990

1990	Guatemala	Ley de Regulaciones Forestales
1992	Nicaragua	Decreto 38-92 Reservas Forestales
	México	Decreto Legislativo Ley Forestal
1993	Nicaragua	Decreto 45-93 Regulaciones Forestales
1994	Colombia	Ley No 139 Certificado de Incentivo Forestal
	Colombia	Regulaciones Ley 139
	Panamá	Ley No 1 Legislación Forestal
	Paraguay	Leyes de Forestación y Reforestación
1996	Bolivia	Ley Forestal No 1700
	Bolivia	Regulaciones a la Ley Forestal
	Costa Rica	Ley Forestal No 7575
	Guatemala	Decreto Legislativo Ley Forestal Nª 101-96
1997	Argentina	Proyecto de Ley Forestal
	Costa Rica	Regulaciones Ley Forestal
1998	Chile	Ley No 19561 Enmienda D. L. No 701
	Cuba	Ley Forestal No 85
2000	Perú	Ley Forestal y Fauna Forestal
2001	Nicaragua	Decreto No 50-2001 Política Forestal
2002	México	Ley Sobre Desarrollo Forestal Sostenible
2003	Nicaragua	Ley Conservación (…) Sector Forestal

En el siguiente período hasta 1990 los principios de silvicultura sostenible ganaron importancia como el fundamento subyacente de las regulaciones públicas. Las nuevas leyes forestales reconocieron cada vez más el importante papel de las comunidades locales como interesados y agentes participantes en la gestión de recursos forestales. El creciente papel de las organizaciones no gubernamentales que hacen presión por la protección del medio ambiente y la naturaleza se ve reflejada en gran parte en la legislación promulgada durante este período.

Desde los años de 1990 las leyes forestales otorgan un reconocimiento más amplio al papel de los bosques en la protección del medioambiente y la conservación de la diversidad biológica. Se ha incentivado la industrialización de recursos forestales, la reconversión de tierras para uso forestal, el uso más amplio de la madera con mayor valor agregado sustitución de importaciones y/o exportaciones. Temas sociales como por ejemplo una participación mayor de interesados rurales y el reconocimiento de los derechos de uso de tierra local han cobrado importancia. El fortalecimiento de de las competencias de gestión colectiva de grupos de usuarios rurales, aldeanos y comunidades públicas con derechos claramente determinados a los beneficios forestales, del mismo modo, las responsabilidades en la conservación y gestión forestal se han transformado en aspectos importantes en la legislación forestal.

La evolución rápida de la legislación forestal de los últimos años es inducida por factores impulsores importantes en políticas y en el marco constitucional, producto de la internacionalización de la economía y el comercio, y por la nueva preocupación de las personas sobre la protección ambiental y

del entorno. El cambio de una perspectiva, que se centra exclusivamente en la madera como recurso, exige que la tarea de una legislación eficaz ahora sea promover el fomento de un amplio rango de bienes y valores privados y públicos. Esto demanda atribuir de una manera general la misma importancia, tanto para la producción como para la conservación. Implica legalmente facilitar al mismo tiempo una gestión sostenible individual que permita buscar combinaciones de beneficios específicos para cada superficie o zona forestal.

Lo que resulta es que las metas políticas y la reglamentación son incrementales. Esto quiere decir que las demandas públicas para la gestión incrementan, se superponen continuamente, y toman en cuenta a los bosques como recursos multifuncionales; como potencial económico, y como parte integrante del medio ambiente. Esto implica que una ley aplicable debe contener regulaciones más diferenciadas en función de la variedad de los ecosistemas, de la necesidad de mantener la biodiversidad, del potencial de la silvicultura, y de los objetivos de desarrollo en áreas rurales y urbanas.

Factores Impulsores que Influyen en la Políticas y Leyes Públicas

- *Globalización de la economía y el comercio internacional;*
- *Conciencia pública de los problemas ambientales y protección de la naturaleza;*
- *Privatización y una comprensión del papel del Estado;*
- *Demandas por más participación de interesados y el público;*
- *Demandas más diversificadas de la sociedad por bienes y servicios;*
- *Las necesidades sociales y valores culturales se han vuelto más importantes;*
- *Nuevas materias de grupos de interés en el discurso público;*
- *Las organizaciones no gubernamentales juegan un papel enérgico en el diseño de políticas.*

En consecuencia la legislación forestal moderna se enfoca en forma más precisa al valor integral económico, social y ambiental de los bosques. Proporciona una combinación de regulaciones de protección, preservación, uso de tierras, y reglas de gestión sostenible (*Figura 3*):

- Las regulaciones de protección se aluden a la protección ambiental, preservación de la biodiversidad, protección de la naturaleza y el entorno natural. Hacen referencia a la preservación de valores culturales y espirituales asociados con árboles y bosques.
- Las regulaciones de uso de tierra proporcionan una zonificación de superficies forestales, control de la deforestación, y protección legal de un patrimonio forestal permanente. También proveen por el establecimiento y fomento de nuevos recursos mediante regeneración en bosques utilizados y forestación en otras zonas.
- Las regulaciones de uso y gestión determinan las responsabilidades de los propietarios de los bosques en relación a la producción sostenible de productos madereros y no-madereros. Incluyen la protección de recursos de suelo y agua así como el acceso público a los bosques y los usos de recreación.

Se puede concluir que el marco legal de la conservación y del manejo de bosques necesita una perspectiva amplia y realista. Para establecer una ley forestal eficaz es indispensable considerar de igual importancia, tanto la producción maderera sostenible, la protección de la infraestructura, el uso de recreación, la protección de la naturaleza, y valores espirituales y estéticos, como diferenciar al mismo tiempo en función de las demandas concretas de los propietarios y interesados.

Los objetivos de las leyes forestales se han tornado más diversificados y amplios. Ellos reconocen tanto la importancia de la producción maderera como la conservación de biodiversidad. Sus metas aluden al papel de los bosques como recursos multifuncionales, su potencial económico, y su importancia en el medioambiente. Abordan una variedad de ecosistemas, la necesidad de preservar la biodiversidad y las tierras forestales por razones de protección a la naturaleza y el entorno. Al nivel nacional las políticas y leyes estipulan cada vez más la urgencia de establecer un balance entre la producción maderera, usos de recreación y la conservación de los bosques para la protección del suelo y el agua, y frente a los impactos de desastres naturales. La ley forestal de Perú del 2000

ofrece un buen ejemplo de amplios objetivos políticos a ser obtenidos. El propósito de esta ley como lo determina el artículo uno es:

- determinar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre del país;
- hacer compatible la utilización con la valoración progresiva de los servicios ambientales del bosque;
- y contribuir a una armonía o equilibrio mas balanceado entre los intereses sociales, económicos y ambientales de la nación.

Figura 3: Protección, Uso de Tierra y Utilización de Bosques en la Ley Forestal

Es notable también que esta ley haga una referencia muy clara a la compatibilidad entre el marco legislativo nacional y los convenios internacionales aprobados por el país en materia ambiental y forestal.

Reformas recientes de la legislación otorgan considerable atención a la promoción de planes de gestión local: primero, mecanismos de devolución de la gestión forestal a las comunidades locales, grupos de usuarios o propiedades familiares se establecen para facilitar acuerdos de co-gestión, contratos de arriendo forestal comunitarios y la delineación y documentación de la tenencia forestal comunal o cooperativa; segundo, en algunos países, la nueva legislación forestal muestra un mayor reconocimiento de tierras ancestrales o reclamos territoriales de la gente local. Los derechos de los pueblos indígenas han sido por lo tanto reconocidos en muchos países de las regiones de África, Asia y América Latina. Las leyes contienen así estipulaciones que permiten la restitución de tierras incluyendo bosques nativos y plantaciones comerciales para desahuciar a particulares y comunidades.

Del mismo modo hay la tendencia discernible en la nueva legislación de ampliar los objetivos en la planificación y gestión forestal. Las estipulaciones obligan a los planificadores públicos y privados a usar no solamente criterios económicos sino que también considerar un rango de demandas ecológicas y sociales. Los planes para unidades de gestión deberían ser consistentes con la planificación del uso de la tierra regional y nacional y con los programas de protección al entorno. Las leyes recientes también proveen más oportunidades a los interesados locales y al público para intervenir y participar en la planificación de gestión. Un aspecto importante en hacer la planificación más efectiva, es determinar el estatus legal de los planes de gestión.

En países en los cuales las autoridades públicas asignan la cosecha maderera al sector privado y los derechos de administración forestal a través de concesiones y contratos de uso forestal, el marco legislativo que regula esta forma de tenencia precisa de mejoras. Esto alude en particular a la definición de procedimientos y criterios que regulan el otorgamiento de concesiones y posesión de contratos. Las leyes y regulaciones más recientes determinan con cierto detalle el marco que genera la adjudicación de un contrato y los elementos básicos para un sistema de remates y ofertas. Esto alude por ejemplo a los contenidos del llamado a ofertas, la forma y contenido de las propuestas, fechas tope y marcos de tiempo de toma de decisiones y la calificación profesional de los subastadores. La ley puede especificar bajo que condiciones los gobiernos pueden usar un criterio no-económico para distinguir entre las ofertas en competencia. La especificación del proceso de adjudicarse los contratos genera una transparencia mayor y responsabilidades, establece condiciones iguales entre las firmas que compiten y asegura que los especialistas técnicos estén involucrados en el proceso de toma de decisiones. Un proceso consistente de evaluación y adjudicación de contratos de uso forestal pueden promover de una mejor manera los intereses de terceros y el público.

Un aspecto importante en las políticas forestales recientes son los cambios en el papel de las autoridades nacionales, regionales y locales. Existe una tendencia a modificar o delegar las competencias constitucionales en materias forestales a gobiernos regionales o entidades locales, donde el nivel nacional permanece responsable por la conservación y desarrollo de los bosques, las entidades sub-nacionales se involucran con mayor fuerza en la formulación de políticas y el nivel local provee más oportunidades para las decisiones políticas participativas y para la negociación de soluciones adaptadas localmente. Esto lleva a regulaciones de uso y gestión que facilitan la negociación y la participación directa de las comunidades locales y el público. La transferencia o delegación de competencias permiten por lo tanto una mayor participación de las personas en el proceso democrático de toma de decisiones, en el cual pueden expresar sus intereses y valores específicos asociados con la gestión y utilización de los bosques.

Similares procesos dinámicos en relación a los objetivos de política y legislación forestal se han llevado en los Estados Unidos y Canadá (Schmithüsen y Siegel 1997; Rosenbaum 1999). Cambios para mejorar el marco legal del sector forestal han sido influenciados por las preocupaciones ambientales con respecto a las prácticas de gestión imperantes a nivel local, regional y nacional. La presión social sobre los bosques privados y públicos, junto con las respuestas desde dentro de la comunidad forestal, ha recibido una atención considerable de los políticos y los responsables de la administración federal. En Europa los temas principales del cambio guardan relación con la integración de la gestión forestal en un contexto más amplio de desarrollo rural y agrícola. Además se busca un enfoque más consistente entre las prácticas forestales, la protección del entorno y la gestión de los paisajes (Cirelli y Schmithüsen 2000; Schmithüsen et al., 2000). Los países de Europa Central y del Este han promulgado nuevas leyes y regulaciones para la restitución de bosques a sus dueños privados y públicos anteriores. Están en un proceso de desreglar el sector de procesamiento maderero, y de ajustar la economía forestal a las reglas de mercados competitivos (Cirelli 1999; Mekouar y Castelein, 2002).

4 Leyes con Impactos en la Preservación y Gestión Sostenible de Bosques

El mantenimiento de bosques y el desarrollo de la silvicultura no son dominio exclusivo de la intervención del gobierno en el sector forestal. Para aumentar la efectividad de la reglamentación, la ley forestal tiene que ser concebida e implementada en conjunto con otras leyes que regulan e incentivan los usos económicos, la gestión sostenible y la preservación de la base de recursos naturales. En Latinoamérica las leyes sobre protección ambiental y gestión sostenible han cobrado un considerable impulso desde 1990. Una encuesta en la Base de Datos Lex de la FAO, demuestra que nuevas leyes han sido aprobadas en más de 15 países de la región (*Figura 4*).

La legislación aborda principalmente la protección ambiental, el uso sostenible de los recursos, la creación de sistemas de áreas nacionales protegidas, y la protección de la flora y fauna silvestre. La gestión sostenible de los recursos de suelo y agua, y la protección del conocimiento indígena sobre recursos naturales y plantas medicinales son otros temas importantes de la nueva reglamentación. Si bien cada país tiene su propio contexto constitucional y tradiciones al momento de organizar su sistema público legal, hay tendencias generales que se hacen evidentes como consecuencia de la

creciente complejidad de la legislación que aborda el uso, gestión y preservación de la base de recursos naturales.

Figura 4: Nuevas Leyes de Conservación Ambiental en los Países de América Latina desde 1990

1995	Argentina	Ley 272, Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas
2002	Argentina	Ley 25 675, Política Ambiental Nacional
1992	Bolivia	Ley 1 333, Ley Ambiental
1993	Brasil	Ley 8 764, Ministerio de Medioambiente y Región Amazónica
2000	Brasil	Ley 9 985, Sistema Nacional de Áreas Protegidas
1994	Chile	Ley 19 300, Bases Generales del Medioambiente
1993	Colombia	Ley 99, Ministerio y Sistema Ambiental Nacional
2000	Colombia	Ley 611, Gestión Sostenible de Vida Silvestre y Fauna Acuática
1992	Costa Rica	Ley 7 317, Conservación de la vida Silvestre
1995	Costa Rica	Ley 7 555, Ley Ambiental
1998	Costa Rica	Ley 7 788, Ley de Biodiversidad
1998	Costa Rica	Ley 7 779, Conservación y Administración de Suelo
1993	Cuba	Ley 136, Conservación de la Vida Silvestre y Patrimonio Forestal
1997	Cuba	Ley 81, Ley Ambiental
1999	Cuba	Ley 201, Sistema Nacional de Áreas Protegidas
1996	Ecuador	Ley 3, Protección de la Biodiversidad
1999	Ecuador	Ley 37, Ley de Gestión Ambiental
1998	El Salvador	Decreto 233, Ley de Medio Ambiente
2000	México	Ley de Flora y Fauna Silvestre
1996	Nicaragua	Ley 217, Ley Ambiental y de Recursos Naturales
1995	Panamá	Ley 24, Vida Silvestre
1998	Panamá	Ley 41, Ley General de Ambiente
1994	Paraguay	Ley 352/94, Áreas Forestales Protegidas
2000	Paraguay	Ley 1 561/00, Sistemas de Medioambiente Nacional
1990	Perú	Ley Decreto 613, Medioambiente y Recursos Naturales
1997	Perú	Ley 26 821, Utilización Sostenible de Recursos Naturales
1997	Perú	Ley 26 834, Áreas Naturales Protegidas
1997	Perú	Ley 26 839, Utilización Sostenible de Diversidad Biológica
2001	Perú	Ley 27 446, Sistema Nacional de Impacto Ambiental
2002	Perú	Ley 27 811, Protección del Conocimiento Indígena
2000	Uruguay	Ley 17 234, Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
2000	Uruguay	Ley 17 283, Interés General de Protección al Medioambiente
1999	Venezuela	Ley de Diversidad Biológica

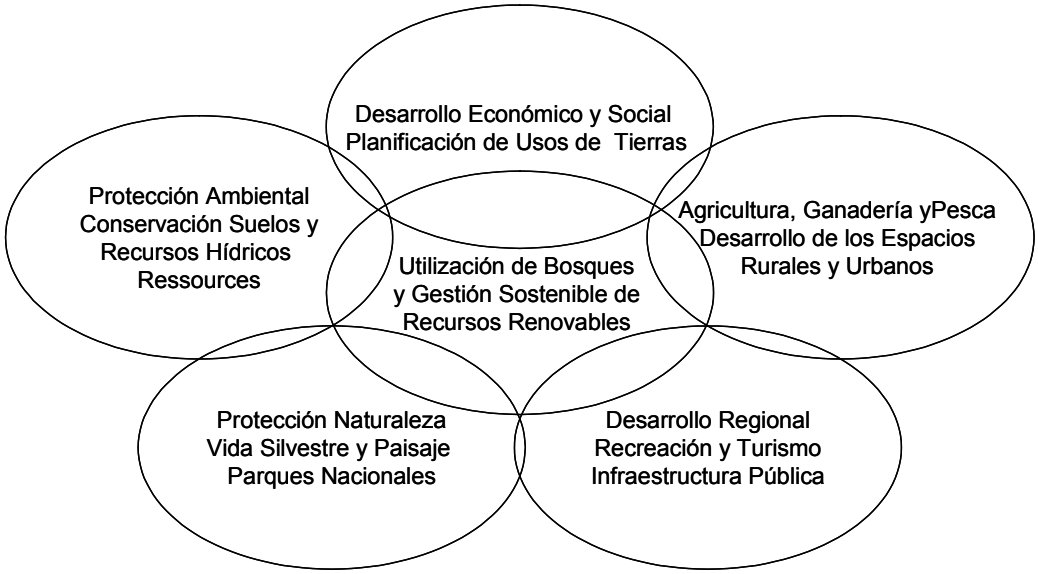
Fuente: FAO Lex, Noivembre 2003

En los últimos años y particularmente desde la Conferencia sobre el Medioambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en 1992, la legislación nacional refleja más explícitamente la importancia ambiental y la necesidad de proteger en una forma más sistemática la biodiversidad de los ecosistemas forestales. Esto es claro en el preámbulo o en la declaración de objetivos de muchas leyes forestales que tratan de objetivos de protección y preservación, gestión forestal y los compromisos internacionales del país. Estipulaciones más específicas relacionadas a inventarios, procedimientos de planificación y regulaciones de clasificación que permiten un uso más integrado de los recursos forestales que establezcan un balance entre las demandas económicas y ambientales. Las leyes forestales recientes permiten una clasificación más flexible de la tierra incluyendo la designación de reservas naturales forestales, bosques de humedales y bosques protegidos. La estimación del impacto ambiental es otra herramienta importante que cobra relevancia, ya sea por referencia explícita en legislación forestal o mediante leyes ambientales generales.

El principio de uso sostenible es fundamental para la gestión de la base de recursos naturales de una forma integrada. Tiene consecuencias inmediatas y de largo alcance para el régimen legal y los usos de las diferentes categorías de tierras forestales. Esto conduce a un nuevo enfoque para los

requerimientos administrativos y prácticas forestales (Gallardo 2002, 2003). También instan a una coordinación más explícita entre las agencias gubernamentales que tienen competencias en materias forestales, protección ambiental, planificación de usos de tierras y desarrollo rural. El movimiento hacia la descentralización gana importancia. Nuevos marcos legales reflejan políticas que promueven la toma de decisiones basadas en la comunidad en una amplia variedad de campos. La promoción de iniciativas comunitarias y la participación, figura de manera prominente en el pensamiento actual acerca de la gestión ambiental y de recursos naturales. En la silvicultura, gestión hídrica, pesca, uso de tierras, vida silvestre y otras áreas, el énfasis se está trasladando desde competencias más o menos exclusivas del Estado a responsabilidades de gestión más fuertes en actores locales y comunidades.

Figura 5: Políticas Públicas y Leyes con Impacto en la Gestión Sostenible de Bosques



En el marco legal para el manejo de bosques, múltiples políticas públicas y leyes han emergido y cobrado importancia (*Figura 5*). Aluden a la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, planificación del uso de tierras, y al desarrollo rural y urbano. De gran importancia en este contexto son por ejemplo leyes que abordan los sectores de la agricultura y de la industria de madera, la protección y el uso del agua o gestión hídrica, la pesca, y el manejo y la conservación de la vida silvestre. Las leyes sectoriales de este tipo muestran un alto grado de conexiones positivas y negativas entre ellas (FAO 2003).

Existen vinculaciones importantes entre estas leyes y la reglamentación forestal, como por ejemplo:

- La legislación que fomenta al crecimiento económico, el empleo, la utilización, el consumo de la energía, y el desarrollo industrial marcan el ritmo para la producción y procesamiento de la madera.
- Leyes sobre investigación y educación, innovación tecnológica; o infraestructura y comunicación, proporcionan las bases para el progreso del sector forestal y de la industria de la madera.
- Leyes que se centran en el desarrollo agrícola y rural tienen efectos sustancialmente positivos o negativos sobre la utilización de recursos naturales y protección ambiental. También pueden apoyar o frenar la implementación de la legislación forestal y la producción maderera sostenida.
- Leyes sectoriales pueden incentivar u obstaculizar los esfuerzos para preservar áreas forestales, para establecer sistemas nacionales de ecosistemas protegidos, y para preservar flora y fauna silvestre singulares.

El hecho que muchas leyes son complementarias y muestran conexiones positivas y negativas entre ellas, genera actualmente la siguiente pregunta: en qué medida los Estados y Gobiernos son capaces

de coordinar las diferentes políticas, consolidar el marco legal, y de llegar a decisiones y programas coherentes que están en implementación? (Cubbage et al. 1996). Muchos temas, de hecho no pueden ser abordados por un único dominio público o cuerpo legal específico. Soluciones efectivas para la mayoría de los problemas sociales y ambientales se deben encontrar a través de diferentes agencias y actores. Este necesita la coordinación entre las metas e instrumentos establecidos en las distintas leyes y la reglamentación de procesos de coordinación y consulta en las leyes mismas. Se deduce que los propietarios y usuarios de los bosques deben considerar en forma más intensa los aspectos ecológicos y de protección. Esto nuevamente incentiva la participación entre los interesados privados y los responsables del sector publico. La legislación de protección de la naturaleza, por ejemplo, señala cada vez más que la gestión forestal debe ser sujeta a criterios ecológicos precisos y verificables. Establece en algunos países una participación formal de grupos de usuarios y de conservación en los procesos de decisión. Los inventarios ecológicos han llegado a ser una importante fuente de información, planificación y monitoreo de las actividades forestales.

Preservar un planeta habitable para las generaciones actuales y futuras es una de las metas importante tanto para los países como para la comunidad internacional. Están basados en los principios de responsabilidades conjuntas de la comunidad internacional y de los Estados (FAO 2001, 2002). El punto clave para entender el rol de los bosques en el debate político internacional es la necesidad de preservar la base de recursos naturales. Los compromisos para desarrollo sostenible han generado un marco cada vez más complejo con impacto de multinivel. Una expresión del contexto político global en el cual los bosques están ubicados, es el emergente régimen forestal internacional que está basado en cinco pilares principales:

- Instrumentos legales internacionales como son las convenciones, acuerdos y declaraciones que abordan a los bosques y la silvicultura directa o indirectamente;
- Procesos políticos de alcance mundial que involucran gobiernos, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y comunidades indígenas y locales dentro del Sistema de las Naciones Unidas;
- Iniciativas relacionadas con los bosques regionales que operan en la actualidad en varios continentes y desarrollan su propia agenda política sobre los bosques y el sector forestal;
- Criterios Internacionales e Indicadores de Proceso que proporcionan estándares específicos eco-regionales para los sistemas de certificación de gestión forestal sostenible;
- Procesos de Programas Forestales Nacionales que están en gran medida basados en los acuerdos de los interesados y permiten concretizar compromisos internacionales de países individuales.

La expansión sustancial de las leyes internacionales sobre ambiente y desarrollo es un factor determinante que establece un marco complejo para la gestión de los recursos renovables (Kohler y Schmithüsen 2004). Los instrumentos legales aprobados en la Conferencia sobre el Medioambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en 1992, en particular la Agenda 21, la convención sobre diversidad biológica y los principios forestales involucran a los gobiernos en la revisión de tal legislación y regímenes de propiedad con el propósito de otorgar un mejor marco legal para el gobierno local y la gestión de recursos naturales basados en la comunidad. La Declaración de la Cumbre Alimentaría Mundial otorga un énfasis especial a la importancia de fortalecer el cumplimiento de la ley y buen gobierno para resolver problemas socioeconómicos y lograr la seguridad alimentaría.

Esto requiere una legislación apropiada que permita y oriente tales actividades y en muchos casos una reorientación significativa de textos legales e instituciones públicas. Sin embargo, todavía existen brechas entre las declaraciones no vinculantes de los Principios Forestales y las metas y obligaciones formales de las tres convenciones UNCED aprobadas en la Conferencia de Río en 1992. Esto dificulta la transmisión de objetivos globales y transversales sobre cambio climático, biodiversidad y desertificación en políticas nacionales consistentes de protección ambiental, así como también dificulta el apoyo de enfoques integrados en la promoción de prácticas de gestión sostenible de la tierra a niveles locales.

Cambios en la legislación nacional resultan también de la creciente cantidad de entidades regionales. Por ejemplo, se da este caso en los países involucrados en el proceso de unirse a la Unión Europea que son enfrentados con la tarea de ajustar las leyes a un amplio rango de materias en agricultura y

leyes de recursos naturales a los requerimientos de la Unión Europea. La Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materias ambientales es un avance importante hacia un consenso internacional sobre Gobierno Ambiental. MERCOSUR, CARICOM y NAFTA son otras entidades regionales que han influenciado las respectivas legislaciones nacionales de sus miembros.

5 Papel de los Propietarios y Usuarios en la Gestión Forestal

Los bosques y las plantaciones forestales están legalmente definidos y son propiedad delimitada espacialmente. Una importante tarea de la intervención estatal es determinar los derechos y responsabilidades de los propietarios de tierras, beneficiarios inmediatos y entidades públicas. La evolución del marco político hace surgir la pregunta del papel de los propietarios. Estos enfrentan una creciente demanda de la sociedad y un aumento de las regulaciones del Estado. La ley debe proponer soluciones que tomen en cuenta los derechos y el interés del propietario del bosque, y de su facultad para responder a las demandas públicas. En muchos países hay bosques privados que son propiedad de granjeros y propietarios de pequeña escala o de empresas industriales. Los bosques comunales que son propiedad de ciudades y comunidades rurales, son una característica importante en otros países. En otros mientras tanto, una parte considerable de los bosques están bajo la autoridad del estado o entidades estatales sub-nacionales. Los requerimientos para protección, utilización y administración están regulados por ley y son generalmente diferentes para los bosques privados y públicos.

Los propietarios de tierras privadas y públicas son actores claves en la utilización de recursos naturales (*Figura 6*). Es necesario que la ley favorezca un marco adecuado para proteger sus derechos y apoyar sus iniciativas en cuanto al uso de una manera sostenible. Las regulaciones sobre los derechos y responsabilidades del propietario necesitan un entendimiento claro de las metas de producción económica por los cuales los mercados existen o pueden ser desarrollados. La producción sostenible de madera, por ejemplo se adapta a las señales de los mercados y se determina por consideraciones de rentabilidad económica. Es fundamental reconocer las actitudes y preferencias de los propietarios para diseñar regulaciones públicas efectivas para una gestión forestal sostenible.

Nuevas leyes forestales tienen como objetivo generar una combinación amplia de beneficios privados y públicos. Tienen como propósito lograr un balance entre los derechos y obligaciones de los propietarios, los de grupos de usuarios, y de la comunidad. Abordan un amplio rango de productos y servicios y proveen de una base legítima para acuerdos de gestión conjunta del recurso. Un punto decisivo en el diseño de leyes forestales modernas es el principio por el cual la provisión de bienes y servicios públicos debe ser financiada con recursos financieros públicos. Esta afirmación es de particular importancia ya que demandas adicionales de grupos de usuarios externos y del público surgen y son gradualmente incorporadas a las nuevas leyes forestales.

Una legislación efectiva de gestión de la tierra, por lo tanto, debe reconocer:

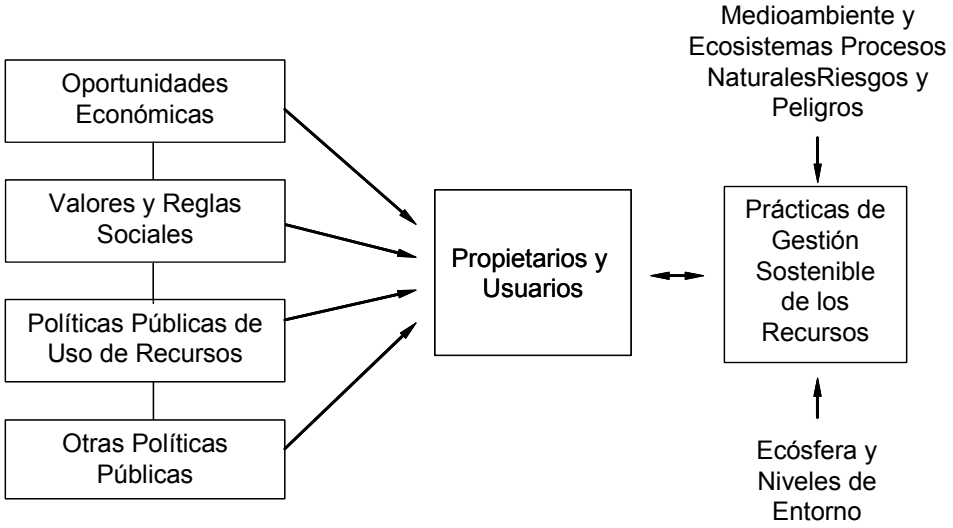
- Que los propietarios de tierras han constitucionalmente asegurado derechos y son los responsables primarios para tomar decisiones en cuanto a la gestión de la tierra.
- Que los propietarios, dentro de los límites establecidos por la legislación, pueden usar bosques y plantaciones como factores de producción con el fin de generar beneficios económicos e ingresos financieros.
- Que los propietarios privados y públicos estén en posición de determinar que productos y servicios van a ser lanzados a los mercados o van a estar disponibles para la comunidad como un todo.

La elección de instrumentos legales está en la actualidad en un proceso de cambio. Un creciente énfasis está puesto en los incentivos, persuasión y procedimientos de participación más que en la regulación.

- El etiquetado, por ejemplo, tiene por objetivo influenciar el comportamiento de los consumidores de madera haciendo más transparentes los costos externos de los productos.

- Los acuerdos voluntarios llegan a ser más frecuentes entre los propietarios de tierras y el sector público para el establecimiento de zonas de protección natural que otorga compensación por pérdidas de ingresos de usos alternativos.
- Los instrumentos persuasivos son usados en forma más amplia como medidas políticas que pueden ser implementadas de manera más efectiva si los consignatarios e interesados entienden sus argumentos y llegan a un acuerdo.

Figura 6: Marco que Determina el Comportamiento de los Propietarios y Usuarios en la Gestión Sostenible de Tierras



Fuente: Schmithüsen, Bisang y Zimmermann, 2001

La prestación de bienes y servicios privados y públicos implica inversiones y financiamiento de fuentes múltiples. Por eso es esencial que las políticas públicas y leyes consideren las dimensiones financieras para proporcionar bienes privados y públicos en el manejo de recursos forestales. Tienen que promocionar compromisos financieros compartidos consistentes con la realidad económica de usos múltiples. Los instrumentos que favorecen una transferencia adecuada en proporción con las tareas y responsabilidades en la administración de tierras son indispensables para generar una combinación óptima de beneficios privados y públicos. Los medios financieros para asegurar el uso multifuncional y sostenible de la base de recursos naturales se derivan de una variedad de fuentes. Elementos significativos son:

- Las inversiones y contribuciones financieras de los propietarios de bosques;
- Los ingresos de las ventas al mercado de bienes y servicios:
- Los ingresos de contribuciones y compensaciones financieras de los usuarios terceros privados y de entidades públicas locales;
- Los ingresos de incentivos y compensaciones de gobiernos y autoridades sub-nacionales;
- Los ingresos de contribuciones de actores internacionales y bilaterales.

La gestión multifuncional es una estrategia que permite diferentes combinaciones de bienes y servicios en el manejo de bosques. Ella corresponde en alto grado al principio de desarrollo sostenible. Hay, por lo menos en muchos casos, argumentos fuertes para que la ley forestal favorezca esto tipo de estrategia de uso de tierras, capaz de funcionar entre intereses sociales y condiciones locales divergentes. La silvicultura cercana a la naturaleza es otra estrategia que contribuye a preservar la biodiversidad, la variedad de ecosistemas y entornos diversificados. Favorece los ciclos de producción flexibles y a largo plazo, ofrece áreas para las actividades de recreación y esparcimiento, y deja opciones para usos y desarrollos a futuro. La gestión multifunciónal y la silvicultura cercana a la naturaleza combinan más que otras prácticas de gestión y necesidades económicas con múltiples requerimientos sociales y ambientales. El logro de tales objetivos, implica en primer lugar que las leyes permitan y apoyen:

- Los procesos de toma de decisión que involucren a los propietarios forestales, los grupos principales ambientales y de usuarios en pie de igualdad;
- Nuevos balances entre los intereses públicos y privados y la elaboración de acuerdos factibles para los propietarios de tierras que enfrentan demandas públicas;
- Un cambio desde sistemas regulatorios gubernamentales y jerárquicos a negociaciones, dirección de procesos públicos y responsabilidades conjuntas de gestión;
- Acuerdos financieros realistas que involucran las ganancias del mercado, fondos y contribuciones públicas de usuarios y grupos de interés privados para otorgar múltiples rendimientos forestales.

Lo que sigue, respecto a la consideración integral de la gestión sostenible de la base de recursos naturales, es la necesidad de establecer un consenso entre actores e interesados, dar un nuevo enfoque al rol de las administraciones públicas, y favorecer nuevos instrumentos legislativos. Como resultado de la presión de nuevos actores en política forestal, que exigen más participación, una importante aceleración en la revisión de la legislación está en marcha. Un amplio rango de interesados se tiene que integrar a las decisiones de gestión forestal. Se requieren más procesos institucionales para el establecimiento de consenso, ya que las prácticas forestales actuales no se han ganado sin oposición y deben demostrar que guardan relación con los valores públicos. Nuevos conceptos en regulaciones para conducir procesos de participación son por ejemplo:

- Competencias conjuntas de autoridades nacionales y locales;
- Participación y responsabilidades conjuntas en la planificación de gestión;
- Formas más efectivas de cooperación, solución de conflictos y arbitraje público;
- Enfoques integradores en la implementación de la ley;
- Toma de decisión más transparente e información más sustancial al público.

El marco en expansión de las políticas y las leyes demanda de hecho una alta cantidad de conducción de procesos por parte de las agencias públicas. Dar un nuevo enfoque al rol de la administración implica la introducción de instrumentos modernos de gestión empresarial en la reglamentación. Un cambio en este sentido, por ejemplo en el papel de los servicios forestales, está basado en el desembolso de recursos financieros en relación a objetivos específicos y verificables. Presupuestos globales y contratos de servicios sujetos a criterios significativos de control financiero pueden facilitar una gestión más dinámica. Medidas para evaluar la eficiencia (producción/inversión), la efectividad (logros de objetivos) y el desempeño económico (costos reales/ costos estándares basados en las mejores prácticas) se vuelven una necesidad.

Existe un cambio dinámico de una legislación ampliamente basada en el control estatal a leyes que estimulan e incentivan las responsabilidades de gestión conjunta involucrando a los propietarios de tierras, el sector privado, ONG y autoridades públicas. Esto conduce a un marco legal totalmente nuevo para regular el uso y gestión de la base de recursos naturales. Los siguientes son elementos significativos de este cambio:

- Las políticas y las leyes tienen que establecer estándares de desempeño para todas las partes involucradas en lugar de contar con regulaciones detalladas y aparatosas.
- Se han vuelto importantes los acuerdos de procedimientos que apoyen las formas cooperativas de toma de decisión y acuerdos contractuales con terceros.
- Orientaciones para mejores prácticas de gestión, procedimientos para la mediación e intercambio de información deben ser institucionalizados por legislación.
- Las autoridades públicas tiene que involucrarse en la implementación de programas más amplios de administración de tierras como en el pasado.
- Actividades negociadas en bases contractuales reemplazan en un alto grado a la intervención directa del gobierno.
- Con más atención dada a las políticas de colaboración, los instrumentos informativos y persuasivos ganan un considerable peso en la legislación.

- Las leyes forestales y la administración de tierras tienen que proporcionar el monitoreo y evaluación de resultados concretos. El acceso libre a tal información es un requerimiento legal indispensable para asegurar la participación de los ciudadanos y grupos de interesados en el proceso de toma de decisión pública sobre la gestión de recursos naturales.

6 Conclusiones

La conservación y gestión de la base de recursos naturales es una de las demandas prominentes a los gobiernos y la comunidad internacional. La meta de buen gobierno influye cada vez más en las reformas legales e institucionales. Conceptos tales como participación en la toma de decisiones, acceso a la información, transparencia y responsabilidad empiezan a influir en el diseño de la ley en muchos sectores así como también en la forma en la cual los gobiernos interactúan con la sociedad civil en materias como adjudicar concesiones forestales, establecer estándares de control alimentario o monitorear la conformidad ambiental. Esto implica implementar estrategias que protejan los ecosistemas forestales y la flora y fauna silvestre y establecer un balance entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de los usuarios y la sociedad. Es evidente que se han realizado esfuerzos considerables para ajustar las leyes forestales al amplio rango de preocupaciones y demandas económicas, sociales y ambientales. Un progreso notable en el marco legal ha sido hecho en varios países. El rango de temas que requieren ser abordados por legislaciones apropiadas es amplio y se refiere por ejemplo a áreas forestales públicas y privadas protegidas, a cuencas y gestión hídrica, a la prevención y combate de incendios forestales, y al desarrollo forestal sostenible en una comprensión integral. Esto, nuevamente, precisa de una legislación que apoye e incentive la compensación financiera para servicios forestales múltiples, participación de la población urbana y rural, reconocimiento efectivo de los derechos forestales indígenas y ancestrales, y regulaciones confiables de tenencia de tierras.

Si hay progreso tambien hay necesidad de mejoramiento futuro. De hecho la ley cambia continuamente como cambia la sociedad y la política. Durante la elaboración de leyes nuevas y corregidas, los siguientes puntos precisan particular atención:

- Distinción entre el contenido esencial de legislación de temas forestales que son o deberían ser regulados en otras leyes de gestión ambiental o de tierras;
- Coordinación entre las leyes relacionadas, valorización de conexiones positivas y el evitar las conexiones negativas;
- Clasificación de las tierras para establecer un balance entre los intereses públicos y privados en funciones económicas, ecológicas y sociales de cobertura forestal;
- Distinción entre las condiciones marco reguladas por las leyes y la implementación de temas sujetos a regulaciones y decisiones administrativas;
- Responsabilidades claras de las agencias públicas de silvicultura y administración de tierras.

También es importante evitar o abolir regulaciones aparatosas o de alto costo. Y se debe admitir que al observar las leyes de administración de tierras y administración forestal, existe generalmente una gran cantidad de estipulaciones que son aparatosas para los propietarios forestales y administradores de tierras. Dificultan el desarrollo sostenible al incrementar los costos y crear incentivos no atractivos. Las restricciones resultantes de los procedimientos burocráticos incrementan fuertemente los costos de transacción de las actividades de administración sin producir el beneficio público correspondiente. La legislación debería determinar claramente que agencia tiene el poder para tomar decisiones. Si no es el caso de un interesado clave del gobierno cuya acción es importante para el éxito de una estrategia particular podría encontrar su autoridad para llevar a cabo dicha acción abierta a la duda. Donde la autoridad está fragmentada entre diferentes sub-agencias que no funcionan bien en forma conjunta, la acción gubernamental nuevamente no es del todo óptima. Una serie descoordinada de leyes y regulaciones puede autorizar inspecciones de la misma empresa, resultando en un repetido y finalmente aparatoso control.

En la actualidad, el problema más importante es superar la discrepancia entre el contenido de la ley y su implementación en terreno. Reformas legales efectivas requieren establecer un balance entre la capacidad y voluntad de los gobiernos y otros actores privados y públicos para implementar nuevos compromisos legales que puedan ser monitoreados estrechamente con respecto a los efectos que

producen. El papel del sector privado, de los propietarios de tierras y de los administradores de tierras es esencial para obtener resultados tangibles a largo plazo hacia la sostenibilidad económica social y ambiental para la gestión de nuestra base común de recursos naturales. Las leyes y políticas públicas deben así contar con medidas más amplias sobre el incentivo y el monitoreo. Ellas deben:

- Establecer los requerimientos mínimos y los estándares de desempeño;
- Promover la utilización de los servicios ofrecidos por el sector privado y los acuerdos contractuales con terceros;
- Indicar demandas precisas sobre las tareas y servicios que deben realizar las administraciones y entidades públicas;
- Ofrecer una flexibilidad más operacional en la gestión de recursos humanos y financieros;
- Proponer instrumentos para medir eficiencia (producción/inversión), efectividad (logro de objetivos) y economía (costos reales/costos estándar) basados en las mejores prácticas.

Instrumentos legales que establezcan un equilibrio entre los derechos y responsabilidades en la gestión de tierras públicas y privadas son indispensables para generar una combinación óptima de beneficios de la gestión sostenible de los bosques. El marco político y legal tiene que establecer un balance entre los costos y los beneficios, y regular las dimensiones financieras de la gestión sostenible de recursos. Entre las metas legales que facilitan la implementación, las siguientes ameritan especial consideración:

- Balance entre beneficios múltiples de la producción maderera y productos forestales no madereros, y funciones ecológicas y sociales de los bosques;
- Relaciones eficientes y efectivas entre el sector privado y las autoridades públicas;
- Regulaciones diferenciadas adaptadas para la tenencia de tierras privadas, comunales y estatales;
- Balance entre los niveles de producción a largo plazo, protección ambiental, y preservación de los ecosistemas forestales raros y entornos destacados;
- Papel más amplio de los árboles y bosques en el desarrollo urbano.

La ultima conclusión que es breve, pero importante, es la siguiente: Si las buenas leyes son importantes, las intervenciones públicas reguladoras por si solas no pueden llevar a cabo la inmensa tarea de asegurar en forma sostenible el uso de nuestra base de recursos. El entendimiento de las convicciones personales de los temas en juego, los principios éticos de la responsabilidad del hombre para un mundo habitable, información amplia y accesible, y educación ambiental son los fundamentos que permiten que las leyes puedan ser efectivas.

Referencias

Cirelli, M.-T.; Schmithüsen, F. 2000: Tendencias del Derecho Forestal: Europa Occidental. Estudio legislativo de la FAO en línea No 10, Roma. http://www.fao.org/Legal/default.htm

Cubbage, F. W.; Adriguetto-Filho, J. M. Sills, E. O. Müller, V. Yamada; M. Motta, 1996: Protection of the Atlantic Coastal Forests in the Northern Littoral Region of the State of Paranâ, Brazil: Legal and Administrative Framework. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH Zürich, Vol. 16: 24-41.

CMDS 2002: Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: Plan de implementación. Johannesburg.

FAO 1998: Forestry Policies in the Caribbean and Latin America. FAO Forestry Paper No 137/1 and 137/2, Rome.

FAO 1999: Tendencias del derecho forestal en América y Asia. FAO Estudio Legislativo 66, Roma.

FAO 2001: International Dialogue and Initiatives Related to Forests. In: State of the World's Forests 2001. FAO, Rome.

FAO 2002: Law and sustainable development since Rio: Legal trends in agriculture and natural resource management. FAO Legislative Study No 73, Rome.

FAO 2003: Cross-Sectoral Policy Impacts between Forestry and other Sectors. FAO Forestry Paper No 142, Rome.

Fischer, P. 1996: The Forest Legal System: Proposal of a Dynamic Legislation. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH Zürich, Vol. 16: 64-77.

Gallardo Gallardo, E. 2002: Efectos de da legislación ambiental en las practicas de gestión forestal en Chile. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 27: 76-85.

Gallardo Gallardo, E. 2003: Regulación de los bosques para la conservación de la diversidad biológica. El caso de Chile. Working Papers International Series 03/1; Chair Forest Policy and Forest Economics, ETH, Zurich.

Kohler, V.; Schmithüsen, F. 2004: Comparative Analysis of Forest Laws in 12 Sub-Saharan African Countries. FAO Legislative Study On Line No 37 http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm

Mekouar, A.; Castelein, A. 2002: Forestry legislation in Central and Eastern Europe: A comparative outlook. In: Experiences with new forest and environmental laws in European countries with economies in transition. Forest Science Contributions of the Chair Forest Policy and Forest Economics, Volume 26: 1-26; Swiss Federal Institute of Technology, ETH, Zurich.

Rosenbaum, K., L. 1999: Tendencias del derecho forestal: América Del Norte. FAO Estudio Legislativo 66, p. 65-104, Roma.

Schmithüsen, F. and Siegel, W. C. (Eds.). 1997: Developments in forest and environmental law influencing natural resource management and forestry practices in the United States of America and Canada. IUFRO World Series Volume 7. IUFRO Secretariat, Vienna.

Schmithüsen, F.; Herbst, P.; Le Master, D.C. (Eds.). 2000: Forging a new framework for sustainable forestry: recent developments in European forest law. IUFRO World Series Volume 10; IUFRO Secretariat, Vienna.

Schmithüsen, F.; Bisang, K.; Zimmermann, W. 2001: Cross-sector linkages in forestry: review of available information and considerations on further research. Working Document, Forestry Department. FAO, Rome.

Silva Repetto, R. 1999: Tendencias del derecho forestal: América Latina. FAO Estudio Legislativo 66, p. 1-64, Roma.

Protección y Desarrollo de Ecosistemas Forestales

Fernando López Ramón

Introducción: La multifuncionalidad de los ecosistemas forestales cobra un sentido especial cuando se aplica conforme a la clave dominante de la biodiversidad, concepto que se ha incorporado al lenguaje jurídico para expresar la necesidad de conservar la variedad total de las formas de vida del planeta. En el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992), se define como "la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente", comprendiendo "la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas" (art. 2). No hay duda de que los ecosistemas forestales constituyen una parte esencial de la biodiversidad, cuya adecuada gestión contribuye a mantener los nutrientes del suelo, evitar la erosión y aumentar la capacidad de retención de agua.

Dedicaremos la ponencia a exponer la evolución experimentada en las respuestas jurídicas a la necesidad de conservación de los ecosistemas forestales. Desde el planteamiento más tradicional de los parques nacionales, hemos de examinar las alternativas formuladas para incrementar la protección de espacios naturales, hasta llegar a la moderna formación de redes integradas. Estudiaremos, así, las fuentes del régimen vigente y sus problemas. Terminaremos el capítulo considerando los fines que deben cumplir los espacios naturales protegidos.

1 Evolución

El sistema de parques nacionales y otros espacios naturales protegidos, que se inició en Estados Unidos con la declaración del parque nacional de Yellowstone (1872), fue importado a España por la Ley de Parques Nacionales (1916). Sin perjuicio de sus limitaciones, la Ley de Parques Nacionales (1916) constituyó el marco normativo de la protección de la naturaleza durante casi sesenta años, pues aun cuando formalmente fue derogada por la Ley de Montes (1957), ésta se limitaba a reproducir los contenidos de la Ley de Parques, que mantuvo, así, su vigencia material hasta la Ley de Espacios Naturales Protegidos (1975), derogada, a su vez, por la vigente Ley de Conservación de Espacios Naturales Protegidos (1989-1997).

A) Parques nacionales: En la Ley de Parques Nacionales (1916), aprobada dentro de un interesante contexto histórico que ha analizado con detalle Casado de Otaola (1997), prevalecía la visión de la naturaleza de tipo paisajista, estético, que lleva, ante todo, a valorar los elementos escénicos, conforme a ideas procedentes de la defensa del Patrimonio Cultural. La permanencia de estas concepciones ha sido muy larga, como prueba el "elitismo" que hasta época reciente ha rodeado todo el sistema de espacios naturales protegidos. Durante cerca de cuarenta años, los únicos parques nacionales fueron Covadonga y Ordesa, que habían sido declarados en 1918. Junto a lo anterior, cabe destacar que las primeras estructuras constituidas para gestionar los parques, sitios y monumentos tuvieron el mérito de resultar poco burocratizadas.

Sin embargo, la inicial organización flexible fue paulatinamente burocratizándose, cediendo protagonismo a la Administración Forestal. La gestión forestal de los espacios naturales protegidos llegó a transformar la inicial concepción elitista de los mecanismos de conservación de la naturaleza en una suerte de "marginalismo" o "productivismo". La protección de espacios naturales entendida como un elemento del sistema de explotación racional del monte. En tal contexto, la fundamental declaración del parque nacional de Doñana (1969), amenazado por procesos de desecación con fines agrarios, sólo fue posible debido a fuertes presiones internacionales.

Las tradicionales estructuras forestales precisaban una reconversión, esto es, abandonar su configuración como mecanismos de explotación racional de la naturaleza, para transformarse en instrumentos de conservación. La constitución del ICONA (1971) inició, así, el cambio de imagen de la Administración Forestal, aunque también supuso la culminación de sus aspiraciones autárquicas.

Las tensiones entre las visiones productiva y conservacionista de la naturaleza se reflejaron en la Ley de Espacios Naturales Protegidos (1975), que mereció severas críticas de la doctrina. La Ley manifestaba un sorprendente recelo de las Cortes orgánicas hacia la Administración del Estado, con

olvido total de la tradición normativa y defensa desmedida de la propiedad privada y de los intereses de la ganadería, supuestamente incompatibles con la protección (López Ramón, 1980).

B) Alternativas: La esclerosis del sistema propició el uso de otros instrumentos para proteger los espacios naturales. Diversas alternativas surgieron desde los ámbitos de actuación relacionados con la protección del Patrimonio Cultural, los bienes públicos y el urbanismo.

a) La Administración de Bellas Artes realiza, de antiguo, declaraciones protectoras de espacios naturales con fundamento en la genérica referencia a la protección de los parajes pintorescos, que contenía la Ley del Tesoro Artístico (1933: art. 3). Frente a ello, la Administración Forestal ha venido sosteniendo su competencia exclusiva para declarar y proteger espacios naturales, conforme a la Ley de Montes (1957: arts. 78-79). A lo largo del tiempo, diversos criterios se manejaron para intentar una solución del enfrentamiento competencial.

El primer criterio, aplicado en los casos del monte de Muniellós (Dictamen CE 18 marzo 1965 y STS 30 septiembre 1967) y del lago de Sanabria (STS 29 febrero 1968), pretendía compatibilizar ambas competencias, por entender que incidían en ámbitos distintos, al corresponder a la Administración de Montes la ordenación económico-forestal y a la Administración de Bellas Artes la ordenación artística. Ante la falta de solución del conflicto que encerraba el anterior criterio, la reforma del Reglamento de Montes (1962-1972: art. 192.3) propició una diferenciación basada en el grado de humanización del espacio. De esta manera, cuando se tratara de un paisaje humanizado, la competencia correspondería a la Administración de Bellas Artes, mientras que si era un territorio "poco modificado por el hombre" la competencia sería de la Administración Forestal.

La Ley de Espacios Naturales (1975: disp. final y adicional) pretendió reducir el papel de los parajes pintorescos a la protección del entorno de típicos bienes culturales, pero la efectividad de la medida se frustró, al establecerse en el Reglamento (1977) que la recalificación de los parajes pintorescos existentes había de realizarse a iniciativa de la propia Administración de Bellas Artes.

La continuidad de los parajes pintorescos existentes parece asegurarse por la Ley del Patrimonio Histórico (1985: disp. transitoria 8ª), que mantiene la vigencia de las declaraciones producidas, sin que tenga ya ninguna consecuencia la limitación de esa vigencia hasta la reclasificación impuesta por la Ley de Espacios Naturales Protegidos (1975), dado que tal reclasificación resulta inviable en la actualidad, al haberse derogado esta última Ley por la Ley de Conservación (1989), sin incluir ninguna referencia a los parajes pintorescos.

No obstante, la continuidad de las declaraciones de paraje pintoresco plantea el problema del régimen jurídico aplicable a las mismas. Problema que habrá de solucionarse sea por aplicación analógica del régimen correspondiente a la figura del bien cultural equivalente a los parajes pintorescos en la Ley del Patrimonio Histórico (1985: art. 15.4, sitios históricos) sea por aplicación ultra-activa de la Ley del Tesoro Artístico (1933). Lo que parece debe descartarse en todo caso es el planteamiento de la STS de 2 diciembre 1994 (caso del valle de Gistau), que rechaza la aplicación de la primera Ley sin aplicar tampoco la segunda, desguarneciendo, así, de toda protección a los parajes pintorescos.

De cara a nuevas declaraciones, las funciones de la figura del paraje pintoresco pueden ser asumidas en la actualidad por el sitio histórico, que se define como "el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que poseen valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico" (art. 15.4 Ley Patrimonio Histórico). La definición parece propiciar un nuevo criterio de distinción entre los ámbitos competenciales aquí implicados, fundado en el significado cultural del espacio.

b) Otra vía de protección de espacios naturales se puede encontrar en distintas previsiones de la legislación relativa a los bienes públicos. Las normas para la protección de determinados tramos de costa, el régimen especial de zonas húmedas en la legislación de aguas, el régimen de restauración de los espacios naturales afectados por actividades mineras, los montes catalogados en la legislación forestal, por ejemplo, pueden proporcionar vías efectivas para la conservación de la naturaleza.

La existencia de una pluralidad de técnicas jurídicas para lograr una misma finalidad pública conduce a formular una invitación al pragmatismo, en el momento de la toma de decisiones, a fin de seleccionar el instrumento que cuente con mayores posibilidades de éxito, en función de los medios humanos y financieros disponibles, de la incidencia social y de los demás aspectos a considerar en el diseño de toda política pública.

c) Para afrontar el problema de la protección masiva de la naturaleza, en los años 70 se formuló la alternativa urbanística, que pretendía constituir un sistema general de protección de la naturaleza desde los planes urbanísticos, aplicado conforme a las técnicas de la legislación urbanística por las autoridades urbanísticas. Del "elitismo" y el "marginalismo" se pasaba al "formalismo". La experiencia más importante fue la de los planes especiales de protección del medio físico y del paisaje, cuya utilización se pretendió tanto para proteger concretos espacios como para establecer sistemas de protección de la naturaleza en grandes territorios, de ámbito provincial (Madrid, Barcelona, Valencia).

La Jurisprudencia, tras alguna duda inicial, admitió la validez de estos planes especiales como alternativa a las figuras de la legislación de espacios naturales protegidos, pero su eficacia resultó muy condicionada, al no poder establecer vinculaciones para los planes generales municipales ni clasificar suelo. En la práctica, esas limitaciones significaban que los planes especiales sólo sirven para proteger concretos espacios, no para establecer un sistema de protección de la naturaleza en grandes territorios; con lo cual, las técnicas urbanísticas incurren en los mismos problemas que las declaraciones aisladas de parques nacionales u otros espacios naturales protegidos. Añádanse los inconvenientes que pueden derivar del establecimiento, a través de los planes urbanísticos, de una protección de espacios naturales de mero diseño, circunscrita a actividades de delimitación, zonificación y autorización, sin llevar a cabo las tareas de gestión que exige la conservación de la naturaleza; problema que fue tempranamente resaltado en la doctrina italiana (Serrani, 1976).

2 Fuentes

La necesidad de pasar de las técnicas de protección de espacios naturales aislados a la formación de redes integradas de protección de ecosistemas parece el reto adecuado, conforme a los planteamientos relativos a la conservación de la biodiversidad. Expondremos en este epígrafe las fuentes reguladoras de la materia, procedentes del Derecho Internacional, del Derecho Comunitario Europeo y del Derecho español.

A) Derecho Internacional: El papel del Derecho Internacional resulta de una importancia creciente, al incrementar paulatinamente las obligaciones estatales de protección de espacios naturales (de Klemm y Shine, 1993). Modernamente, se ha procurado formar redes internacionales de espacios naturales protegidos, como los humedales de importancia internacional (Convenio de Ramsar, 1971), los sitios del patrimonio mundial (Convención sobre el Patrimonio Mundial, París, 1972) o las reservas de la biosfera (Programa MAB de la UNESCO, 1974).

B) Derecho Comunitario Europeo: En el ámbito de la Unión Europea, la Directiva de aves silvestres (Directiva 79/409), impone a los Estados la conservación de determinados hábitats, especialmente zonas húmedas. Los Estados deben constituir las zonas de especial protección, gestionándolas conforme a imperativos ecológicos (art. 3) y constituyendo una "red coherente" de zonas de protección, que responda efectivamente a las necesidades existentes (art. 4).

El alcance de las obligaciones estatales contenidas en la Directiva de aves está perfectamente asumido por la Jurisprudencia comunitaria, que identifica el deber de los Estados miembros de proteger los espacios que reúnan las características establecidas en la Directiva, estableciendo medidas efectivas de conservación de los mismos y no pudiendo hacer cesar los efectos de la declaración protectora sino por la concurrencia de intereses generales de carácter excepcional.

En relación con España, la STJCE de 2 agosto 1993 (caso de las marismas de Santoña), resaltó, así, la obligación estatal de declarar las zonas de especial protección, conforme a criterios objetivos y científicos: "si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el anejo I y, por otra, la calificación de un hábitat como

zona húmeda". El TJCE constató concretamente que "las marismas de Santoña constituyen uno de los ecosistemas más importantes de la península Ibérica", correspondiendo al Estado español la obligación estricta de adoptar las medidas precisas para evitar su deterioro. El TJCE llegó a declarar la insuficiencia de las medidas estatales meramente declarativas o formales, considerando de ese tipo la simple declaración de las marismas como reserva natural (por Ley de 27 marzo 1992). Precisó el TJCE la misma superficie a proteger, apreciando que "el territorio de la reserva natural no comprende la totalidad de las marismas". Incluso analizó el TJCE la correspondencia con las exigencias de la Directiva de determinados elementos de perturbación del hábitat (carretera, polígono industrial, instalaciones de acuicultura, vertido de aguas residuales).

Esos planteamientos jurisprudenciales pueden dar idea de las posibilidades que ha entrañado la puesta en marcha, a partir de 1995, de la red europea denominada Natura 2000, integrada por las zonas de especial conservación que regula la Directiva de hábitats (Directiva 92/43), minuciosamente estudiada por García Ureta (1997).

Frente al procedimiento puramente estatal de declaración de las zonas de especial protección en la Directiva de aves, la declaración de las zonas de especial conservación en la Directiva de hábitats (art. 4) se inicia con una fase estatal (lista nacional de lugares con hábitats enumerados en los anejos de la Directiva), seguida de un proceso de decisión por las instituciones comunitarias (lista de lugares de importancia comunitaria) y la ejecución definitiva por el Estado. Incluso excepcionalmente cabe la declaración por exclusiva iniciativa de la Comisión y decisión del Consejo.

La clasificación de una zona de especial conservación, desde la aprobación de la lista comunitaria, conlleva la sujeción a un régimen jurídico especial establecido en la misma Directiva de hábitats (art. 6), aunque su aplicación corresponde a los Estados miembros. Destaca la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a los espacios protegidos. En el plano económico, la eficacia de la red pretende consolidarse mediante la cofinanciación comunitaria, a través del instrumento LIFE (art. 8).

C) Derecho español: Con el carácter de ley básica, el Estado aprobó la Ley de Conservación de Espacios Naturales (1989), que diversifica las vías de protección de los espacios naturales, regulando instrumentos de ordenación territorial como los planes de ordenación de los recursos naturales, junto a las figuras de los parques nacionales y otros espacios naturales protegidos.

Posteriormente, la STC 102/1995 supuso la definitiva configuración de un ámbito de competencias compartidas, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de espacios naturales protegidos. En efecto, una vez que se produjo la igualación competencial de las Comunidades autónomas en esta materia (1992), al atribuirse a todas ellas competencias sobre "normas adicionales de protección del medio ambiente", el TC ha podido declarar que la competencia exclusiva del Estado en la gestión de los parques nacionales "desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente". En 1997, la Ley de Conservación de Espacios Naturales hubo de ser modificada, al objeto de adaptar su contenido a las exigencias del indicado sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En 2003, una nueva modificación de la Ley de Conservación de Espacios Naturales ha servido para ampliar su ámbito de aplicación a la llamada Red Ecológica Europea Natura 2000, integrada por las zonas especiales de conservación (Directiva 92/43) y las zonas de especial protección para las aves (Directiva 79/409). De esta manera, se ha completado el régimen jurídico que anteriormente se había transcrito (RD 1997/1995).

Las Comunidades Autónomas, junto a masivas declaraciones de espacios naturales protegidos, han aprobado leyes para vertebrar sus políticas conservacionistas: Baleares (1984; sustituida en 1991), Cataluña (1985), Valencia (1988), Andalucía (1989), Asturias (1991), Castilla y León (1991), País Vasco (1994), Canarias (1994; sustituida en 2000), Navarra (1996), Aragón (1998), Extremadura (1998), Castilla-La Mancha (1999).

3 Problemas

La legislación española, estatal y autonómica, de espacios naturales protegidos presenta algunas carencias, a las que convendría poner urgente remedio. Los problemas se refieren al carácter (ajeno a los mecanismos de protección voluntaria) y a la descoordinación (con respecto al urbanismo) de la legislación de espacios naturales protegidos. De esos problemas derivan amplias lagunas en la relación del sistema oficial de protección de espacios naturales con los propietarios rurales y con los municipios.

A) Protección voluntaria: La legislación de espacios naturales protegidos plantea otro problema, al haberse limitado prácticamente a regular métodos coercitivos (declaración, reglamentación, prohibición, autorización, sanción) para la protección de los espacios naturales. Sólo en los últimos tiempos, de la mano de exigencias comunitario-europeas, parece abrirse tímidamente el Derecho español a medios alternativos de protección de espacios naturales, sobre cuya necesidad resultan esclarecedoras las siguientes palabras de de Klemm (1993): "Los métodos coercitivos serán en general insuficientes para preservar los medios naturales, aunque nada más fuera porque, al estar fundados exclusivamente sobre prohibiciones, no pueden contar con las necesidades de gestión. A las obligaciones de no hacer que son su expresión habitual, conviene pues, evidentemente, asociar obligaciones de hacer o, si ello no es posible, suscitar los actos de gestión necesarios por medidas de fomento. Además, no pudiendo el Estado hacer todo, le interesa ayudar a los demás a conservar."

En nuestra legislación se regulan escasos instrumentos que permitan la colaboración de los particulares en la protección de espacios naturales. Antes bien, lo normal ha venido siendo facilitar el incremento de las propiedades públicas, estableciendo medios expropiatorios y derechos preferentes de adquisición en los espacios naturales protegidos.

Entre los medios de protección voluntaria de espacios naturales, cabe citar algunos mecanismos legales, poco utilizados en la práctica, que permitirían a los propietarios pedir la declaración formal de espacio natural protegido para su fundo, produciéndose el efecto de un régimen de protección asegurado por los mismos propietarios bajo la vigilancia del poder público. La fórmula podía encontrarse en la Ley de Espacios Naturales Protegidos (1975) ya derogada. Bajo la modalidad de iniciativa para la ampliación, desde la Ley del Parque Nacional de Doñana (1978), pervivió en las Leyes de los Parques Nacionales y otros espacios naturales protegidos objeto de singular atención legislativa. También se incorporó a la Ley de Espacios Naturales de Cataluña (1985) y a la Ley del Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (1989).

La permanencia de la protección de estos espacios naturales protegidos a iniciativa de sus propietarios parece estar asegurada por la aplicación del régimen establecido en la correspondiente legislación. Al menos, la ausencia de una duración predeterminada normativamente hace pensar que no existen límites temporales en estos casos. Sin embargo, quizá debiera admitirse la posibilidad de una duración temporal del régimen de protección, si estuviese establecida en el convenio de colaboración que prevé la Ley de Andalucía (1989).

En todo caso, estos instrumentos no acaban de perfilar una alternativa al sistema de los espacios naturales protegidos oficialmente, puesto que, por su contenido, no conllevan sino una forma voluntaria de aplicación del tradicional régimen reglamentario. Además, no se aplican en todo el Estado, sino únicamente en los concretos espacios naturales protegidos o en las Comunidades Autónomas donde están previstos. También existen experiencias de gestión convencional de espacios naturales por entidades privadas, beneficiarias de ayudas públicas para la adquisición de terrenos o para el desarrollo de las tareas de gestión. Se trata, en todo caso, de experiencias desarrolladas de manera fragmentaria y, en buena medida, al margen de las regulaciones generales en la materia.

Prácticamente, las previsiones normativas en tal sentido se reducen a la disposición adicional 6ª de la Ley de Conservación de Espacios Naturales (1989), que permite el otorgamiento de ayudas a las asociaciones cuyo objeto sea la protección de la naturaleza, con el fin de lograr "la adquisición de terrenos o el establecimiento en ellos de derechos reales, que contribuyan al cumplimiento de las finalidades de la presente Ley". Sin embargo, el desarrollo reglamentario de la Ley, mediante el RD 873/1990, ha limitado el objeto de estas ayudas a adquisiciones en los espacios naturales protegidos oficialmente.

La protección voluntaria de los espacios naturales es, por tanto, excepcional en la experiencia española. Puede producirse, por supuesto, como consecuencia de una explotación racional de los recursos naturales, cuya conservación cabría considerar consecuencia indirecta de la explotación misma. La protección voluntaria puede realizarse también a través de la adquisición o el destino de terrenos a fines de conservación. Cabe citar algunas experiencias ligadas a la actuación de asociaciones ecologistas y entidades bancarias, como la SEO, ADENA o la Caixa, que han adquirido terrenos a fin de proteger espacios considerados sensibles. La instrumentación jurídica de esas actuaciones resulta muy débil; normalmente se trata de la reacción ante situaciones de peligro de concretos espacios naturales. La compra de un terreno se ha podido producir mediante financiación pública obtenida en el cuadro general de las subvenciones en materia de conservación de la naturaleza. Después, se supone que el carácter no lucrativo de la asociación bastará para garantizar la conservación del espacio.

Cabe citar experiencias de gestión convencional de espacios naturales por entidades privadas. Estos convenios han sido frecuentes entre asociaciones ecologistas y municipios, en relación con espacios naturales de propiedad municipal y entre las mismas asociaciones y las Comunidades Autónomas para la gestión de aulas de la naturaleza en los espacios naturales protegidos.

La debilidad de los instrumentos para la protección voluntaria de los espacios naturales en el Derecho español contrasta, ciertamente, con el auge de esos mecanismos en Derecho comparado, como prueban los estudios dirigidos por Giraudel (1997). Un esfuerzo similar sería necesario en nuestro país, mediante la colaboración de los especialistas de Derecho público y Derecho privado, pues no solamente las medidas de fomento o tributarias necesitan mejoras al fin indicado. También hay cuestiones civiles, como las servidumbres personales o la ampliación de los derechos reales, que merecerían ser estudiadas por su posible contribución a la protección de los espacios naturales.

B) Colaboración urbanística: La legislación de espacios naturales protegidos ha ido desarrollándose al margen de la legislación urbanística y de ordenación territorial, lo cual resulta sumamente inconveniente. En efecto, si una completa sustitución del sistema de espacios naturales protegidos por las técnicas urbanísticas presentaría los problemas anteriormente aludidos (1.B), parece también claro que el mutuo desconocimiento no hace sino propiciar actuaciones inconsecuentes. Por arriba los instrumentos de ordenación del territorio y por abajo el planeamiento urbanístico general ofrecen conjuntamente soluciones a importantes problemas que plantea la moderna formación de redes integradas de espacios naturales.

La misma legislación de espacios naturales protegidos habría de asumir tareas de coordinación de los diversos sectores normativos implicados. Una estructuración lógica de las diferentes funciones públicas para proteger los espacios naturales podría partir de los instrumentos de ordenación del territorio, que permitirían formular planes o redes de espacios naturales protegidos para grandes territorios, estableciendo los elementos del sistema conforme a las exigencias del desarrollo sostenible (Paluzié Mir, 1990). El grado más intenso de protección correspondería a los parques nacionales y demás espacios naturales protegidos. Grados intermedios o modalidades especiales de protección se asumirían por las figuras protectoras de la legislación de bienes públicos, del Patrimonio Cultural y de caza y pesca. Por último, los instrumentos urbanísticos ofrecerían la protección general y residual del suelo no urbanizable. No obstante, las relaciones lógicas entre funciones públicas no siempre resultan de fácil aplicación, por la incidencia de variados elementos organizativos, profesionales y de personal. De ahí que convenga advertir que, en todo caso, los conflictos normativos sobre un mismo espacio natural debieran ser solucionados conforme al principio de aplicación del nivel más estricto de protección, que puede considerarse como una exigencia del art. 45 Const.

Por último, conviene destacar la sorprendente decisión de todo el sistema de espacios naturales protegidos, al concentrar la gestión de los mismos en las autoridades del Estado y de las correspondientes Comunidades Autónomas. En el Derecho comparado pueden encontrarse fórmulas organizativas, como el ente institucional o el consorcio local, para atender a los problemas de gestión de los espacios naturales protegidos. Se trata, así, de primar la dimensión empresarial en la gestión de los espacios naturales protegidos, vinculándola, al propio tiempo, a los intereses de los Municipios, cuyas competencias pueden resultar seriamente afectadas por el régimen aplicable en el espacio natural protegido (Serrani, 1971).

4 Fines

Los espacios naturales protegidos cumplen tres grandes funciones: de conservación de la naturaleza, de goce público y de desarrollo del entorno humano afectado.

A) Conservación: La asunción normativa de los fines de conservación que deben cumplir los espacios naturales protegidos es una constante del Derecho aplicable. Los tratados internacionales y el Derecho derivado de la Unión Europea establecen obligaciones para los Estados implicados, de manera que "cada parte contratante favorecerá la conservación de los humedales" (Convención de Ramsar, 1971: art. 4), "cada uno de los Estados partes reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio le incumbe primordialmente" (Convención de París, 1972: art. 4), "en las zonas especiales de conservación los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias" (Directiva de hábitats, 1992: art. 6.1).

El Derecho estatal repite insistentemente, a lo largo del tiempo, esas finalidades de conservación, desde el art. 2 LPN (1916), cuya finalidad era "respetar y hacer que se respete (la declaración de parque nacional)... evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre", hasta la más reciente LCEN (1989), que persigue "el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales" (art. 1.1), conforme a ideas que se reiteran bajo las denominaciones de "objetivos" (arts. 1 y 4.3) "principios inspiradores" (art. 2), "finalidades" (art. 3 y 10.2), "fines" (art. 9) o "valores merecedores de protección" (art. 12). Hay un cierto barroquismo en las expresiones normativas, que no impide constatar la claridad de la idea básica: se interviene sobre los espacios naturales, ante todo, para conservarlos.

No obstante, la conservación plantea problemas de efectividad que, en ocasiones, son puestos de relieve por las propias normas que regulan el sistema de espacios naturales protegidos. En la tradición española cabría recordar en tal sentido la sorprendente regla de que "la declaración de sitio o de monumento natural de interés nacional es de carácter meramente honorífico" (RO de 1927: art. 2), o la claudicante admisión de que por "la realización de un proyecto de utilidad pública puedan desaparecer las condiciones peculiares de un parque" (Reglamento de Montes, 1962: art. 193; tras la reforma de 1972: art. 200), o incluso la posibilidad de que la declaración de parque natural "se deje sin efecto por el Estado mediando causa justificada" (LENP, 1975: art. 12).

Si tales eran las declaraciones normativas, no producirá extrañeza que los parques nacionales españoles hayan admitido complejos turístico-religiosos y actividades deportivas de masas (Covadonga), grandes aparcamientos de vehículos (Ordesa), explotaciones mineras y un gran teleférico (Teide), explotaciones madereras (Aigües Tortes), o la desecación de sus acuíferos (Doñana, Tablas de Daimiel).

B) Goce público: La garantía del goce público de los espacios naturales protegidos está presente en la misma idea del "Patrimonio Natural", algo que debe ser protegido y transmitido a las generaciones futuras (Convención de París, 1972: art. 4). En la LCEN (1989), la idea se expresa al establecer que "las Administraciones competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras" (art. 2.2).

El goce público no debe necesariamente identificarse con el uso por el público, puesto que admite modalidades turísticas, educativas y científicas, en función de las características de los espacios protegidos. No obstante, parece clara la relevancia que, en el sistema general de espacios naturales protegidos, debe concederse al uso no lucrativo de la naturaleza por las personas, configurando los parques como escuelas de ciudadanía.

C) Desarrollo socioeconómico: El problema surge por el hecho de que ese uso de la naturaleza, aun abierto a todos, beneficia realmente a un tipo de ciudadano, al ciudadano por antonomasia que es el habitante de las ciudades. La protección responde a las preocupaciones de una sociedad urbanizada, pero no puede ser llevada a cabo más que en zonas económicamente deprimidas. En tal sentido, los parques nacionales y demás espacios naturales protegidos ponen de manifiesto el triunfo generalizado de la ciudad sobre el campo que caracteriza a las relaciones territoriales contemporáneas. Los

peligros derivados de la configuración de esos espacios como islas rodeadas de enemigos resultan evidentes. Sería estratégicamente peligroso y materialmente injusto no vincular la protección de espacios naturales al desarrollo de las colectividades directamente afectadas.

La vinculación de los espacios naturales protegidos a fines de desarrollo de las colectividades afectadas por las declaraciones constituye una preocupación del movimiento conservacionista en todo el mundo (Miller, 1980). En la experiencia española, la idea ha sido progresivamente asumida, aunque todavía queda mucho por hacer en el sendero del llamado eco-desarrollo, cuyas fórmulas requieren de constantes adaptaciones temporales y geográficas.

BIBLIOGRAFÍA

- Casado de Otaola, Santos (1997): Los primeros pasos de la ecología en España, Madrid, MAPA, 529 pp.

- García Ureta, Agustín (1997): Protección de hábitats y de especies de flora y fauna en Derecho Comunitario Europeo. Directivas 79/409 y 92/43, Oñati, IVAP, 387 pp.

- Giraudel, Catherine, dir. (2000): La protection conventionnellle des espaces naturels, Limoges, PULIM, 559 pp.

- Klemm, Cyrille de y Shine, Clare: Biological diversity conservation and the law. Legal mechanisms for conserving species and ecosystems, IUCN, Gland, 1993, XIX+292 pp.

- López Ramón, Fernando (1980): La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos, Bolonia, Colegio de España, 436 pp.

- Miller, Kenton (1980): Planificación de parques nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica, Madrid, FEPMA, 500 pp.

- Muñoz Fernández, Soledad y Artiñano del Río, Pablo (2002): La conservación de los espacios naturales. Estrategias urbanísticas de protección, Madrid, La Ley, 687 pp.

- Paluzié Mir, Luis (1990): Los espacios naturales protegibles. Su protección, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio, Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña.

- Serrani, Donatello: (1971) La disciplina normativa dei parchi nazionali, Milano, Giuffrè, 306 pp.

- Serrani, Donatello (1976): Parchi naturali e regioni ordinarie, Milano, Giuffrè, 231 pp.

Programa Social de Bosques (PROSOBO) en Argentina

Cristina Résico y Manuel Fernàndez Beyro

Los bosques, que constituyen el hábitat natural de gran parte de la población rural, son proveedores de productos madereros, no madereros y de servicios ambientales, por lo tanto, impulsando actividades para el desarrollo de actividades vinculadas a su aprovechamiento sustentable, se evitará el desarraigo y las migraciones a los centros urbanos a través de la creación de numerosos puestos genuinos de trabajo y se contribuirá a combatir el flagelo de la pobreza y la desertificación. Las actividades forestales requieren de mano de obra abundante y de fácil capacitación, por lo que, establecidos los instrumentos adecuados pueden realizarse tareas de restauración, aprovechamiento o forestación de extensas áreas, incrementando un recurso renovable, generando un importante valor económico local, como así también oportunidades de exportación de productos forestales madereros y no madereros. El Programa Social de Bosques (ProSoBo), constituye una experiencia concreta llevada a cabo en la Argentina, en el desarrollo de proyectos de impacto local y regional a partir del establecimiento de instrumentos legales a tal fin. Esta experiencia, es extrapolable a otras realidades mediante la implementación de normas adecuada.

El ProSoBo, creado el 25 de julio de 2002 mediante el Decreto Nacional 1332/02, se estableció en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. El artículo 6° del mencionado Decreto establece que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Desarrollo Social (hoy dependiente del Ministerio de Salud), dictará en un plazo de SESENTA (60) días el reglamento de funcionamiento del "ProSoBo". El mismo fue aprobado bajo el título "Reglamento y Organización del Programa Social de Bosques - ProSoBo" por Resolución S.A. y D.S. N°: 860 del 21 de agosto de 2002. Establece en el CAPÍTULO 1 el Objetivo principal del Programa, brindar asistencia técnica y financiera tendiente a realizar obras de restauración y aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas y del incremento del área forestada nacional. Para alcanzarlo se desarrollarán aquellos proyectos que presenten los siguientes aspectos:

- Generación de empleos permanentes procurando la máxima utilización de mano de obra local y el aprovechamiento de las facilidades existentes;
- Incremento el área forestada nacional;
- Participación de las comunidades rurales concentradas y dispersas, contribuyendo a evitar su desarraigo;
- Desarrollo de la conciencia comunitaria a través del trabajo en grupo con sentido de multiplicar la efectividad de parte de los fondos dedicados a la asistencia social, como así también captar pertenencia;
- Cuidado del ambiente y aprovechamiento sustentable priorizándose el menor costo para igual beneficio ambiental y social y la sencillez de ejecución;
- Continuidad del proyecto contando para ello con el máximo compromiso institucional y la autosustentabilidad con posterioridad al aporte del ProSoBo;
- Posibilidad de extrapolar los éxitos en otras experiencias;
- Utilización prioritaria de especies nativas;
- Priorización de los proyectos a desarrollar en comunidades de hasta 30.000 habitantes.

El ProSoBo brindará además otros beneficios concurrentes tales como el incremento de actividades conexas (transporte, industrialización, etc.); el aprovechamiento integral y la valorización del ecosistema boscoso y la identificación de posibilidades de intervención en otras áreas sociales. En el Artículo 3º se fijan las siguientes áreas temáticas de intervención y asistencia atendidas por el ProSoBo:

a) Restauración, enriquecimiento y aprovechamiento sustentable de masas forestales nativas: Se consideran plantaciones de enriquecimiento a aquellas realizadas con especies nativas y con el objeto de recuperar, restaurar o aumentar el potencial productivo de los bosques. Se contemplan actividades como: apertura de fajas y/o claros, combate de plagas, hoyado, plantación, riegos

suplementarios, reposición de fallas, tratamientos silvícolas en la masa remanente y los insumos necesarios para realizar las actividades anteriormente mencionada. Se consideran actividades silvícolas de mejoramiento a aquellas acciones cuyo objetivo es aumentar los individuos de mejor calidad eliminando a aquellos que presentan mala forma o estado sanitario deficiente. Las actividades silvícolas de liberación son aquellas cuyo objetivo es la liberación de los individuos deseados para maximizar su crecimiento. Se contemplan actividades como anillado, apeo, eliminación de lianas, eliminación de vegetación o competencia, así como las herramientas manuales de corte y los insumos necesarios para realizar las actividades anteriormente mencionadas. Se consideran todas aquellas actividades necesarias para asegurar el éxito y correcto desarrollo de las actividades de enriquecimiento. Se contemplan actividades como: Desmalezado, combate de plagas, reposiciones de fallas, riegos suplementarios y tratamientos silvícolas en la masa remanente.

b) Desarrollo y utilización de productos forestales no madereros: Los productos forestales no madereros se definen como los bienes de origen biológico (distintos de la madera, la leña y el carbón vegetal), y los servicios brindados por los bosques, otras áreas forestales y los árboles fuera del bosque. Los productos forestales no madereros pueden recolectarse en forma silvestre o producirse en plantaciones forestales o sistemas agroforestales. Los mismos incluyen, entre otros, los productos alimenticios, farmacéuticos, aromáticos y bioquímicos provenientes de plantas, como así también las fibras, toxinas y forrajes, aquellas utilizadas como ornamentales y los productos provenientes de animales e invertebrados. Se contemplan actividades y rubros tales como: recolección, preparación, empaque e insumos, tales como herramientas y pequeña maquinaria necesarias para llevar a cabo las actividades antes mencionadas.

c) Desarrollo y producción sostenida de viveros forestales regionales para especies nativas y exóticas: Se contemplan actividades relacionadas al cultivo de especies forestales exóticas y/o nativas directamente relacionados con proyectos ProSoBo de plantación y/o enriquecimiento y forestación urbana. Los proyectos de viveros forestales podrán estar integrados en un plan de forestaciones o vinculado a otros planes llevados a cabo por otros ejecutores, excluyéndose en el caso de no responder a estos requisitos. Los rubros a financiar pueden incluir la adquisición de insumos tales como sustrato, semillas, envases, pesticidas, fertilizantes, herramientas de mano, elementos para riego manual; y pequeñas obras de infraestructura, tales como construcción de almácigos, canchas de cría, instalación de medias sombra, mesas de repique, etc.

d) Capacitación de brigadas de prevención y combate de incendios forestales: Se contemplan actividades de capacitación previas a la temporada de incendios, así como la adquisición de insumos, herramientas de combate manuales e indumentaria de protección para el personal.

e) Plantación de cortinas forestales rompevientos.

f) Plantación de defensas forestales para protección de riberas.

g) Corrección de torrentes y ordenación de micro–cuencas, mediante actividades hidrológico-forestales y pequeñas obras civiles: Se contemplan actividades relacionadas con obras menores de corrección, tales como: construcción de gaviones, empaste de cauces, estabilización de cárcavas y otras obras necesarias para disminución de escorrentías.

h) Plantación y mantenimiento de bosques, arbolados y/o cordones forestales periurbanos con fines energéticos, recreativos y/o comunales: Se contemplan actividades de plantación y construcción de espacios verdes y mantenimiento, como, podas o tratamientos sanitarios. Se financiarán los insumos y herramientas manuales necesarias.

i) Recolección y acopio de leña con fines sociales: Esta actividad que se limitó a la zona sur del país y con fines de calefacción luego se hizo extensiva a la Región de la Puna donde la escasez de leña es significativa y para evitar el consumo desmedido de Tola. Se contemplan actividades de recolección, trozado, acopio, transporte y distribución de leña como así también los insumos y herramientas manuales necesarios para llevar a cabo dichas actividades.

j) Construcción de pequeñas obras de arte (puentes, alcantarillas, drenajes, etc.) necesarias para la ordenación y sistematización de los sitios elegidos. Las áreas temáticas de intervención y asistencia enunciadas precedentemente no son excluyentes, es decir, un proyecto podrá incluir más de una

categoría. Dentro de las áreas temáticas enunciadas, hubo una mayor cantidad de presentaciones para la construcción de viveros de especies nativas, el aprovechamiento de productos forestales no madereros, sistemas silvopastoriles, arbolado urbano, bosques energéticos, corrección de torrentes, protección de riveras y capacitación en defensa y prevención de incendios. A fin de posibilitar la elegibilidad de proyectos que, aunque no estuvieran encuadrados directamente en las áreas temáticas, guardaran relación con los bosques nativos y sus pobladores, se incluyó una cláusula que expresa que si el proyecto resulta de interés por los beneficios sociales, económicos, ambientales o de desarrollo que brinda, podrá ser elegido. El Capítulo 2 establece la Organización del Programa es decir el esquema de funcionamiento. En la práctica, se trabajó con un equipo interdisciplinario formado por un Coordinador, cuatro técnicos y dos administrativos que se desempeñaban en otras áreas de la Secretaría, a los cuales se les adjudicó como tarea primordial llevar adelante este Programa. El Capítulo 3 fija las exigencias y criterios de elegibilidad del Ente Ejecutor. El Ente Ejecutor que es la persona jurídica que celebrará el Convenio de Ejecución con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, podrá ser el Municipio bajo cuya jurisdicción política se encuentra el núcleo poblacional beneficiario, una organización no gubernamental en sus distintas formas u otra entidad pública o privada que promueva la participación comunitaria. De lo expresado surge que no resultan financiables aquellos proyectos presentados por personas físicas o empresas.

El Capítulo 4 reglamenta el Procedimiento y Gestión de los Proyectos. La mecánica prevista incluye la recepción de propuestas preliminares; la evaluación de:

- la factibilidad y encuadre de las mismas en los objetivos del Programa;
- de la aptitud de las tierras a intervenir;
- de la capacidad institucional y operativa del Ente Ejecutor;
- costos y cronograma de actividades.

Una vez efectuada la primera evaluación se emite un informe técnico y legal donde se expresa claramente si el proyecto reúne los requisitos como para su consideración. De ser necesario, se le solicitan al Ente Ejecutor las aclaraciones que se consideren pertinentes. En algunos casos los proyectos reunían los requisitos técnicos pero no pudieron ser aprobados debido a que los Entes no poseían la documentación legal en orden. En otros, la tenencia de la tierra significó que el proyecto no pudiera ser elegido. Recibidas las aclaraciones, se continúan los trámites administrativos conducentes a la aprobación definitiva, la que se concreta mediante el dictado de una resolución y la firma del Acta Acuerdo de Ejecución entre las partes.

El Capítulo 5 regla la gestión administrativa interna del Programa. El Capítulo 6 establece las distintas modalidades de subsidio al que podrán acceder los beneficiarios. Debe aclararse que el ProSoBo es un subsidio con cargo de rendir cuentas de la efectiva inversión de los fondos otorgados en la concreta ejecución del Proyecto. Estas modalidades son:

- Programa A): Subsidio directo.
- Programa B): Subsidio y aporte adicional de otros planes sociales.
- Programa C): Subsidio y préstamo adicional.

En la práctica solo se presentaron solicitudes amparadas por el Programa B por ser la que resultó más atractiva a los Entes Ejecutores. El importe solicitado bajo la modalidad mencionada, es entregado en dos cuotas de aproximadamente el 50% cada una, dependiendo de las actividades, el cronograma de tareas a efectuar y la existencia o no de contraparte del Ente Ejecutor, siendo requisito ineludible para acceder al cobro de la segunda cuota, la rendición del importe total de la primera mediante comprobantes autorizados. Se realiza la verificación del avance de las tareas de acuerdo al cronograma previo a la liberación de los fondos de dicha segunda cuota. El Capítulo 7 fija como deberá efectuarse la rendición de cuentas y el Capítulo 8 enuncia las excepciones que pudieran producirse ante un eventual incumplimiento de lo proyectado debido a caso fortuito o fuerza mayor.

Ejemplo de caso: Fabricación de Harina y Café de Algarroba (Prosopis sp.): Este proyecto fue presentado por la Asociación de Productores Forestales de Chaco, cuya sede está ubicada en la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, provincia del Chaco. Consistió en la cosecha, secado y molienda de las chauchas del algarrobo, y en el envasado de la harina y del sucedáneo del café

obtenidos, encuadrándose para su elegibilidad dentro del Area temática de Productos Forestales No Madereros. Se trata de un proyecto innovador, ya que si bien estos productos son consumidos desde tiempos inmemoriales por los habitantes de la zona, es la primera vez que ese plantea un aprovechamiento a mayor escala, careciéndose de maquinaria específica para las distintas etapas del procesamiento. Así, debieron adaptar maquinaria que habitualmente se utiliza con otros fines para el lavado, secado, molienda y empaque de estos productos.

Para la concreción del mismo, el Ente Ejecutor procedió a divulgar por distintos medios que se abonaría una cierta suma de dinero por la materia prima (chauchas), a aquellos que la proveyeran, principalmente pequeños productores, y comunidades indígenas y locales que son quienes en forma habitual la utilizan para autoconsumo. De esta forma, los habitantes de la zona que normalmente subvaloran a los árboles de que disponen, no solo obtuvieron un ingreso monetario que les permitió mejorar sus ganancias, sino que además comenzaron a apreciar mejor las bondades de dicho recurso. Los fondos que proveyó el ProSoBo se volcaron también a la adquisición de la maquinaria, a la adaptación de la misma, al pago de honorarios al profesional responsable, a jornales de los trabajadores y a la compra de los insumos necesarios para las distintas etapas del proceso. En la actualidad, se están realizando los trámites administrativos para efectuar el pago de la segunda cuota que será destinada a la compra de materia prima, insumos, finalizar la adquisición y adaptación de maquinaria y al afianzamiento de las instalaciones.

Beneficios:

- Mayor llegada a la comunidad en general del producto, de su utilización y bondades
- Mayor valoración del conocimiento tradicional y de las costumbres de las culturas de la zona
- Ocupación de mano de obra
- Acercamiento del conocimiento técnico al poblador rural
- Ampliación de los usos del producto
- Mejora en la calidad de vida de los pequeños productores

Inconvenientes:

- Falta de costumbre de recolección y almacenamiento de la chaucha
- Alta dependencia climática
- Producción variable de chauchas
- Falta de investigación en el aprovechamiento no maderero de las especies forestales en general
- Falta de divulgación de las posibilidades de uso del producto
- Falta de desarrollo de tecnologías específicas para el almacenamiento de la materia prima y su procesamiento
- Necesidad de mejoramiento del marketing

Otras experiencias: Si bien se ha mencionado en detalle un solo proyecto, se han tenido otras experiencias consideradas exitosas por el impacto que han tenido en la comunidad. Un ejemplo de ello, es el acercamiento de distintas culturas a partir de una pequeña fábrica de dulces con frutos de especies nativas que se lleva a cabo en la localidad de El Sauzalito, provincia del Chaco y que incentivó además, al enriquecimiento de lugares degradados con estas especies y a la formulación de un proyecto para instalar un vivero. Se hace notar que este vivero es continuidad de uno que comenzaron los alumnos de la escuela primaria. Otro beneficio es que se ha incrementado la colaboración entre los miembros de la comunidad, a partir de un mayor involucramiento en el desarrollo de actividades locales conjuntas, que les brindan la posibilidad de mejorar su calidad de vida.

Conclusiones: Amparados por este Programa, se presentaron 388 proyectos de los cuales, luego de efectuada la respectiva evaluación, resultaron pre elegidos 240 correspondientes a Entes Ejecutores ubicados en distintas regiones forestales del país. Estos proyectos se encuentran en distinto grado de avance administrativo y de gestión, ya que alguno de ellos, percibido y rendido la primera cuota, están en condiciones de percibir la segunda, mientras que otros están prontos a la ratificación del convenio para el cobro de la primera. Los Entes Ejecutores fueron en su mayoría Municipios (161), seguidos de ONGs (68) y Universidades Nacionales (11). Dado el impacto presentado, se resalta la importancia de este Programa y sus posibilidades de extrapolación.

El Desajuste entre las Normas Legales que Regulan la Conservación del Bosque Nativo y la Creciente Deforestación en las Sierras Chicas de Córdoba, Argentina

D.M. Tamburini, G.I. Gavier y E.H. Bucher

1 Introducción

La pérdida de los bosques es uno de los problemas de conservación más dramáticos en la actualidad por sus efectos negativos a nivel regional y global, así como por la velocidad a la que se produce (Repetto 1989, Hunter 1996, Stiling 1996, FAO 2001). En la segunda mitad del siglo 20 la deforestación se ha concentrado en áreas tropicales de países en desarrollo, donde los bosques declinan velozmente. Anualmente en América del Sur desaparece el 0,7 % de los bosques, principalmente por el cambio de uso de la tierra para la producción agrícola (Repetto 1989, Stiling 1996). En este sentido, muchos países desarrollados y en vías de desarrollo están fomentando políticas para implementar proyectos sobre planificación del uso de la tierra (Van Lier 1993). Si bien muchos Estados han reaccionado ante esta situación adoptando nuevas medidas para fomentar la reforestación, pocos han modificado las políticas existentes que han agravado la pérdida de los bosques (Repetto 1989, FAO 2001). En la Conferencia de Estocolmo de 1972, en la de Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, Río de Janeiro de 1992, así como en otras reuniones de carácter internacional, se estableció entre otras cosas que la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio, intentando compatibilizar ambos objetivos a través de medidas correctoras adecuadas (Mateo 1992, Gay Barbosa y González 1996).

En Argentina, lamentablemente no existe todavía una adecuada conciencia forestal, habiéndose subestimado el valor económico del bosque (Brebbia 1997). La normativa implementada hasta la actualidad no ha sido una herramienta válida para la conservación de los bosques del país, especialmente para los chaqueños y subtropicales (Dirección de Recursos Forestales Nativos 1992, Burkart 1993). Así, en 1914 la superficie cubierta por bosques naturales era de 106 millones de ha, habiéndose reducido para 1990 a unas 40 millones (Burkart et al. 1996, Brebbia 1997). De igual manera, en la Provincia de Córdoba el paisaje se vio profundamente transformado durante el siglo pasado como resultado de importantes cambios en el uso de la tierra. Particularmente en la Sierra Chica uno de los ecosistemas más deteriorado por factores degradativos es el bosque Chaqueño Serrano, afectado principalmente por sobrepastoreo, tala, incendios recurrentes, avance de la urbanización y construcción de infraestructura turística (Luti et al. 1979, Galera et al. 1986, Mogni 1992, Cabido y Zak 1999, Gavier 2002). En cuanto a la situación legal y administrativa de los bosques en la provincia, se fue organizando lentamente a partir de leyes nacionales y provinciales. Sin embargo el tiempo ha demostrado la carencia de un marco legal que concilie las actividades antrópicas con la conservación del ambiente, problema que se potencia por la ausencia de planes reguladores regionales del uso de la tierra (Brebbia 1997). A esto se suma un pobre control en la aplicación de las normas que existen para su uso y protección (Luti et al. 1986).

Desde otro punto de vista, la disponibilidad de información generada por técnicas de análisis de factores ecológicos, como sensores remotos (fotografías aéreas e imágenes satelitales) y la disponibilidad de tecnología para su tratamiento (Sistemas de Información Geográficos) permiten analizar a gran escala y con gran exactitud los patrones de distribución de la vegetación y sus cambios temporales (Dirzo y García 1991, Cabido y Zak 1999, Foster et al., 1999). Estimaciones exactas de las tasas de deforestación y los cambios en el patrón espacial de los bosques son muy valiosas para el estudio y la solución de problemas como la pérdida de biodiversidad, la fragmentación del hábitat y la erosión de los suelos, entre otras.

Cuando se estudian los factores y causas que intervienen en las actividades de deforestación, es importante analizar tanto los aspectos ecológicos y de conservación como los procesos institucionales, sociales y económicos y la relación entre ambos. El análisis de las actividades de control y ordenamiento del uso, desde la legislación existente hasta su implementación en casos concretos, es un componente fundamental para entender las formas, posibilidades y alternativas de manejo y uso sustentable de los bosques nativos. Estudios que combinen los cambios en la cobertura

de los bosques con el marco legal en cuanto a la protección y uso de los mismos constituye una herramienta clave. Esta aproximación permite evaluar la capacidad de la normativa en cumplir sus objetivos y detectar las áreas o mecanismos legales que requieran ser corregidas o desarrolladas. En este trabajo se procura relacionar el marco legal e institucional relativo a la protección y uso del bosque serrano de la Sierra Chica de Córdoba (Argentina) con los cambios en extensión sufridos por el mismo en los últimos 30 años, para detectar y corregir las falencias operativas y factores críticos que dificultan la conservación y el manejo de los bosques.

2 Área de estudio y metodología

El área de estudio se localiza en la ladera oriental de las Sierras Chicas de la Provincia de Córdoba, Argentina, entre -31° 4.3´ a -31° 16.9´ S y 64° 11.1´ a 64° 25.9´ O. Corresponde aproximadamente a los límites de los municipios de Salsipuedes, Río Ceballos, Unquillo y Mendiolaza (Fig. 1). La vegetación está constituida por comunidades dominantes asociadas a pisos altitudinales. En la zona de mayor altura (1350 a 1000 msm), ubicada hacia el oeste del área, el relieve es plano o colinado con pendientes poco pronunciadas y vegetación de pastizales. La especie dominante es Festuca hieronymi, presentándose también Stipa tenuissima, S. trichotoma, Sida sp., Paspalum dilatatum y P. notatum, entre otras. El arbustal se presenta entre los 1100 y 900 msm formando comunidades mixtas con pastizales o bosques, o en áreas donde ha reemplazado al bosque luego de incendios o desmontes. Las especie dominante es el romerillo (Heterotalamus alienus), junto a otros arbustos como Salsola kali, Euphatorium bunifolium, Baccharis articulata y Colletia spinossisima.

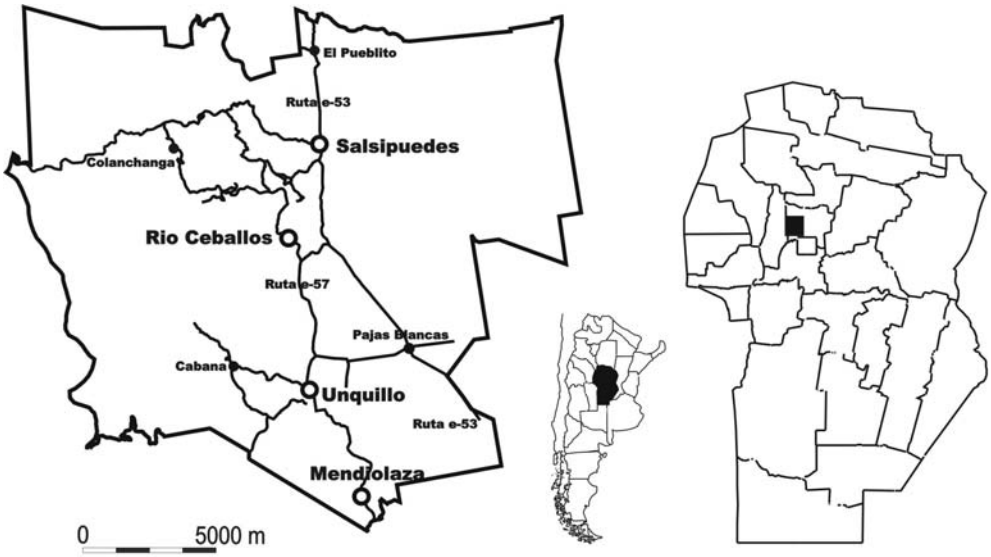


Figura 1. Límites del área de estudio y ubicación en la provincia de Córdoba (Dto. Colón)

Entre los 1000 y 750 msm el relieve esta constituido por laderas abruptas con pendientes entre los 25 y 45 grados, donde la vegetación natural está constituida por bosques serranos. La fisonomía actual corresponde a un bosque abierto a semicerrado con un 30% a 60% de cobertura en el estrato arbóreo. Los árboles son bajos, entre 7 y 9 metros de altura. El dominante fisonómico es el molle (Lithraea ternifolia), acompañado por coco (Fagara coco), tala (Celtis tala), espinillo (Acacia caven) y piquillín (Condalia montana). Por debajo de los 750 msm se desarrolla el bosque de llanura, sobre un relieve llano y colinas aisladas. Las especies arbóreas dominantes son algarrobos (Prosopis spp.), quebrachos blancos (Aspidosperma quebracho blanco), talas (Celtis tala), chañares (Geoffrea decorticans) y diversas acacias (Acacia caven, A. aroma, A. praecox) (Luti et al. 1979, Estrabou 1983, Cabido y Zak 1999). En el período 1993-2000 la temperatura media anual fue de 18,9º C la media máxima 25,6º C y la media mínima 12,3º C. Las máximas y mínimas absolutas registradas son 44º C y 9,3º C. La precipitación anual media de los últimos 30 años es de 949 mm.

A) Cambios en la cobertura del bosque: Para analizar los cambios en la cobertura de bosques en el área de estudio se desarrollaron mapas para los años 1970 y 1997 según la metodología usada por Dirzo y García (1992), Eastman (1997) y Sánchez-Azofeita (2001), adaptada según las necesidades

de este trabajo. Para desarrollar el mapa de distribución de bosques en 1997 se empleó una imagen satelital landsat 5 tm (14-11-1997, Path 229 – centro latitudinal ubicado en –31° latitud sur). Fue clasificada mediante el método de clasificación supervisada (Eastman 1997). Se utilizaron muestras para 12 coberturas de suelo presentes en el área elegida a partir de viajes a campo, fotografías aéreas y clasificaciones no supervisadas. La clasificación obtenida se verificó a campo mediante 30 puntos ubicados al azar y el ajuste obtenido fue del 91 %. Este mapa se reclasificó considerándose solo 4 tipos de cobertura: bosque, urbanización, vegetación baja y cuerpos de agua. Para desarrollar el mapa de cobertura de bosques en 1970 se utilizaron fotografías aéreas pancromáticas en escala 1/20.000, delimitándose con estereoscopio las cuatro clases usadas para la imagen satelital. Luego se transfirieron a una carta topográfica escala 1/25.000 y se digitalizaron con el programa Camris (Ford, 1998). Para obtener mapas comparables los vectores de 1970 fueron transformados al formato raster utilizando los parámetros de la imagen satelital (mismo número de filas y columnas y resolución de 30 m). Los fragmentos de bosque menores a 8 pixeles se eliminaron de ambas imágenes.

A los fines del análisis, en todos los mapas el área de estudio fue subdividida en dos grandes subáreas: “Sierra” y “Llanura pedemontana”. Estas fueron definidas siguiendo la curva de nivel de 750 m que delimita aproximadamente el límite altitudinal inferior del bosque serrano (Estrabou 1983, Cabido y Zak 1999), verificado en el análisis de la imagen satelital de 1997. Asumimos en este estudio que el bosque de la Llanura pedemontana es una variante del bosque serrano en transición hacia la vegetación del Espinal de las llanuras orientales de la provincia de Córdoba (Luti et al. 1979). La superficie de bosques en los años considerados se midieron con el programa Idrisi (Eastman 1997). Las tasas de deforestación para toda el área, la Llanura pedemontana y la Sierra se calcularon según la fórmula donde $\alpha 1$ es la superficie del bosque al comienzo del período, $\alpha 2$ es la superficie al

$$r = 1 - (1 - \frac{a1 - a2}{a1})^{1/t}$$

final del período, y t es la cantidad de años que abarca el período considerado (Dirzo y García 1991).

Para explorar la relación entre deforestación y los caminos se desarrolló una imagen con la distancia de cada pixel en el área al camino más cercano. A partir de esta se midió la distancia de cada pixel de áreas deforestadas en el período 1970-1997 a los caminos del área de estudio. De esta forma se obtuvo la superficie deforestada para intervalos de distancia de 200 m desde los caminos. Para tener una medida del bosque original disponible se calculó la superficie de bosque de 1970 en cada intervalo de distancia. El impacto del crecimiento urbano sobre el bosque se determino mediante un análisis de superposición de imágenes (Eastman 1997) calculando las ha de bosque presentes en 1970 que han sido transformadas en urbanizaciones en el año 1997. Para determinar el grado de protección del Bosque Serrano en un área protegida, se midió la superficie que abarca el mismo dentro de la Reserva Hídrica La Quebrada para cada año analizado, y se calcularon las tasas de deforestación correspondientes al período considerado.

B) Normativa vigente que regula la conservación de los bosques de la Provincia de Córdoba: Se revisó la legislación vigente internacional, nacional, provincial y municipal pertinentes a la conservación y utilización de bosques en el área estudiada, en cuanto a: uso forestal (conservación del bosque nativo y desmontes), turismo, recursos hídricos, y desarrollo urbano. Para cada norma se estableció su implicancia con respecto al objetivo de conservación del bosque serrano, y se determinó la autoridad de aplicación correspondiente cuando es aplicable. Se estableció la estructura institucional y responsabilidades sobre el manejo del bosque nativo en el área de estudio, teniendo en cuenta su jurisdicción espacial o ámbito de aplicación, grado de complementariedad y/o superposición con otros organismos, y la definición de atribuciones y tareas. En base a todos los antecedentes mencionados, se elaboró un diagnóstico de la situación de la legislación vigente en términos de su valor como herramienta para asegurar la conservación y uso sustentable del bosque serrano en el área estudiada.

3 Resultados

A) Cambios en la cobertura del bosque: Durante el período 1970 -1997 desaparecieron alrededor de 5.758 ha de bosque en el área de estudio (alrededor de un 40 %), a una tasa anual de 1.8 % (Tabla 1). La pérdida de masa boscosa ha sido un 22 % mayor en la Llanura pedemontana que en la Sierra.

Tabla 1. Superficie deforestada en el área de estudio y subregiones.

Subregión/ Año	Sup. del área boscosa (ha)	Sup.deforestada (ha)	Porcentaje deforestado (%)	Tasa deforestación Anual (%)	Area Urbanizada (ha)
Area total					
1970	14808				577
1997	9050	5758	39	1.8	2653
Sierra					
1970	8180				325
1997	5833	2347	29	1.2	1299
Llanura pedemontana					
1970	6624				251
1997	3215	3409	51	2.6	1355

Las áreas deforestadas de mayor extensión se encuentran en los alrededores de Salsipuedes y El Pueblito y entre estas dos localidades donde el bosque ha sido talado para el desarrollo de loteos y el avance de la urbanización. En el resto del área los desmontes se presentan como una serie irregular de zonas de menor tamaño a excepción de un área al Este de Río Ceballos. En general se observa un patrón de áreas deforestadas ubicadas en relación a las áreas urbanas y a las rutas principales. De esta forma entre 1970 y 1997 la pérdida del bosque se concentra principalmente sobre una franja en la porción central del área de estudio entre la Sierra y la Llanura, afectando a ambas subunidades. Asimismo, se verifica una regresión del límite altitudinal superior del bosque en algunas áreas, posiblemente asociado a incendios recurrentes iniciados en los pastizales, y la eliminación de algunos de los últimos remanentes de bosque ubicados al Este de la Llanura, eliminados por la actividad agrícola.

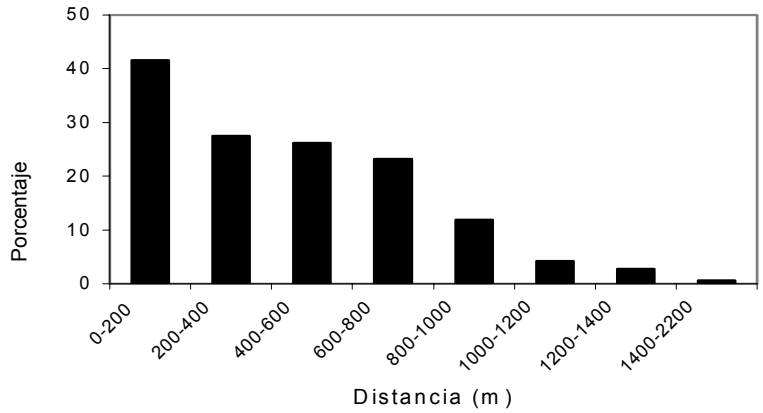
En la Sierra el bosque disminuyò un 29 %, con una tasa de 1.2 anual. El bosque de la Llanura pedemontana perdiò un 51 % del área ocupada en 1970 (Tabla 1). La regeneración del bosque ha sido prácticamente nula en toda el área de estudio durante el período considerado. Sólo se detectaron 83 ha que pasaron de arbustal denso a bosque (equivalente al 1.4 % del total deforestado), ubicadas en los alrededores de la laguna Santo Domingo y sobre el camino El Cuadrado.

La influencia de los caminos sobre la tasa de deforestación fue también significativa, considerándose la superficie del bosque presente en 1970 en cada intervalo de distancia. En distancias mayores a 800 m al camino más próximo, el porcentaje de bosque deforestado disminuyó considerablemente (Fig. 2). El bosque ubicado en distancias menores a los 200 m del camino más cercano desapareció en una proporción sustancialmente mayor que la del bosque ubicado a mayores distancias.

El crecimiento urbano significó la pérdida de 1.175 ha de bosque, aproximadamente un 20 % del total deforestado. Esto indica que el avance de la urbanización se ha convertido en uno de los agentes de deforestación más importantes en el área. En la Reserva La Quebrada el bosque disminuyó de 586 ha en 1970 a 345 ha en 1997. La tasa de deforestación fue de 1.9 %, un valor ligeramente superior al observado en toda el área. Es destacable que la deforestación de la Reserva se intensificó posteriormente a 1987, precisamente cuando fue declarada área protegida (Ley 6.964/83, Decreto de creación 5.620/87).

B) Marco legal que regula la conservación de los bosques nativos de la Provincia de Córdoba: Los datos anteriormente expuestos sobre la pérdida del bosque nativo indican una falencia normativa e institucional-administrativa importantes. A pesar de ello en la República Argentina existen numerosas normas de nivel nacional, provincial y municipal que regulan aspectos relacionados con la conservación de los bosques naturales, siendo además signataria de importantes tratados internacionales relacionados directamente con el tema ambiental. El ordenamiento jurídico utilizado en este sentido se detalla a continuación, describiendo solo aquellas normas con implicancia directa sobre la conservación de los bosques nativos.

Fig. 2. Porcentaje de bosque presente en 1970 deforestado hasta 1997 según su distancia al camino más cercano.



La República Argentina se ha comprometido formalmente a hacer esfuerzos para implementar las recomendaciones propuestas en Tratados Internacionales de gran relevancia de los cuales es signataria. Sin embargo esto no implica que los países asuman derechos y obligaciones específicas, sino más bien que sigan los criterios y prioridades establecidas. En la Agenda 21 (Brasil 1992), se acordaron criterios y se propusieron medidas políticas y económicas para la conservación, manejo y uso sustentable de los recursos naturales del planeta, estableciéndose además la necesidad de una legislación nacional que guíe la implementación de políticas tendientes al uso sustentable de la tierra y mejoras en el manejo de la expansión urbana. Se trata de una guía consensuada de acción, sin valor normativo ni fecha de caducidad. La primera manifestación de nuestro país para hacer efectivo dicho compromiso fue la reforma de la Constitución Nacional en 1994, en la cual se incorpora un artículo por el que se garantiza el derecho de todos los habitantes a un desarrollo sustentable. En el Convenio sobre la Diversidad Biológica, Río de Janeiro (1992), se establecen criterios y prioridades en cuanto a conservación y manejo sustentable de los recursos naturales, instando a los Estados a realizar los ajustes necesarios a nivel político, administrativo y económico. Argentina a pesar de haber firmado este Convenio en 1992 (ratificado por Ley Nº 24.375/94) asumiendo la responsabilidad de proveer a los objetivos enumerados, carece todavía de una Estrategia Nacional de Biodiversidad, aunque se han realizado trabajos preliminares al respecto. Ambos tratados no tienen particular implicancia sobre el bosque serrano. Sin embargo, Córdoba, como miembro de la confederación Argentina participa de este compromiso. La Autoridad de Aplicación es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

A nivel Nacional existen normas que se relacionan con la conservación del bosque serrano de la Provincia de Córdoba. El Decreto Nacional Nº 710 (1995) -Texto Ordenado de la ley de Defensa de la Riqueza Forestal Nº 13.273/48-, consta de lineamientos generales con respecto al uso, aprovechamiento y protección de bosques y tierras forestales de jurisdicción federal, y los de propiedad privada o pública de las provincias que se acojan a la misma. La Provincia de Córdoba realizó un Convenio con el Gobierno Nacional en 1952 mediante la Ley Nº 4.327/52, con la expresa aclaración que la primera conserva toda su jurisdicción sobre los bosques del territorio provincial y los que se creen en el futuro. No ha sido reglamentada. La implicancia de esta norma sobre los bosques de la Provincia es directa.

Las normas a nivel Provincial son abundantes, algunas de las cuales tienen implicancia directa en la conservación y uso de los bosques nativos, mientras que otras, a pesar de su menor incidencia son también importantes para considerarlas al momento de defender los bosques. Como instrumento legal de mayor jerarquía en la Provincia, la Constitución de la Provincia de Córdoba (1987) -modificada en 2001- , contiene los principios que debieran ser incorporados en las normas de alcance provincial y municipal que se dicten. El Estado Provincial se compromete a desarrollar acciones para la conservación y protección de los recursos naturales y culturales, debiéndose dictar normas que aseguren la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos, así como el uso racional de los mismos; y una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio. Asimismo se debe resguardar la supervivencia y conservación de los bosques, promover su explotación racional y

correcto aprovechamiento, propender al desarrollo y mejora de las especies y a su reposición mediante la forestación y reforestación.

En cuanto a normativa, la primera manifestación en materia de bosques se remite al año 1949 cuando se sancionó el Régimen Forestal Provincial (Ley Nº 4.186) quedando bajo la protección del Estado todos los bosques naturales o artificiales existentes en su territorio. En 1952 la Provincia adhiere a la Ley Nacional de Bosques Nº 13.273/48 (posteriormente actualizada por el Decreto 710/95). En 1956 se sanciona el Decreto - Ley Forestal Nº 2.111 durante el Gobierno Militar. Esta norma, modificada a lo largo de los años, conserva vigentes solo artículos referidos al Régimen Forestal (Bosques Implantados) y a la Conservación de Suelos. Esta ley no tiene implicancia indirecta para los bosques naturales pero es importante, ya que de ser aplicada, podría mejorar e incluso restaurar la condición de los bosques de la zona en estudio. En cuanto a su aplicabilidad, ningún artículo se ha reglamentado hasta el momento.

A partir de los años 50, diversos organismos provinciales establecieron áreas declaradas como bosque protector y/o permanente, medida que surge en virtud de razones de índole turística, estética y botánica, considerando que el bosque nativo había sufrido sensibles merma. En 1958 se declaran como Bosques Permanentes a las masas boscosas naturales en márgenes de rutas y caminos nacionales y provinciales (Resolución Nº 150 de la Dir. Gral. de Bosques y Suelos de la Pcia. de Córdoba) con el ánimo de preservarlos de la explotación forestal. A pesar de su antigüedad, es otro instrumento que la autoridad provincial puede utilizar para la protección de los bosques nativos localizados a la vera de caminos. En el año 1961 mediante la Resolución Nº 1.408 (Inst. Prov. de Asuntos Agrarios y Colonización de la Pcia. de Cba.) se categorizan como Bosques Permanentes a los ubicados en una porción de la ladera oriental de la Sierra Chica de Córdoba, siendo de aplicación directa al bosque nativo del área de estudio. El hecho de pertenecer a esta categoría le otorga ciertas restricciones al uso y una especial protección mientras que el incumplimiento en el tratamiento de los mismos como permanentes generará las sanciones especificadas en la Ley Nº 8.742/99 sobre Contravenciones Forestales. Aunque vigentes, estas normas nunca fueron reglamentadas.

La Ley Provincial de Turismo Nº 5.457 (1972), declara esta actividad de interés prioritario en la provincia, regulando aquellas acciones que se desarrollen en las zonas dedicadas al mismo, teniendo especialmente en cuenta los atractivos naturales y culturales, siendo de importancia turística especial el uso de la tierra en sus diferentes formas. Tiene implicancia directa en la conservación de los bosques, ya que la protección de la riqueza natural de la provincia y un correcto uso de la tierra (si bien desde un punto de vista turístico) son uno de sus objetivos principales. La Aut. de Apl. es la Agencia Córdoba Turismo.

El Código de Aguas de la Provincia, Decreto Ley Nº 5.589 (1973) entre otros aspectos, establece que el uso de las aguas debe ser compatible con el de los demás recursos naturales. La autoridad de aplicación podrá: restringir actividades susceptibles de deteriorar las cuencas (pasaje de animales, extracción de árboles, etc.), y disponer la plantación de árboles o bosques protectores. Este artículo no ha sido reglamentado aún. Es de implicancia directa ya que los bosques del área estudiada pertenecen a cuencas importantes. La Autoridad de Aplicación es la Dirección Provincial de Aguas y Saneamiento.

La Ley Nº 6.964 de Áreas Naturales Provinciales y sus Ambientes Silvestres, (1983) establece el régimen regulatorio para las áreas naturales de la provincia, sentando las bases y metas generales para cada categoría de conservación. Entre los principales objetivos se pueden mencionar: conservar los ambientes silvestres destacados por su pristinidad, representatividad biogeográfica y belleza escénica; proteger y preservar comunidades y especies de animales y plantas; etc. Exige un planeamiento integral del funcionamiento de cada área natural para compatibilizar los usos y actividades humanas con la conservación de los ambientes naturales. La correspondiente reglamentación será elaborada para cada área natural que se cree en el futuro.

En el área de estudio se encuentra la Reserva Hídrica Natural Parque La Quebrada, creada por Decreto Nº 5.620/87. Está situada sobre el faldeo oriental de las Sierra Chica a 7 km. de la ciudad de Río Ceballos, comprende sierras de baja altura con ambientes típicos de bosque serrano, incluyendo el embalse de La Quebrada y su cuenca de captación. Tiene una superficie aproximada de 4.200 has, de las cuales el 90 % de las tierras son de propiedad privada, mientras que el 10 % restante (lago y perilago) son de propiedad del Estado. El uso de la tierra se basa fundamentalmente en la ganadería

extensiva, aunque también hay sectores residenciales y de actividad turística y deportiva (Mogni 1994). En la reserva están prohibidas las actividades que comprometan la perpetuación de sus ambientes o afecten la conservación del área natural; etc. Se deberá planificar y aplicar medidas de conservación, programar y ejecutar investigaciones ecológicas, y organizar su proyección científica, educativa, recreativa y turística. Las actividades en la reserva se regulan desde 1989 por medio del Reglamento de Administración de la Reserva Hídrica Natural Parque La Quebrada, Decreto Nº 3.261.

En 1985 se sanciona la Ley Nº 7.343, Principios Rectores para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Medio Ambiente. Esta norma, primera en el país que aborda el tema ambiental, es una ley marco que establece los principios tendientes a lograr y mantener una óptima calidad de vida en todo el territorio de la Provincia de Córdoba, la preservación, conservación, defensa y el mejoramiento del ambiente. Entre los propósitos a ser alcanzados se encuentran: el ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización, expansión de las fronteras productivas, la utilización racional de los recursos naturales, la creación, protección y mantenimiento de áreas naturales, etc. Asimismo expresa que deberá evitarse la desaparición de los ecosistemas terrestres y acuáticos que caracterizan ecológicamente a la Provincia de Córdoba. Es de implicancia directa sobre los bosques naturales. El único capítulo que ha sido reglamentado es el referido a Evaluación de Impacto Ambiental (Cap. IX) por Decreto Reglamentario Nº 2.131/00. El Decreto Nº 458/00 reglamenta los artículos 54, 56 y 57 referidos a la creación, integración y funciones del Consejo Provincial del Ambiente.

Los bosques naturales o implantados, privados o fiscales de la Provincia actualmente se encuentran bajo la tutela de la Ley Forestal Nº 8.066/91. Regula el uso, conservación, protección y mejoramiento de los bosques, actividades de forestación y la integración adecuada de la industria forestal. Prohibe la devastación de los bosques y su uso irracional, disponiendo se implementen las medidas necesarias a los efectos del estudio, conservación, protección, mejoramiento y manejo de las especies forestales nativas de la Provincia. Es de aplicación directa para los bosques de la zona estudiada, estableciendo el tipo de actividades permitidas en bosques naturales protectores y permanentes (así declarados los del área de estudio). Esta ley aún no ha sido reglamentada, por lo que la Autoridad de Aplicación se rige por medio de reglamentos internos. La Ley Nº 8.626/96 sobre Aranceles y Tasas Forestales –modifica arts. 62 al 65-, establece tasas para realizar actividades en el bosque nativo. La Ley Nº 8.742/99 (también modificatoria del art. 68) sobre Contravenciones Forestales, establece sanciones para las contravenciones especificadas en la ley 8.066, y obliga al responsable a reforestar cuando se produzca la destrucción de especies. La Autoridad de Aplicación dispondrá de la sanción a aplicar para cada tipo de infracción.

En 1994 se aprueba el Formulario para realizar la Declaración Jurada de Posesión de Monte - Ministerio de Economía y Finanzas-, Resolución Nº 158. Esta declaración permite reducir impuestos en propiedades que preservan áreas boscosas y que no permitan labores de agricultura. Es una herramienta sumamente útil que actúa a favor de la conservación del bosque, constituyendo un incentivo impositivo para los propietarios de tierras que aún poseen bosque natural. Sin embargo este instrumento legal no es lo suficientemente conocido y utilizado. No requiere reglamentación. La autoridad de aplicación es la Dirección de Catastro de la Provincia y la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad de Estado.

En 1997 por Resolución Nº 375 se crea el cuerpo de Guardabosques Honorarios de la provincia – Secr. de Agr., Gan. y Rec. Renov.- con la misión de proteger y conservar los bosques de la provincia. Su principal función es el control y fiscalización de actividades vinculadas con la explotación y desmonte del bosque, acopio de productos y subproductos forestales. La Ley Nº 8.751 de 1999 sobre el Manejo del Fuego, establece acciones, normas y procedimientos para la prevención y lucha contra incendios en áreas rurales y/o forestales en el ámbito provincial. En la zona de estudio esta ley tiene implicancia directa, ya que la posibilidad de incendios es muy alta particularmente en la estación seca. Lamentablemente aún no ha sido reglamentada.

A nivel Municipal con respecto a la conservación de los bosques naturales, las localidades no poseen injerencia sobre la zona rural, solo pueden ejercer el Poder de Policía en materias de su competencia previo convenio con la Provincia. Sin embargo, en algunas de localidades existe un verdadero interés por la conservación del bosque nativo. Por ejemplo en la ciudad de Río Ceballos, la Ordenanza Nº 131/86, es una norma ambiental que regula varios aspectos entre los cuales prohibe la poda, tala o quemazón total o parcial, de árboles y arbustos autóctonos o implantados en todo espacio público,

calles, espacios verdes, ríos, arroyos, etc., no pudiendo talar ejemplares de árboles autóctonos en inmuebles privados con una sup. mayor a 500 m2, debiéndose conservar distintas proporciones de los mismos según el tamaño del lote. En Unquillo se ha constituido el área protegida "Los Quebrachitos", bajo la figura de Reserva Hídrica Recreativa Natural, situada dentro del radio de la ciudad, por medio de la Ordenanza N º 026/99.

Organización Institucional: El manejo de los bosques del área rural de la provincia (públicos y privados) así como aquellos localizados en las áreas protegidas, dependen de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado (Ley Orgánica de Ministerios Nº 8.779799) la que, al igual que las demás Agencias del Gobierno, depende directamente del Poder Ejecutivo Provincial a través de la Secretaría General de la Gobernación. Sin embargo en algunos casos y de acuerdo a los objetivos establecidos en la normativa sectorial, la Agencia Córdoba Ambiente debe coordinar acciones con otros organismos para el adecuado manejo de los bosques como: la Agencia Córdoba Turismo, la Dirección General de Catastro de la Provincia, la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (DAS) y la Dirección Provincial de Vialidad, encargada del mantenimiento de rutas y caminos de toda la provincia.

E*valuación del Marco Legal – Institucional en relación con la deforestación en el área*: El análisis de la información procesada y descrita anteriormente permiten realizar el siguiente diagnóstico para el área de estudio.

1) Existe abundante legislación que protege el bosque nativo. El número de leyes y reglamentaciones es amplio, tanto a nivel provincial como local y nacional, siendo apoyado por los acuerdos internacionales de los cuales Argentina es signataria. Sin embargo éstas normas no constituyeron eficientes herramientas al momento de proteger los bosques naturales.

2) Falta de reglamentación de las normas vigentes. Muchas normas no son operativas en sí mismas, por lo que deben ser reglamentadas. Esta ausencia complica las acciones de los respectivos órganos de aplicación, dilatando controles y posibles sanciones, creando confusión y ambigüedad en su aplicación.

3) Fragmentación institucional. La aplicación de las leyes vigentes depende de muchas agencias gubernamentales: Ag. Córdoba Ambiente, la Dir. de Catastro, la DAS, etc., sin que exista un mecanismo de planificación y coordinación eficiente. Los recursos naturales están regulados en forma fragmentaria por diferentes normas, las que a su vez son aplicadas por diversos organismos. La ausencia de un eje normativo que agrupe criterios y acciones reguladoras a nivel provincial, regional y municipal adecuados a la situación ambiental y socio-económica (contemplado en la Constitución Provincial), y la inconsistencia de una política forestal nacional constituyen graves problemas.

4) Ineficiencia en la Gestión. En muchos casos la legislación vigente no es aplicada, o es sistemáticamente violada. Por ej. la eliminación de bosques a orillas de caminos cuando han sido declarados como permanentes (Resolución Nº 150/58). Contradictoriamente, se reforestan los márgenes de las rutas, especialmente con especies exóticas. Asimismo, en muchos casos se autorizan actividades en oposición a las normas vigentes, como desmontes en zonas no permitidas. Por ej. el bosque de la Sierra considerado en este estudio, declarado como Permanente por Res. Nº 1.408/61 ha disminuido sustancialmente entre 1970 y 1997. Por otro lado, prácticamente no se controla si los predios declarados con bosques nativos en la Declaración Jurada de Posesión de Monte, se mantienen en ese estado o han cambiado su condición (por ejemplo por desmontes, etc.). Escasa coordinación entre distintos organismos de aplicación que gestionan el uso y protección de recursos naturales comunes, aunque con diversos objetivos. Existe una gran incomunicación entre los organismos provinciales y municipales. Los municipios y comunas no consideran la presencia de vegetación nativa en el momento de autorizar los loteos en su ejido. La mayoría de las localidades estudiadas carecen de una correcta definición de sus límites municipales (radio municipal), lo que ocasiona problemas de jurisdicciones entre municipios y con la provincia.

5) Gestión Ambiental. Son numerosas las falencias en la intervención del Estado en cuanto a la gestión de los recursos naturales de la Provincia. En relación a los bosques nativos se pueden mencionar:

- Inexistencia de planes rectores de ordenamiento territorial ambiental, donde se compatibilicen los diferentes usos de la tierra. En este trabajo se demuestra que el crecimiento urbano se ha transformado en uno de los factores de deforestación más importantes. Asimismo el avance de la frontera agrícola elimino algunos de los últimos fragmentos de bosque en la Llanura pedemontana.
- Ausencia casi total de medidas a nivel de manejo integrado de cuencas. En este sentido la Reserva Hídrica Natural La Quebrada, creada para la protección de la cuenca de captación del embalse del mismo nombre, ha sufrido pérdidas en proporción mayores que el resto del bosque de la Sierra.
- Escasa capacidad de fiscalización por parte del Estado Provincial, tanto en la aplicación de las normas como en su correcto cumplimiento.
- La gestión del ambiente en las localidades relevadas está relegada a segundos planos jerárquicos y administrativos, careciendo en la casi totalidad de los casos de profesionales especializados.
- Debilidad en la difusión de la información en cuanto a las leyes vigentes, la necesidad de su cumplimiento y las consecuencias de su incumplimiento, tanto para la población en general, como para los municipios en particular.

4 Conclusiones

El sistema legal-administrativo que regula los bosques naturales del área de estudio, resultó insuficiente, difuso y poco efectivo. Tanto a nivel provincial como municipal, la inexistencia de planes de uso de la tierra constituyen uno de los inconvenientes de base mas graves de corregir, así como su compatibilización con la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales. Esta deficiencia se refleja claramente en el sistema legal administrativo analizado, donde la conservación de los bosques nativos esta bajo la tutela de numerosas normas, mientras que aquellas que contribuyen a su reducción o modificación son escasas. Esto es contradictorio, ya que la superficie del bosque de las Sierras Chicas se ve reducida cada año.

Desde el punto de vista del manejo, los problemas de implementación y aplicación de leyes y reglamentos pueden impedir o dificultar cualquier proyecto de conservación y uso sustentable del bosque serrano de Córdoba, requiriéndose por lo tanto, un gran esfuerzo político institucional para corregir el problema. Los responsables de la conservación de los recursos naturales de la provincia debieran replantearse en que medida el marco legal actual permite desarrollar las políticas necesarias y qué modificaciones requieren en consecuencia. Para que el accionar sea sustentable, debe existir la coordinación administrativa de los recursos, sumando acciones de los diferentes organismos provinciales que regulan el manejo de los bosques, y permitir la participación de especialistas en los diagnósticos de situaciones y toma de decisiones. También es importante destacar la necesidad de la incorporación de nuevas metodologías de estudio y evaluación de los recursos naturales al momento de desarrollar políticas y aplicar normas que regulan el manejo y conservación de los mismos. A pesar de las dificultades que se hacen evidentes en este estudio, es cierto también que están disponibles normas y criterios que pueden ser invocados en el momento de defender la protección del bosque serrano de Córdoba.

Literatura Citada

Brebbia, F. 1997. Derecho Agrario. Ed. Astrea, Buenos Aires. Pp. 230.

Burkart, R. 1993. Nuestros bosques norteños. Desvalorización y deterioro. Rev. Real. Ec. Nº 114/115. Pp 26.

Burkart, R., J. García Fernández y E. Riegelhaupt. 1996. Estado Actual del Uso y la Conservación de los Bosques Nativos en Argentina. Diagnóstico preparado por Fundación para la Conservación de las Especies y el Medio Ambiente (FUCEMA). UICN. Pp. 42.

Cabido, M. y M. Zak. 1999. Vegetación del Norte de Córdoba. Inst. Multidisciplinario de Biología Vegetal. U.N.C y CONICET. Córdoba, Argentina. Pp. 56.

Dirección de Recursos Forestales Nativos. 1992. Desarrollo sustentable o deforestación. Plan Forestal Argentino. SRNAH. Buenos Aires.

Dirzo R y M García. 1992. Rates of deforestation in Los Tuxlas, a neotropical área in southeast México. Conservation Biology 6 (1): 91-100

Eastman JR. 1997. Idrisis for Windows. Users' guide. program manual, Clark laboratories for Cartographic technology and geographic analisys. Worcester, MA., USA.

Fao. 2001. Situación de los bosques del mundo 2001. Roma, Pp 165.

Ford G. 1998. CAMRIS: Sistema de mapeo e inventario de recursos ayudado por computadora. Volumen I. Ecological Consulting, Inc. Oregon, USA. Pp 215.

Foster DR, Fluet M y ER Boose. 1999. Human or natural disturbance: Landscape-scale dynamics of the tropical forests of Puerto Rico. Ecological Applications 9 (2): 555-572.

Galera, F., E. Alessandrìa y R. Luti. 1986. Determinación de grados de impacto-actitud, actividades recomendables y elaboración de lineamientos y criterios de utilización, para responsables de planificación y toma de decisiones. Pp 417-457. En: Efecto de actividades humanas sobre ecosistemas montañosos y de tundra. Luti (Coord). Proy. Reg. Andino Pachón-Achala. Unesco/Mab-Pnuma-Cernar. U.N.C., Arg. Pp 461.

Gay Barbosa, G. y C. A. González. 1996. Derecho Ambiental. Conceptos, Principios y Legislación. Ed. Alveroni. Pp. 101.

Gavier G. 2002. Deforestación y fragmentación del bosque en las Sierras Chicas de Córdoba, Argentina. Magister Thesis, Centro de Zoología Aplicada. U.N.C. 136 Pp.

Hunter, M. 1996. Fundamentals of Conservation Biology. Blackwell Science, Inc. USA. Pp 482.

Luti, R., M.A.B. De Solis, F.M. Galera, N. Muller, M. Berzal, M. Nores, M. A. Herrera y J. C. Barrera. 1979. Vegetación. Pp. 297-368. En: J.B. Vázquez, R.A. Miatello y M.E. Roqué. (Dirs.), Geografía Física de la Provincia de Córdoba. Ed. Boldt, Buenos Aires.

Luti, R. (Coord.) 1986. Efecto de las actividades humanas sobre los ecosistemas montañosos y de tundra. Programa de investigación integrada y entrenamiento en la región andina y montañas extra-andinas. UNESCO/MAB – PNUMA – CERNAR.

Mateo, R. M. 1992. Tratado de Derecho Ambiental. Volumen I. Pp 231.

Mogni, P. 1992. Evaluación preliminar de impacto ambiental de la presa La Quebrada, Río Ceballos, Córdoba, Argentina. Tesina de Grado. Universidad Nacional de Córdoba. Pp 50.

Repetto, R. 1989. The Extent and Rate of Deforestation. Pp 2-15. En: Repetto, R. & Gillis, M. (Eds.). Public Policies and the Misure of Forest Resources. World Res. Inst. Cambridge University Press. USA. Pp 432.

Stiling, P. 1996. Ecology: Theories and Applications. Prentice Hall, Inc. USA. Pp 539.

Van Lier, H. 1993. Land use planning in perspective of sustenability: an introduction. Pp. 1-11. In: H.N. Van Lier, C.F. Jaarsma & C.R. Jurgens (Eds.). Sustainable land use planning.

La Experiencia Argentina en la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) de Actividades Forestales - A Cuatro Años de la Ley 25.080

Hugo Zucchini y Jorge O. Trevín

Resumen: Hasta 1999, la EIA de actividades forestales en Argentina era una actividad de excepción ya que pocas jurisdicciones del país la requerían. Los ejemplos de EIA eran escasos, y en general presentaban deficiencias propias de la escasa experiencia operativa en la realización de EIA. Con la promulgación de la Ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados, en enero de 1999, se estableció la obligatoriedad de la EIA para los emprendimientos forestales e industriales forestales que se pretendiera incluir en el régimen de promoción instaurado por la Ley. La forma de aplicación de esta exigencia se definió con el Decreto N° 133/99. Así, todo proyecto que supere las cien hectáreas de plantación anual requiere hoy la realización de "un estudio de impacto ambiental". Si bien se han verificado avances concretos en el manejo sustentable de plantaciones forestales en los últimos años en Argentina, la experiencia de cuatro años con un régimen que generalizó la exigencia de EIA para proyectos de forestación no demuestra una incidencia significativa de los estudios de EIA sobre esta mejora. Existen limitaciones para utilizar un sistema de EIA como herramienta de gestión ambiental en ausencia de un contexto mínimo de planificación u ordenamiento del uso del suelo, escenario actual en vastas áreas de Argentina. Asimismo, los impactos acumulativos de diversos proyectos forestales en la misma ecoregión, que generalmente representan en conjunto el impacto más importante, no son anticipados por evaluaciones de proyectos individuales. Se concluye que la EIA puede hacer una contribución al desarrollo forestal sustentable. Es necesario, sin embargo, aplicarla a escala de cuenca o ecoregión bajo la forma de EIAs "estratégicas" o regionales. De esta manera no sólo se evalúan los proyectos en ejecución y propuestos en la actualidad, sino también aquellos posibles de ser presentados en el futuro. La EIA de proyectos individuales debe ser precedida por un apropiado mecanismo de filtro o "screening" que discrimine aquellos proyectos potencialmente capaces de causar impactos negativos significativos. Finalmente, es necesario señalar que la EIA puede y debe complementarse con otras herramientas, como las guías de buenas prácticas forestales y la certificación forestal, estrategias promisorias para promover el desarrollo forestal sustentable.

1 Introducción

Las primeras plantaciones forestales en Argentina fueron montes de sauces y álamos establecidos a finales del Siglo XIX en la región del Delta del río Paraná, un área cercana a Buenos Aires. La forestación comercial con eucaliptos comenzó en la década de 1940, y a finales de la década siguiente irrumpieron los pinos. En la actualidad continúa la preeminencia de esos tres grupos de especies. Más de la mitad de los 1,1 millones de hectáreas de plantaciones se encuentran en la Región Mesopotámica, que cubre las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos sobre el este y noreste del país. Otras regiones con menor concentración de plantaciones son la Patagonia Andina, zonas de riego de las provincias de Mendoza y Río Negro, el Delta del Paraná, la región húmeda del Noroeste, y partes de las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

Desde 1992 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) es el organismo nacional con competencia sobre los bosques de cultivo, por Decreto N° 2773/92 y sus modificatorias. La SAGPyA tiene como misión coordinar el estudio de los factores que afectan el desarrollo forestal, proponer medidas que lo impulsen, y coordinar la ejecución de políticas de promoción, desarrollo y financiamiento. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable tiene competencia sobre los bosques nativos, que en general no son el objeto de este trabajo. Cabe mencionar que no existe legislación nacional de EIA dirigida específicamente hacia bosques nativos. En 1992 la SAGPyA estableció un régimen de promoción de plantaciones forestales con el objetivo de ampliar la superficie forestada con especies de rápido crecimiento y aptitud industrial. Comenzó a través de resoluciones anuales del organismo y luego se consolidó a través de un decreto del Poder Ejecutivo que tuvo vigencia entre 1995 y 2000. Finalmente, en enero de 1999 fue promulgada la Ley 25.080, de Inversiones para Bosques Cultivados. Su objetivo es lograr la rápida expansión de la forestación en núcleos estratégicamente ubicados, con el fin de mejorar la eficiencia de proyectos forestales industriales, promover la radicación de nuevas industrias o la ampliación de las existentes, y agregar valor a la producción forestal. La Ley establece un sistema de promoción que incluye un apoyo

económico directo no reintegrable a la forestación y varios beneficios impositivos. En febrero de 1999 la Ley fue parcialmente reglamentada por el Decreto N° 133/99.

Esta nueva legislación estableció la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental (EIA) para los emprendimientos forestales e industriales forestales a incluir en el régimen de promoción. Todo proyecto que supere las cien hectáreas de plantación anual requiere hoy la realización de "un estudio de impacto ambiental". Para forestaciones de menos de 100 ha se previó la realización del mismo por las direcciones de bosques provinciales con apoyo de otros entes oficiales, condicionando este requerimiento a lo dispuesto por la legislación provincial, y "procurando contar con estudios de impacto ambiental de carácter regional y el ordenamiento territorial".

2 La EIA en la Ley 25.080 y su decreto reglamentario

A cuatro años de vigencia de la Ley 25.080 y su decreto reglamentario, el presente trabajo tiene como objetivo analizar desde un punto de vista técnico la forma en que se incorporó en la legislación el requerimiento de EIA, teniendo en cuenta lo que se conoce hoy como la teoría de EIA y el contexto de la realidad argentina, y las consecuencias prácticas de su aplicación. Asimismo, es también finalidad de este trabajo discutir y proponer medidas que favorezcan una gestión ambiental de las plantaciones forestales que aseguren el manejo forestal sustentable. Pocas jurisdicciones del país requerían EIA antes de 1999, y su realización para actividades forestales tenía pocos antecedentes en Argentina. Los ejemplos eran escasos, y en general presentaban deficiencias propias de la escasa experiencia en su realización. Eran notables la falta de participación pública y problemas en la etapa de identificación y priorización de impactos que afectaban el resto del proceso de evaluación. Se ponían sobre estas evaluaciones expectativas que son generalmente satisfechas por otras herramientas de planificación no excluyentes de la EIA tales como planes de manejo, normas de aprovechamiento, y planificación detallada de las operaciones de extracción (Trevín y Menéndez 1998). La inclusión de la EIA en la Ley 25.080 promulgada en 1999 debió haber tenido en cuenta esta experiencia.

El "estudio de impacto ambiental" en la Ley 25.080: El Artículo 5 de la Ley 25.080 dice en su primera oración: "Los bosques deberán desarrollarse mediante el uso de prácticas enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales renovables" (Ver Anexo 1). En este párrafo no es claro si el manejo forestal de las plantaciones deberá o no ser sustentable. Más adelante señala: "Todo emprendimiento forestal o forestoindustrial . . . deberá incluir un estudio de impacto ambiental . . . con el objetivo de asegurar el uso racional de los recursos". En este caso se supone que la preparación de un estudio de impacto ambiental asegura el uso racional de los recursos. Queda sugerido que "racional" podría significar "sustentable" en este contexto. Sin embargo, una evaluación de impacto ambiental no asegura un manejo forestal sustentable (ni, en todo caso, racional), si bien es cierto que lo promueve o alienta. Vale aclarar que requerir el cumplimiento de un manejo forestal sustentable implica la dificultosa y larga tarea de identificar y definir tales prácticas de manejo.

La Ley 25.080 tiene el propósito de forestar cien mil hectáreas anuales en promedio por el término de diez años a través de estímulos económicos otorgados por el gobierno federal a los productores forestales. Sin embargo, la herramienta de gestión ambiental elegida en la norma no parece la apropiada para cumplir con este ambicioso objetivo. En efecto, para todos los proyectos de más de 100 ha se solicita la aprobación de una evaluación de impacto ambiental de modo indiscriminado, sin tomar en cuenta las características particulares de cada proyecto. Esta decisión virtualmente equipara a toda forestación de más de cien hectáreas con proyectos grandes o complejos de impactos negativos o inciertos y de difícil evaluación por mecanismos de planificación tradicionales. Son esos proyectos, debido a sus características intrínsecas, los que son como en este caso automáticamente sometidos a una EIA en países con legislación ambiental avanzada. Tal es el caso en la Unión Europea, que las requiere en cualquier circunstancia, entre otros casos, para proyectos de refinerías de petróleo crudo, centrales nucleares, centrales termales, aeropuertos con pistas de importantes dimensiones, instalaciones para el almacenamiento de productos radioactivos, puertos para buques de gran desplazamiento, grandes oleoductos y gasoductos (Gómez Orea 1999). En consecuencia, no solamente se asume que la nueva ley promoverá una actividad potencialmente capaz de causar impactos negativos significativos en el medio ambiente o inaceptables para la sociedad, sino también que dichos impactos son imposibles de anticipar por mecanismos clásicos de planificación. Este escenario aparece de alguna manera como contradictorio con el objetivo planteado, ambicioso en su

alcance y presentado a la vez como de un muy alto beneficio social que justifica el apoyo directo del Estado.

Así, se omite una etapa de filtro o “screening” que identifique y discrimine los proyectos posibles de causar impactos negativos significativos, etapa que es clásica en procesos de EIA bien planificados (Government of Canada 1979, Indian and Northern Affairs Canada 1987). A la vez, no se tiene en cuenta que, en una región o cuenca determinada, numerosos proyectos menores de 100 ha en superficie no quedan sujetos a una EIA, pero en la práctica podrían tener un impacto significativo de manera individual o en conjunto. Lo mismo puede decirse de los impactos agregados de proyectos de más de 100 ha, que no pueden captarse a través de estudios de proyectos individuales. No hay previsiones para anticipar el impacto acumulativo de diferentes proyectos.

La letra del decreto reglamentario: En su primera oración, dice el Artículo 5 del Decreto N° 133/99: “El concepto ambiental fundamental para la elegibilidad de los proyectos es que deben conservar (impacto neutro) o mejorar (impacto positivo) el ambiente biofísico y los recursos naturales involucrados”. Si este párrafo debiera ser cumplido al pie de la letra, casi todos los proyectos tendrían que ser rechazados. En la práctica, cualquiera sea el proyecto, en todo o en parte, éste causa impactos negativos, independientemente de las medidas de mitigación que se realicen. Por ejemplo, al momento de la corta final es imposible impedir la compactación del suelo en algún grado y lugar. En apariencia se ignoró la diferencia entre "impacto negativo" e "impacto negativo significativo". Más adelante, cuando se detallan los puntos que debe abordar la EIA, se omite la descripción del proyecto, un punto básico en la realización de una EIA.

El Decreto requiere que las EIA sean realizadas por “profesionales o empresas independientes al titular del emprendimiento”. Obviamente se ha supuesto que de esta manera hay más posibilidades de una posición independiente por parte de los realizadores del estudio, que de todas formas son pagados por el proponente. Pero al impedir que los propios profesionales forestales, partícipes del diseño y la ejecución del proyecto, realicen el estudio de impacto ambiental, se desaprovecha la oportunidad de hacer del tema ambiental una parte obligada del manejo forestal de la empresa. No se reconoce así que la EIA es parte del proyecto y su planificación, y no un agregado o algo separado del mismo. Esta extraña exigencia tiene también relación con la reducción de la EIA a un estudio de impacto ambiental. El estudio de impacto ambiental es un componente previsto en todos los procesos de EIA. Se lo considera el “fundamento” de la EIA (Gómez Orea 1999). Pero en realidad la EIA bien entendida es un proceso del cual el estudio de impacto ambiental es una parte. Si bien es cierto que en muchos casos la EIA puede limitarse a un estudio de impacto ambiental (y por eso ambos términos se utilizan aquí indistintamente), ello debería ocurrir dentro de un proceso que, en atención a las características del proyecto, prevea esta situación. Pero es difícil justificar un mecanismo por el cual primeramente se requiere para cada proyecto un estudio de impacto ambiental, y luego con dicho estudio se da por concluida la EIA para todos los proyectos sin distinción.

Debe recordarse que uno de los elementos que clásicamente ha diferenciado a la EIA de los métodos tradicionales de planificación es una instancia de participación u opinión pública, en la que todas aquellas personas o grupos que pudieran sentirse afectados en sus valores dieran a conocer su punto de vista sobre la ejecución de un proyecto en particular. Dicha instancia no está prevista en la legislación. Esto es de lamentar, ya que muchos conflictos sobre proyectos forestales se deben a diferencias sobre valores e ideas del público, aún más que sobre hechos objetivos (Dunster 1992).

Es notable que el texto de la Ley no se refiera al proceso de aprobación del estudio de impacto ambiental, y que tampoco entre en detalles el decreto reglamentario, que determina que “deberá ser aprobado por las autoridades provinciales” para luego expresar que éstas “deberán adaptar las exigencias del mismo, e inclusive la superficie a partir de la cual se lo exigirá, a la legislación vigente o a crearse en cada una de las provincias . . .” Esto virtualmente diluye el poder normativo de la Ley 25.080 en materia de EIA, al referir “las exigencias” del estudio a la legislación provincial. En otros aspectos, al establecer a través del Decreto 133/99 que autoridades provinciales y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) realicen los estudios cuando la superficie a forestar sea menor de 100 ha, se asumió que éstos tenían la capacidad institucional para hacerlos, incluyendo personal calificado disponible en número apropiado y un presupuesto acorde. Debido al número de proyectos de esta categoría, estos organismos no pueden cumplir efectivamente con este mandato.

3 Resultados

La gestión administrativa de las EIA se ha transformado en una carga burocrática para las administraciones provinciales de bosques y medio ambiente. En la mayoría de los casos son consideradas trámites administrativos, un costo neto para el productor, y alejadas del concepto de herramienta que facilite el mejor desarrollo de la actividad y promueva el manejo forestal sustentable. La falta de un ordenamiento del uso del suelo o planificación en vastas regiones de la Argentina hace que la EIA deba realizarse generalmente en un contexto de alta incertidumbre del escenario futuro en el cual los impactos evaluados deberían materializarse o de otro modo prevenirse. Si a esto se agrega la incapacidad de las evaluaciones de proyectos individuales para captar el impacto total de un número de proyectos en la misma cuenca o región, el resultado es la EIA como un ejercicio de difícil justificación técnica, económica y ambiental.

La planificación y el manejo sustentable de plantaciones forestales en Argentina han avanzado en los últimos años. Varias empresas forestadoras hoy cuentan con certificación de manejo sustentable reconocida internacionalmente, y el cuidado del ambiente ha dejado de ser una opción para quienes intentan progresar en la actividad. En esto han influido varios factores. La propia certificación como valor agregado, el desarrollo de la capacidad técnica de los profesionales, la mayor atención del público hacia el ambiente y la forestación, la necesidad de producir para mercados que discriminan ciertas formas de producción, una intervención activa del Estado en ese sentido a través de difusión y apoyo económico directo, todos ellos son factores que han sido reconocidos en esta evolución. La experiencia ciertamente no demuestra que la EIA, en la forma actualmente implementada, ha tenido un efecto significativo en esta tendencia.

4 Acciones actuales

En la actualidad, desde la Dirección de Forestación de la SAGPyA, con el apoyo del Proyecto Forestal de Desarrollo SAGPyA-BIRF, se está trabajando para corregir estos problemas. Durante 2001 se realizó una serie de talleres en las principales regiones forestales país con el propósito de señalar y discutir las limitaciones de un sistema de EIA y proponer estrategias para mejorar la actual situación. Como resultado, la Dirección de Forestación editó en 2003 una Guía para Preparar Evaluaciones de Impacto Ambiental (Dirección de Forestación 2003a). La guía tiene como objetivo mejorar la calidad de la información ambiental y social de las EIA en el contexto de la ley 25.080, señalando puntos básicos sobre qué es una EIA, cuáles son sus pasos fundamentales y cuáles son los roles políticos y administrativos que deben asumir las direcciones provinciales de bosques y medio ambiente.

Asimismo la Dirección de Forestación elaboró un Manual Básico de Referencia de Buenas Prácticas Forestales (Dirección de Forestación 2003b). El propósito fue apelar a una herramienta de gestión ambiental exitosa en países desarrollados y fácil de trasladar a las características de un país en desarrollo (Dykstra y Heinrich ed. 1996). La Dirección de Forestación alienta en este Manual la voluntaria adopción de buenas prácticas de manejo forestal que evitan o minimizan impactos ambientales en los dos grupos de actividades que despiertan la mayor preocupación ambiental: el diseño, la construcción y mantenimiento de caminos forestales y la corta final. Se espera que este manual sea ampliado y llevado a la práctica en cada provincia, tomando en cuenta las condiciones particulares en cuanto a suelo, clima, topografía, tipo de vegetación, tecnología disponible, prácticas y hábitos culturales. Simultáneamente a través del Proyecto Forestal de Desarrollo se continúa financiando investigaciones sobre el impacto ambiental de las forestaciones y la respuesta de los ecosistemas a diferentes intervenciones. Esto facilitará el desarrollo de manuales de buenas prácticas y puede posibilitar en un futuro cercano el establecimiento de normativas para la silvicultura de plantaciones que podrían remplazar a estudios individuales de EIA.

5 Conclusiones y recomendaciones

La elección de un sistema de EIA aplicado a proyectos individuales como herramienta de gestión ambiental fue equivocada. No se tomó en cuenta que una de las objeciones más señaladas a esta herramienta es su dificultad para identificar impactos acumulativos, que provienen de distintos proyectos (Glasson et al. 1999, Kreske 1996, Morgan 1998). Tampoco se reparó en la necesidad de

contar con un contexto mínimo de ordenamiento del uso del suelo o planificación. En la etapa de evaluación, para discriminar los impactos significativos de aquellos que no lo son, se necesitan puntos o estándares de referencia para emitir juicios de valor. Sin un contexto de ordenamiento básico, los especialistas se ven forzados a hacer uso de sus valores personales, en vez de los instituidos por la sociedad, para evaluar los impactos ambientales. Asimismo, se hace así difícil prever escenarios futuros. Por otro lado, el ya señalado umbral de 100 ha es arbitrario y no hay razones técnicas que adecuadamente lo justifiquen. No se incluyó una etapa de filtro o "screening" que discriminara aquellos proyectos potencialmente capaces de causar impactos negativos significativos. Simplemente se asumió que los mayores de 100 ha requerían una EIA.

En la elección de herramientas de gestión ambiental se deben tener en cuenta la función, virtudes y limitaciones de cada alternativa, y cómo serán esas herramientas aplicadas y adaptadas a la realidad de cada situación particular. La EIA puede hacer una contribución al desarrollo forestal sustentable. Es necesario, sin embargo, aplicarla a escala de cuenca o ecoregión bajo la forma de EIAs "estratégicas" o regionales. De esta manera no sólo se evaluarían los proyectos en ejecución y propuestos en la actualidad, sino también aquellos posibles de ser presentados en el futuro. Esta estrategia permitiría analizar distintos escenarios deseados o posibles por las autoridades de aplicación, como superficie forestada total, tasa de plantación, demanda esperada de mano de obra calificada, e infraestructura necesaria, incluyendo los impactos acumulativos de numerosos proyectos potenciales. Asimismo haría también posible dirigir las forestaciones hacia regiones específicas en base a criterios como calidad de sitio o fragilidad ambiental, alentando de esta manera la plantación en determinadas áreas y desanimándola en otras. Estas son situaciones de análisis imposibles de lograr desde la perspectiva de proyectos individuales. Paralelamente, un mecanismo que prevea una etapa de filtro o “screening” debería asegurar que sólo sean sujetos a una EIA individual aquellos proyectos forestales que puedan causar impactos significativos. Para ello, la superficie a comprometer en el proyecto sería sólo uno de los criterios a considerar. De esta manera, proyectos de pocas o muchas hectáreas podrían estar sujetos a una EIA por razones tales como la afectación de valores culturales, de ecosistemas valiosos, o la cercanía a áreas protegidas.

La creciente preocupación de la sociedad por el cuidado y la protección del medio ambiente continuarán demandando normas que garanticen de manera efectiva el desarrollo sustentable. Como contraparte, en la construcción de estas normas se deben elegir las mejores herramientas de gestión ambiental disponibles, tomando en cuenta su naturaleza y limitaciones e introduciendo las adaptaciones a las características de cada situación. Finalmente, es necesario señalar que la EIA puede y debe complementarse con otras herramientas, como las guías de buenas prácticas forestales y la certificación forestal, estrategias promisorias para promover el desarrollo forestal sustentable

Referencias

Dirección de Forestación. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. 2003a. Guía para Preparar Evaluaciones de Impacto Ambiental. Buenos Aires: SAGPyA.

Dirección de Forestación. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. 2003b. Manual Básico de Referencia de Buenas Prácticas Forestales. Buenos Aires: SAGPyA.

Dunster, J. 1992. Environmental Impact Assessment and Forestry: A review. Environments-Waterloo 21 (3):26-38.

Dykstra, D.P. y R. Heinrich ed. 1996. Forest Codes of Practice. Contributing to environmentally sound forest operations. Proceedings of an FAO/IUFRO Meeting of Experts on Forest Practices, Feldafing, Germany, 11-14 December 1994. FAO Forestry Paper 133. Roma:FAO.

Glasson, J; R. Therivel y A. Chadwick. 1999. Introduction to Environmental Impact Assessment. 2nd edition. Londres: University College London Press.

Gómez Orea, D. 1999. Evaluación del Impacto Ambiental. Un instrumento preventivo para la gestión ambiental. Madrid: Mundi-Prensa y Editorial Agrícola Española.

Government of Canada. 1979. Revised Guide to the Federal Environmental Assessment and Review Process. Ottawa: FEARO.

Indian and Northern Affairs Canada. 1987. Guidelines for Environmental Screening. Ottawa: INA.

Kreske, D. 1996. Environmental Impact Statements. A Practical Guide for Agencies, Citizens and Consultants. Chichester: John Wiley & Sons.

Morgan, R. 1998. Environmental Impact Analysis. Methodology. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Trevín, J. O. y J. Menéndez. 1998. La Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) de actividades forestales en Argentina. Actas, Primer Congreso Latinoamericano IUFRO. Valdivia, Chile, 22 al 28 de noviembre de 1998. Viena: IUFRO.

Anexo 1: República Argentina. Ley 25.080 Promulgada el 15 de enero de 1999

"ARTÍCULO 5º.

Los bosques deberán desarrollarse mediante el uso de prácticas enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales renovables.

Todo emprendimiento forestal o forestoindustrial, para ser contemplado dentro del presente régimen, deberá incluir un estudio de impacto ambiental, y adoptar las medidas adecuadas que aseguren la máxima protección forestal, las que serán determinadas por la Autoridad de Aplicación, quien a su vez anualmente evaluará estos aspectos con la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, con el objetivo de asegurar el uso racional de los recursos.

La Autoridad de Aplicación y las provincias que adhieran a la presente ley, acordarán las medidas adecuadas, a los efectos del estudio de impacto ambiental, cuando se trate de inversiones de poco monto o de extensiones forestales de pequeña magnitud.

A los efectos del párrafo anterior se considerará inversión de poco monto o extensiones forestales de pequeña magnitud, a aquellos proyectos que no superen las cien hectáreas."

La Regulación Forestal en la Constitución Nacional y el Código Civil Argentino

María Graciana Miller

1 Aspectos Constitucionales

La República Argentina es un Estado Federal y en tal carácter las Provincias tienen garantizado el goce y ejercicio de sus instituciones, dictándose su propia Constitución (art.5 de la Constitución de la Nación Argentina)[1]. En virtud de tal sistema el Congreso Nacional dicta los Códigos de fondo (art.75 inc.12. códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social), previa delegación expresa realizada por las Provincias en el art.121, y éstas los aplican a través de sus tribunales según que las cosas o las personas cayeren bajo sus jurisdicciones.

En esta relación de federalismo -reformada la Constitución Nacional en 1994-, se dictan los arts. 41 y 124. Este último consagra el sentir de las Provincias al reconocerle el "dominio originario de los recursos naturales" existentes en su territorio. Dentro de estos recursos naturales quedan comprendidos obviamente los bosques nativos y aquellos que son consecuencia de la construcción humana a través de la forestación: los bosques implantados. El art. 124 C.N. viene a receptar reivindicaciones provinciales acerca de la propiedad de los recursos naturales, adoptando un sistema semejante al establecido para otro recurso natural como es el de las minas, en el Código de Minería Argentino de 1887, al expresar que: "Las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren" (art.7). Ya el Código Civil Argentino de 1871, al considerar a las cosas en relación a las personas también había establecido: "Las cosas son bienes públicos del Estado general que forma la Nación, o de los Estados particulares de que ella se compone, según la distribución de los poderes hecha por la Constitución Nacional o son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares." (art.2339).

Dentro de los bienes públicos comprendidos en el art. 2340 C.C. y de la enumeración de los bienes privados del Estado general o de los Estados particulares del art. 2342 C.C. no se menciona a los bosques. Cuando el Código Civil se refiere a los árboles o conjunto de ellos utiliza la palabra `plantaciones´ y lo hace en las siguientes circunstancias:

1º) En el art. 2519 al presumir hechas por el propietario del terreno y que a él le pertenecen si no se probare lo contrario "todas las...construcciones, plantaciones y obras existentes en la superficie o en el interior de un terreno"; y la de sus correspondientes accesorios natural o artificialmente unidos (art. 2520).

2º) En el art. 2745 al presumir que "los árboles existentes en cercos o zanjas medianeras son también medianeros"

3º) En los art. 2587 y siguientes -dentro de los modos de adquirir el dominio por accesión- en el párrafo de "Edificación y Plantación", al contemplar la adquisición de la propiedad del que sembrare, plantare o edificare, con semillas, plantas o materiales, en distintos supuestos como los de finca

[1] Constitución de la Provincia de Río Negro. Año 1988. Artículo 76**.-** El Estado promueve el aprovechamiento racional de los bosques, resguardando la supervivencia, conservación, mejoramiento de las especies y reposición de aquellas de mayor interés, a través de la forestación y reforestación.

Para alcanzar tales fines, ejerce las facultades inherentes al poder de policía.

Constitución de la Provincia de Neuquén. Año 1957 (TO 1994). Artículo 245. Los bosques situados en tierras fiscales son propiedad exclusiva de la Provincia. Su conservación, acrecentamiento y explotación, deberá reglamentarse por ley que al efecto dictará la Legislatura.

Artículo 246. La Ley de Bosques será orgánica y de aplicación en todo el territorio de la Provincia. Establecerá normas silviculturales de práctica mundial más adelantadas, fomentará la iniciativa privada y colectiva tendiente a la creación de industrias, a la explotación racional e intensiva, al aprovechamiento integral y científico de la madera, simultáneamente con un plan de forestación y reforestación que asegure la perpetuidad y acrecimiento de los bosques y propenda al autoabastecimiento de productos forestales a la Provincia y a la Nación.

Artículo 247. Los bosques naturales situados en tierra de propiedad particular que no cumplan con los preceptos establecidos por ley, serán explotados con intervención del Estado provincial.

propia, materiales ajenos; en casos de buena fe, mala fe, y hasta con las indemnizaciones correspondientes y el derecho de pedir la demolición de la obra, según los casos (art. 2589).

O sea, que el Código Civil Argentino de 1871, regula como legislación de fondo, utilizando los términos de siembras, plantaciones, frutos, lo que llamaríamos recursos forestales, con relación a los conflictos que pudieran suscitarse por los distintos modos (apropiación, especificación, accesión, tradición, percepción de los frutos, sucesión de los derechos del propietario, prescripción) de adquisición del dominio, (accesión por ejemplo) y sus accesorios -como frutos y productos-, y casos de condominio forzoso y medianería.

Dejando aclarado que la regulación del dominio, sus modos de clasificación y adquisición con relación a las personas, en esta especial categoría de plantación = bosque, es una disposición del derecho de fondo volvemos a la Constitución Nacional. Conforme lo expresa el Dr. Eduardo Pigretti, la nueva norma del art. 41 "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales ", significaría una nueva delegación (en el sentido de las originariamente otorgadas en 1853) en lo que a ambiente se refiere y sería competencia de la Nación la protección del mismo a través del dictado de normas que contengan los presupuestos mínimos de dicha tutela[2]. O sea, a la tradicional delegación del dictado de la legislación de fondo sobre, las cosas, su dominio, etc. se agregaría el ambiente, que, como tal no está definido en el Código Civil, compuesto por cosas, bienes. Una suerte de protección -aunque en el ámbito patrimonial- podría verse esta proteccion[3] en el mismo Código a través de lo que se denomina el ejercicio regular de un derecho: "Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular. (art. 2513)". "El ejercicio de estas facultades no puede ser restringido, en tanto no fuere abusivo, aunque privare a terceros de ventajas o comodidades. (art. 2514)". Entiéndase en consecuencia: ejercicio regular de un derecho de propiedad, extensible también al ejercicio regular de todo derecho, en virtud de lo establecido en el art. 1071 del mismo Código que dispone: "El ejercicio regular de un derecho propio o el cumplimiento de una obligación legal no puede constituir como ilícito ningún acto. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos. Se considerará tal al que contraríe los fines que aquella tuvo en mira al reconocerlos o al que exceda los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres".

Ahora bien, se impone a esta altura, transcribir el art. 31 de la Constitución Nacional que impone el orden de gradación de las leyes al decir: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales,..."

- La Constitución Nacional es la base normativa fundacional del Estado Argentino, reflejada en la redacción originaria de 1853 y sus reformas, -1ª, 1994-.
- El Código Civil Argentino es la recopilación del derecho patrimonial dictado por el Congreso Nacional en virtud de la delegación expresa realizada por las provincias, al constituirse en Estado Federal.
- La Constitución Nacional reconoce a las Provincias el dominio originario de sus recursos naturales.
- El Código Civil sistematiza el carácter de bienes -públicos, privados- y los modos de adquirir el dominio, correspondiente a todas las personas -dentro de las cuales se encuentran las Provincias, Estados particulares en el lenguaje del Código.

A principios de la década del 90 se crea en Argentina el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) como un instrumento de política coordinada y participativa en materia ambiental. El mismo

[2] Eduardo A. Pigretti. Los presupuestos mínimos de Protección Ambiental en materia de residuos industriales y de servicios de la ley 25612. El tema de la jurisdicción federal, en el que textualmente dice: En nuestra opinión el artículo 41 de la Constitución Nacional significa una nueva delegación de las provincias a la Nación para dictar una suerte de codificación única pero limitada a las cuestiones ambientales. En Doctrina Bol.20/2002

[3] De todas maneras quede en claro que son dos tipos de protecciones diferentes. La Constitución protege al ambiente en cuanto "derecho humano". El Código Civil protege el" contenido patrimonial" del ambiente,

reconoce que el federalismo es un sistema político de distribución territorial de las competencias que puede resolver con eficacia la administración local de los problemas ambientales y que resulta igualmente apto para generar una política ambiental de integración entre las provincias y el gobierno federal, considerando que la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales son indispensables para esta resolución eficaz. De la lectura de sus objetivos, surge claramente, que en la concertación y elaboración de toda política ambiental deben estar presentes todas las escalas interjurisdiccionales: Municipio, Provincia, Región, Nación y también el nivel Internacional (art.2º inc.1, 2, 6, 7, 9, 11 del Acta Constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), Creación, Objeto y Constitución).

En la misma década, el art. 124 de la C.N. introducido por la reforma de 1994 expresa también que las Provincias "podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal..."; artículo al que, leído en inteligencia con el 125 debemos agregarle también: las provincias "pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos, trabajos de utilidad común, promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. ... "

En el marco de los articulos citados, el 26 de junio de 1996, se firma en la ciudad de Santa Rosa, Provincia de La Pampa, República Argentina, el Tratado Fundacional de la Región Patagónica. Su art. 2º expresa que "La Región tendrá como objetivo general proveer al desarrollo humano y al progreso económico y social, fortaleciendo las autonomías provinciales en la determinación de las políticas nacionales y en la disponibilidad de sus beneficios diferenciales que sostengan el equilibrio regional". La Asamblea de Gobernadores patagónicos, reunida en San Martín de los Andes, Provincia del Neuquén, en el año 2000, expresó que el art. 124 de la C.N. era "operativo", esto es que no necesita ninguna norma reglamentaria para poner en funcionamiento la confirmación constitucional del 'dominio originario de los recursos naturales'. Esto ha significado para la Región Patagónica , en virtud de dicho texto legal la decisión de las provincias para el "uso" y "aprovechamiento" (manejo) de sus recursos naturales, estableciendo programas en tal sentido y realizando gestiones internacionales a fin de captar inversiones extranjeras para la zona de la Patagonia Norte (Río Negro y Neuquén) a través de proyectos de forestación, medio ambiente y producción agrícola-ganadera[4].

2 El manejo de los recursos forestales

Según María Di Pace (1992) el manejo del bosque nativo en la Argentina no responde a planes de ordenación que consideren la renta sostenida del recurso, las dimensiones y características de la industria derivada y los sistemas de aprovechamiento más adecuados[5]. En el año 1949 se dicta la ley 13273 de "Aprovechamiento de la riqueza forestal", vigente en la actualidad según T.O. del año 1995. Según la misma autora "en cuarenta años de aplicación formal, el control no ha logrado detener la alarmante degradación de los ecosistemas forestales, entre otras razones porque no hay casi ningún bosque de área significativa, pública o privado, incluyendo los ubicados dentro de los Parques Nacionales que no tenga ganado doméstico o fauna de rumiantes introducidos (ciervos colorados) pastoreando y ramoneando libremente"[6]. En este marco de control institucional quedaría para el recuerdo común en la relación Nación-Provincias, los variados y ricos sistemas de promoción a la forestación, único componente privilegiado de la política forestal argentina, en el ánimo de recuperar estas áreas degradadas. La ley de riqueza forestal y las leyes subsiguientes de promoción a la forestación fueron dictadas, bajo la categoría de "leyes de adhesión" y merecieron la incorporación al sistema, de las Provincias. Legislación que, como veremos a continuación tampoco resultaron eficaces a la hora de evitar la degradación y escaso desarrollo.

[4] El Diario Río Negro on line de fecha 30-05-2002, de la ciudad de General Roca, Provincia del mismo nombre expresa:

[5] Di Pace, María: Coordinación. Las Utopías del Medio Ambiente. Desarrollo Sustentable en la Argentina. Bibliotecas Universitarias. Centro Editor de América Latina. Bs.As.1992

[6] Ob.ci.p.37 y ss

Bosques nativos: específicamente, la degradación de los bosques nativos correspondiente a las Zonas de Vida Monte Occidental (dentro de la cual se encuentran las Provincias de Río Negro y Neuquén -entre otras-) y Zona de Vida Bosque Subantártico (región andina de la Provincia de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) consiste, para la primera (MdMeT) en la sobreexplotación para extracción de leña y viñedos y pastoreo de cabras todo el año; y para la segunda (BhT) en incendios forestales muy frecuentes, explotación selectiva, pastoreo de vacunos y ciervos colorados[7]. Coinciden con la autora, datos más actuales del Seminario nacional realizado en el año 20018 (donde cada representante regional expuso las conclusiones elaboradas en cada Taller Regional), Seminario que sintetiza las debilidades, propuestas y prioridades con relación a tres ejes temáticos detectados como "prioridades" para la intervención: a) Gestión, b) Aspectos sociales y c) Aspectos Económicos. En el Eje "Gestión de los Recursos Forestales Nativos" se manifiesta un "uso inadecuado de los bosques". En el Eje Aspectos Sociales, las comunidades indígenas destacan los conflictos ocasionados por la falta de titularización de tierras y en el Aspecto Económico se evidencia una ausencia de valorización y de certificación de los productos y servicios forestales. Se coincide asimismo en que también desde el punto de vista legal se profundiza esta degradación, a través del abandono de los bosques nativos que fueron considerados como áreas productivas en la ley 22111, lo que diera lugar a ingentes pérdidas de cobertura natural para convertirlas a diversos cultivos bajo el incentivo de obtener desgravaciones del impuesto a las ganancias: Desatino tal que concluyera con la derogación de dicha ley. Por último -ya desde un punto de vista técnico económico- también se llega a la degradación por un tácito acuerdo entre los obrajeros y las autoridades de fiscalización para abandonar la práctica de la ordenación (ley 13273) y reemplazarla por planes de corta basados en diámetros mínimos por especie (consecuencias de la explotación selectiva y la pasividad de las autoridades forestales.

Bosques implantados: con respecto a los bosques implantados dice Di Pace que al hablar de las plantaciones forestales en la Argentina nos referimos a las que se realizan con destino comercial o productivo protector. "Las forestaciones que cumplen este papel son las cortinas rompevientos en áreas de cultivo intensivo, las cortinas y macizos en Distritos de Conservación de Suelos y los montes de abrigo para ganadería. En general, éstas son luego utilizadas con doble propósito protección-producción, por lo que podemos considerar que la actividad forestadora globalmente -y con relación a los bosques implantados- está orientada con sentido productivo[9]." En las Zona de Vida señalada más arriba, Monte occidental (MdMet) las limitantes básicas del desarrollo forestal son: escasez de plantaciones; falta de investigación de especies adecuadas a la zona y falta de manejo silvícola adecuado. Y en la Zona de Vida Bosque Templado Subantártico (BhT) a la que hay que agregar con respecto al tema de la reforestación, la Zona de Vida de la Patagonia Extrandina (EMMdT) las limitantes básicas del desarrollo forestal para ambas zonas son: Turnos muy largos, desconocimiento de especies adecuadas a cada sitio y la tenencia de la tierra.[10] Son válidas aquí también con respecto a las limitantes sobre la tenencia de la tierra, las conclusiones del Eje 'Aspectos Sociales' del Seminario 2001, citados como datos de actualización en el subtítulo de bosques nativos.

3 Restricciones originarias o básicas

Ya se trate de la “degradación” para los bosques nativos o de las “limitaciones al desarrollo forestal” de los bosques implantados, podríamos identificar a estos factores como "restricciones originarias o básicas" a partir de las cuales cabría preguntarse si no sería una "verdadera utopía" pensar el desarrollo sustentable del recurso natural "bosque" en la Patagonia Argentina, por ejemplo.

Si en algo debe contribuir el Derecho y la Legislación Ambiental es en proporcionar “acciones”, a fin de superar estas restricciones. La Agenda 21 del año 1992, en la Sección II "Conservación y Gestión de los Recursos", contiene dos capítulos especialmente dedicados al tema: el capítulo 11 "Lucha

[7] Di Pace, Cuadro 2.7. Producción y degradación de los bosques nativos. Fuente Beatriz Marchetti y Jorge Morello, año 1987, p.43.

[8] Proyecto Bosques Nativos y Areas Protegidas BIRF 4085 - AR Componente A - Bosques Nativos Subcomponente A1 - Política y Legislación Forestal - Año 2001. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente- Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental. República Argentina.

[9] Di Pace, obra citada, pág. 75

[10] Ob.cit. Cuadro 2.15. Reforestación en la Argentina. Datos básicos del Documento de Trabajo FAO-IFONA 1987 (ATCP/ARG/&&%!/(A). En base a zonas ecológicas del IFONA, p.77.

contra la deforestación" y el capítulo 15: "Conservación de la diversidad biológica". En el capítulo 11 se establecen una serie de Programas a realizar tales como: a) Mantenimiento de las múltiples funciones de todos los tipos de bosques, tierras forestales y regiones forestadas ; b) Aumento de la protección, ordenación sostenible y conservación de todos los bosques y aumento de la cubierta vegetal en las tierras degradadas, mediante la rehabilitación, la forestación, la reforestación y otras técnicas de restauración. c) Promoción de métodos eficaces de aprovechamiento y evaluación para recuperar el valor integro de los bienes y servicios derivados de los bosques, las tierras forestales y las tierras arboladas; d) Establecimiento o fortalecimiento de la capacidad para la planificación, la evaluación y la observación sistemática de los bosques y de los programas, perspectivas y actividades conexas, incluidos el comercio y las operaciones comerciales. Programas que desde el punto de vista internacional tienden a reforzar la coordinación y mejorar la capacidad de organizaciones internacionales para prestar apoyo técnico y orientación en esta área de programas y mejorar el desempeño de las organizaciones en esta esfera (la FAO, la ONUDI, la UNESCO, el PNUMA, el CCI/UNCTAD/GATT, la OIMT y la OIT por ejemplo).

En el capítulo 15, se destaca la necesidad de tomar medidas para la promoción de sistemas de producción sostenibles, tales como los métodos tradicionales de la agricultura, la agrosilvicultura, la silvicultura. Sin perjuicio de la legislación nacional, tomar medidas para respetar, registrar, proteger y contribuir a aplicar más ampliamente los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que reflejan los estilos de vida tradicionales para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos. Realizar investigaciones prestando particular atención a las especies nativas y a las especies cultivadas. Con relación al Protocolo de Kyoto[11], adoptado en diciembre de 1997, a partir del mismo, tres programas se refuerzan y relacionan mutuamente: 1. Estrategias de manejo forestal (SFM) 2. Fortalecimiento de Programas Forestales Nacionales (NFPs) y 3. Acuerdos de participaciones forestales como bases de manejo y gerenciamiento forestal (SFM y FPAs) a fin de lograr el desarrollo innovativo de mecanismos financieros con especial intervención de partes públicas y privadas. El artículo 12 del Protocolo de Kyoto trata de desarrollar una estrategia forestal (SFM) para lo cual crea mecanismos financieros denominados (CDM). Se trata de asociar el uso posible de la protección forestal y del manejo del gerenciamiento forestal como base de la mitigación de proyectos como un mecanismo de limpieza (CDM). Según el Dr. Pigretti, se intenta reconciliar el cambio climático con el desarrollo sustentable y una de las medidas para lograrlo es la "Conservación Forestal", ya que, entre otras limitan el efecto invernadero de emisiones de gases. El ideal mundial entonces es promover el gerenciamiento de programas forestales sustentables, relacionando el sector público y privado a nivel local[12]. Para poder superar lo que se evidencia como "restricciones originarias o básicas" resulta fundamental el establecimiento de 'criterios de actuación'. Domingo Gómez Orea [13](1999) al analizar algunas medidas en pro de la eficacia de la EIA, por ejemplo, propone como sugerencia unificar metodologías y criterios, a través de sistemas de indicadores que permitan una mínima homogeneidad.

4 Aspectos generales del Derecho Forestal y Medio Ambiente

Ahora bien, es en esta relación del Derecho Forestal y Medio Ambiente en que debemos detenernos en primer lugar. A los efectos del establecimiento de criterios. El Consejo Federal Patagónico (COFEPA) en las Conclusiones del Primer Congreso sobre Forestación y Bonos de Carbono en la Patagonia, realizado en Villa La Angostura, Provincia del Neuquén, en junio de 2003, propone avanzar en la homogeneización de la legislación forestal 'regional' (leyes decretos, reglamentaciones). Con respecto a lo regional, ya en el documento de trabajo citado (2001) "Anteproyecto de nueva normativa de promoción nacional al Desarrollo Sustentable de las masas forestales nativas argentinas", se plantea como variante, (frente al replanteo del relacionamiento institucional Nación-Provincia en virtud de la experiencia acumulada desde la sanción de la ley 13273 del año 1949) que no sería descartable algún modelo de regionalización compatible con las autonomías provinciales.

[11] Curso de Post-Grado de Actualización en Derecho Ambiental, clases del Dr. Eduardo Pigretti, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, año 2003. General Roca, Río Negro. Argentina.

[12] Id.

[13] Domingo Gómez Orea. Evaluación del Impacto Ambiental. Un instrumento preventivo para la gestión Ambiental. Coedición: Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española SA. Madrid. 1999

Ahora, si bien en las Conclusiones aludidas no se define qué se entiende por homogeneización, las citas de las respectivas normas básicas en materia forestal aplicable en ambas Provincias (Río Negro y Neuquén), en principio dan por obvio que la diversidad de normas se opone a la homogeneización, dificultando en consecuencia su aplicación en ámbitos jurisdiccionales políticos semejantes. Un estudio o un avance en el estudio de la normativa forestal patagónica implica ab initio la realización de las siguientes preguntas: las normas forestales aplicables en ambas provincias, ¿son realmente heterogéneas y asimétricas? Y si es así, ¿en qué lo son? El concepto de heterogeneidad nos da la idea de desintegración. Una forma de actuar frente a la dispersión es sin duda la homogeneidad que supone desde un punto de vista legislativo, composiciones normativas específicas (tipo Códigos por ejemplo) a través de las cuales se superarían estas combinaciones asimétricas.

¿Falta de criterio?: La biodiversidad de las provincias patagónicas en materia de bosques es producto de la pertenencia a las Zonas de Vida[14] señaladas más arriba, que no respetan jurisdicciones provinciales y que además incluyen a otras provincias no patagónicas. Dejo aclarado que en el tratamiento del recurso bosque, ya sea como "nativo" o "implantado" considero sólo a este primer nivel jerárquico de clasificación. Una profundización en las especies que componen los bosques a los efectos de su "manejo" y una consideración de la relación "sociedad - naturaleza" a los efectos de la producción o actividad productiva, llevarían a considerar los otros dos niveles jerárquicos como son la "asociación" y la "etapa de la sucesión", los que en principio no forman parte del objeto del presente trabajo. La pertenencia a estas dos Zonas de Vida en materia de bosques, nos está señalando en principio quizás, una heterogeneidad básica desde el punto de vista legislativo - provincial, porque se supone que habría leyes para la zona de Monte Occidental, leyes para la zona de bosque templado subantártico, leyes para una tercera zona que aparece cuando hablamos de forestación, que es la Zona de la Patagonia extrandina, leyes para los bosques nativos, leyes para los bosques cultivados.

Veamos: En la Provincia de Río Negro rige la ley 757 del año 1972 que se adhirió a la ley 13273 nacional. Reglamentada por Dec.446/75, fue modificada parcialmente por ley 1500/81. Por ley 3314/99 se adhiere a la ley nacional 25080 de Inversiones para bosques cultivados. La ley básica aplicable declara de interés provincial, la defensa, mejoramiento, ampliación y aprovechamiento de la riqueza forestal (art.1º). Riqueza es igual a producción y en la producción que entiende la ley no están contempladas las causas de la degradación, ni las limitantes al desarrollo, salvo alguna que otra norma aislada que obstara a la producción. (como veremos más adelante). Bosque nativo, bosque cultivado, zona forestal andina, bosques fiscales, bosques particulares, todo en la misma ley. No habría diferencia de criterios tampoco en otras normas como la ley 3060/96: estabilidad fiscal para el aprovechamiento de masas forestales nativas o implantadas. La ley 2520/92 al crear el Cuerpo de Inspectores Forestales divide a la provincia en valles bajo riego, zona forestal andina, sector de parques y montes y "futuras áreas a habilitar"

En la Provincia del Neuquén, la ley 65/59 se adhiere a la nacional 13273 de "Defensa de la Riqueza Forestal", en sólo cuatro artículos que se resumen en, realizar todo cuanto sea menester para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones emergentes de la adhesión a la ley nacional de que se trata inc.d) apartado 3) artículo 3º. En 1991 se dictan las leyes 1890, 1891, 1892, leyes que también declaran el uso óptimo, la defensa, mejoramiento, enriquecimiento, ampliación y aprovechamiento de la riqueza forestal, fomento de los bosques implantados e industria forestal. Bosques y tierras forestales de propiedad pública o privada (art. 1º ley 1890/91). No hay otro criterio que el establecido en el artículo 1º: el de la riqueza forestal, aunque el capítulo VIII de la ley 1890, al proteger a la especie Araucaria araucana, no da también el primer atisbo de "defensa" en el sentido ambiental del término.

Continuando con nuestro análisis: ¿En que podría contribuir la homogeneización legislativa para la superación de los conflictos ambientales forestales concretos, tales como el de la degradación (por sobreexplotación, pastoreo, incendios forestales, explotación selectiva) o el de la limitación al desarrollo forestal? (introduciendo al desarrollo la variable de la sustentabilidad, obviamente). Podríamos decir -con relación a los bosques nativos- que, las diferencias entre ambas Zonas de Vida en lo que se refiere a las "causas de la degradación" no sería superada por una legislación sectorial homogénea, ya que ésta no podría avanzar sobre las causas de la heterogeneidad básica: distintas

[14] La clasificación por Zonas de Vida corresponde al de Holdridge, (Ecología basada en zonas de vida, IICA, Libros y Materiales Educativos, Nº34, San José de Costa Rica, 1978)mencionado y utilizado por Di Pace, p.13 ob.cit.

causas de degradación para la Zona Monte y distintas causas de degradación para la Zona Bosque subantártico (más arriba la llamamos "restricción originaria o básica".

¿Cómo superar esta instancia? ¿Cómo ir "más allá de" en una suerte de solución, de transposición de lo que aparece como una barrera? Algo, alguien, debe saltar, "construir", "combinar" "coordinar" para convertir lo heterogéneo en homogéneo. ¿Cómo poner en acción la homogeneidad legislativa? Y esta es la pregunta definitiva. La heterogeneidad legislativa que no responde a una realidad de "Zona de Vida", concreta, solo se puede homogeneizar a través de la "acción aplicativa" si se me permite el término; o el de "aplicación". Aplicación de la ley, que unifique en acción para dar origen al conjunto que coordine esa heterogeneidad endógena o intralegislativa. Las Autoridades de Coordinación-Interinstitucional, las Autoridades de Coordinación Interjurisdiccional, se presentan a nivel de Autoridades de Aplicación como las más eficaces para saltar la valla de la heterogeneidad[15]. El criterio de coordinación unifica y modifica en el curso mismo de la acción. Este criterio es perfectamente compatible asimismo con el modelo de la “regionalización”.

Ricardo de Vicente Domingo (1995) señala como de "Emergencia del Derecho Forestal" a la circunstancia de que una legislación forestal, aún siendo aprovechable en muchos aspectos, no puede asumir por sí sola la carga de constituirse en ley básica, ante la incidencia del derecho al medio ambiente, que envuelve al recurso natural "bosque". Plantea en consecuencia lo que considera los aspectos más significativos en esta Emergencia: la planificación y la gestión forestal. El criterio expuesto, en la acción, bien podría resumirse en lo que el catedrático expone al entender estos dos aspectos: "conjunto de actuaciones jurídico - administrativas y materiales susceptibles de realizarse en el medio forestal, y de las actividades públicas y privadas relacionadas con ellas, con el fin de garantizar su conservación y utilización racional"[16].

5 Hacia una homogeneización de las medidas administrativas

Adoptando el criterio de sistematización, en similares categorías que las adoptadas por Ricardo de Vicente Domingo, con relación a las medidas administrativas ambiental-forestal de gestión[17], procederé a identificar a título de ejemplo algunas normas de la legislación forestal sectorial en la Patagonia-Norte,

Ley Forestal de la Provincia de Río Negro Nº 757:

Declaraciones: De interés provincial la riqueza forestal (art.1); constitución de la Zona Forestal Andina (art. 15); inalienabilidad de las tierras fiscales con bosques naturales de especies maderables (art.16); tierras susceptibles de uso agrícola (art. 17); aprovechamiento múltiple de las zonas forestales y autorización especial de la ganadería; definición de bosque y sus tipos (Dec. 446/76).

Obligaciones: Plan de desmonte y cultivo (art.30); formulación del plan dasocrático (art. 23 a) Dec.446/76); guía forestal para el transporte de productos y subproductos forestales (arts.55 y ss Dec.446/76); reposición en igual cantidad en caso de cortas de cortinas perimetrales (art. 14 Dec.446/76); Plan Predial de manejo del Fuego (art.8 ley 2520/92)

Permisos o autorizaciones especiales: Tala rasa de masas boscosas (art. 8 Dec.446/76); obtención de postes y puntales o material de mejora (art. 30 Dec.4467/6); materia prima para industrias (art.26 Dec.446/76); extracción de ejemplares muertos y/o vivos y/o caídos con el fin de obtener leña (art. 42 Dec.446/76).

[15] Se pueden dar ejemplos con relación a la gestión de otros recursos naturales en la Región de la Patagonia Norte: Autoridad Interjurisdiccional de los ríos Limay, Neuquén y Negro. Autoridad de Coordinación Institucional que prevee la reglamentación del Código de Aguas de la Provincia del Neuquén. Autoridades de Coordinación Interinstitucional e Interjurisdiccional que prevee el Proyecto de ley "Gestión de la Contaminación", Proyecto BIRF AR 4281-"Gestión Ambiental PNUD 99-025 Componente A Programa Gestión Ambiental en Cuencas. Análisis de la legislación existente en las provincias patagónicas vinculadas a la contaminación ambiental y proyecto de ley superadora. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental. Argentina. 2001.

[16] Ricardo de Vicente Domingo. Espacios Forestales (Su ordenación como recurso natural). Generalitat Valenciana. Editorial Civitas SA. Madrid 1995.

[17] Ricardo de Vicente Domingo, ob.cit.

Prohibiciones: De uso del fuego para labores con fines de explotación o limpieza (Dec.446/76); de extracción de leña (Dec.446/76).

Control y Vigilancia: Cuerpo de Inspectores Forestales (art.1 ley 2520/92); control por zonas (art.3 ley 2520/92);

Medidas estimuladoras: Desgravaciones impositivas y otras (art. 4); estabilidad fiscal por la duración del emprendimiento (art.1 ley 3060/96); garantía de no modificación de la carga tributaria (art.3 ley 3060/96); exención de impuesto de sellos e ingresos brutos, impuesto inmobiliario, guías forestales y cualquier otro gravamen (art. 3 ley 3314/96).

Acción concertada: Coordinación para el control, con la policía, los Municipios y puestos fitosanitarios (art.4 ley 2520/92); invitación a los Municipios a coordinar acciones (art.6 ley 3314/99); invitación a los Municipios a dictar normas semejantes (art.6 ley 3060/96). CIEFAP Centro de Investigación y Extensión Forestal del Bosque Andino.

Técnicas represivas: Sanciones con multas, suspensiones, eliminación de los Registros, decomiso de productos y subproductos, aplicación de la ley penal en cuanto hubiere lugar (ley 1500/81).

Técnicas complementarias: Educación, curso de capacitación para la formación y habilitación de Inspectores Forestales.

Vinculaciones: Ley de Tierras Fiscales Nº279/87, instrumentos esenciales para la ejecución planificada de la política de promoción agraria (art.3), clasificación de la tierra rural en agrícola, pastoril y forestal (inc.a); Dec. 764/81: fijación de la U.E.A. a) Forestal Andina: 20 ha. C) Forestal con riego: 30 ha.; ley 1894/84 modif. Por ley 1537. Art. 4: Atribuciones de la Dirección General de Tierras, inc.c) Establecer reservas de tierras para ser afectadas a fundación o ampliación de poblaciones rurales, colonizaciones, turismo, implantación de bosques, etc. Ley del Aborigen Nº714 Reserva de Tierras.

Ley Forestal de la Provincia del Neuquén Nº1890/91

Declaraciones: De interés provincial la riqueza forestal para el uso óptimo, la defensa, mejoramiento, enriquecimiento, ampliación y aprovechamiento (art.1); definición de bosques y sus tipos (art.4); de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bosques y tierras forestales que integran el dominio privado del Estado Provincial (art.49)

Obligaciones: Conservación de la flora y la fauna autóctona (art.10);realización de obras de infraestructura, promoción y ejecución de plantaciones en lugares especiales, promoción de tareas culturales para lograr mayor rendimiento y más alta calidad de la madera (art.12); forestación de las tierras fiscales en forma exclusiva y excluyente, bajo formas y condiciones de la Autoridad Forestal (art.24); presentación de planes técnico económicos para los bosques implantados (art.32); presentación de documentación (art.38); deslinde, amojonamiento, relevamiento, etc. (art.41); equipamiento para la preservación y lucha contra incendios (art.53); pago de aforos (art.57)

Permisos o autorizaciones especiales: Autorización previa para cambio de usos del suelo o vegetación (arts. 25 y 26); para operaciones concretas: conversión en tierras de cultivo agrícola (art.18); plan de trabajo avalado por profesionales para conversión de masa leñosas (art.19); permisos a personas carentes de recursos para la recolección de leña (art.59);

Prohibiciones: Iniciación de trabajos de aprovechamiento sin la autorización de la Autoridad competente (art.16); de instalaciones industriales en el interior de bosques a los fines de prevenir incendios (art.56);

Control y Vigilancia: Inspección de la implantación de bosques y aprovechamiento de los mismos (art.34); inspección a los viveros de plantas forestales y comercios expendedores de semillas (art.37); contralor forestal de obrajes, depósitos, comercios, establecimientos industriales y cargas en tránsito de productos y subproductos forestales (art.45)

Medidas estimuladoras: Exención del impuesto inmobiliario e incremento del valor fundiario emergente de forestaciones (art.11); fomento y radicación de industrias que tiendan al aprovechamiento integral de la madera (art.14); exención del pago de aforos a organismos educacionales, de salud, de seguridad, municipios y otros (art.58); financiación para la investigación (art.75); régimen de ahorro de producción forestal (art.1 ley 1892/91); estabilidad fiscal por el término de hasta treinta años (art.4 ley 2288/99); intangibilidad de los proyectos forestales o forestoindustriales (art.5 ley 2288/99).

Acción concertada: Trabajos de investigación para forestación y reforestación con Araucaria-Araucana (art.30); celebración de convenios de la Autoridad de Aplicación con Instituciones de Investigación o similares (art.39); creación de Consorcios para la prevención y lucha de incendios forestales (art.51); Convenios para la realización de investigaciones a través de Programas (art.74); Convenios con el Efoneu (art.5 ley 1892/91); invitación a los Municipios a adherir al régimen de la ley de Promoción de Inversiones Forestales (art.6)

Técnicas represivas: Multas por recolección y/o comercialización de frutos de Araucaria-Araucana (art.27); multas, decomisos, suspensión del Registro de Profesionales (arts. 60 y ss);

Técnicas complementarias: Creación del Registro de Obrajeros (art.17); Registro de Forestadores (art.31); Registro de Expendedores de Semillas y otros medio de propagación vegetal (art.35); Registro Permanente de Concesionarios de bosques fiscales, privados e industriales forestales (art.49); Educación: cursos de especialización y adiestramiento para la prevención y lucha contra incendios forestales (art.54); clases, cursos y conferencias para docentes y alumnos de todas las edades (art.55);

Vinculaciones: Sujeción del aprovechamiento de los bosques nativos de propiedad privada a la ley 13273 (art.15); Zonas de protección: la Araucaria-Araucana (art.25).

6 Conclusión

De lo expuesto surge que, avanzar en la homogeneización de una legislación forestal regional (leyes decretos y reglamentaciones) supone ab initio, un estudio integral de las normas básicas sectoriales, con las demás normas que protegen los recursos naturales y el ambiente, a fin de armonizarlas y propender a la coordinación de acciones de las Autoridades de Aplicación pertinentes.

Comunidades Originarias e Indígenas, Usuarios Tradicionales Organizados como Agrupaciones Sociales del Lugar y su Presencia como Sujetos de Derechos y Obligaciones en el Régimen Forestal de Bolivia

Carlos Griffiths Reyes

1 Introducción

La verdadera motivación de haber postulado mi presencia en tan selecto y destacado escenario académico, no es otra que la de hacer un modesto ejercicio de compartir con ustedes algunas de las experiencias que se dieron en mi país respecto a la inserción –legal claro está- de grupos poblacionales que hasta hace algo más de veinte años no habían sido tomados en cuenta como sujetos de derecho ni sus necesidades como valores susceptibles de tutela legal. Desde dicha perspectiva, el Estado boliviano ha ido modificando dicha realidad de exclusión propia de los modelos de mercado y se ha replanteado el desafío de incorporar a los pueblos indígenas y originarios convirtiéndolos de meros observadores en estado de indefensión a verdaderos protagonistas de su destino y de la realidad socioeconómica del país. Dentro de esta dinámica, un primer esfuerzo estuvo planteado como respuesta a unos movimientos reinvindicacionistas materializados en marchas por la dignidad y la vida protagonizados por el CIDOP (Confederación Indígena del Oriente Boliviano), allá por los años 90 que constituyó un avance innegable por la reivindicación de sus derechos.

La respuesta legal a los movimientos reinvindicacionistas, fue el planteamiento constitucional que de alguna manera reformulaba la naturaleza jurídica de la República respecto a la Nación y significaba una nueva lectura de la realidad sociocultural por parte del Estado y que mereció la promulgación de una Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado en el año 1994. De esta forma quedó plasmado el espíritu de la reforma que está contenido en el Artículo 1º de la Carta Magna, en los términos siguientes: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural...”. La señalada disposición constitucional es complementada e instrumentada a través del Artículo 171º, que proclama el reconocimiento, respeto y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, identidad, valores, lenguas costumbres e instituciones.

El reconocimiento constitucional explícito va complementado para su ejercicio con el reconocimiento por parte del Estado a la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos, así como de la personería jurídica de sus representantes naturales. Como consecuencia lógica de lo anterior, la Carta Magna en el Artículo 171º reconoce la competencia de las autoridades naturales de dichas comunidades de ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, de conformidad a sus costumbres y procedimientos, si los mismos no son contrarios a la Constitución y las Leyes vigentes en el país. De manera concurrente, el Estado incorpora dentro su economía jurídica otras normas inspiradas en dichas corrientes reinvindicacionistas tendientes a modernizar la percepción social de la nación.

Entre la más destacada en dicho cometido es la Ley de Participación Popular, que articula a las comunidades campesinas y urbanas, en la vida política, jurídica y económica del país, reconociendo personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base con el consiguiente reconocimiento de la capacidad legal a sus titulares o representantes para ser sujetos de los derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico del país. Dicha norma jurídica conjuntamente a la Ley de Municipalidades, le da a las alcaldías municipales un papel altamente protagónico y descentralizador de decisiones locales.

2 Desde la perspectiva agraria

El enfoque constitucional da lugar a prescribir de manera operativa e instrumental el tema de las Tierras Comunitarias de Origen TCO’s (designación legal a una categoría de propiedad agraria con implicancias sociales y culturales) dentro la normativa agraria, vale decir de la Ley 1700 conocida

como Ley INRA 1715 (en alusión del Instituto de Reforma Agraria), cuando de manera enunciativa su artículo 3º, amplía la interpretación constitucional de la siguiente forma: "se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales, culturales y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables (...) La denominación de tierras comunitarias de origen, comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991..."

Dentro del régimen legal de propiedad agraria, existen categorías de propiedad y una de ellas es la legalmente denominada Tierra Comunitaria de Origen, cuyos efectos de derecho "ultra juris" abarcan no sólo el reconocimiento de la titulación colectiva y la seguridad jurídica que ello conlleva, sino el reconocimiento y la garantía legal expresa al hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, asegurando su sobrevivencia y desarrollo.

Nótese que el alcance de la Ley trasciende lo meramente agrario, abarcando un contexto sociocultural y jurídico y eso queda demostrado por cuanto la Ley INRA mediante su segunda disposición transitoria dispone la inmovilización jurídica respecto a cualquier otra demanda agraria o solicitud sobre los espacios demandados por TCO's, en tanto y cuanto se perfeccione el derecho pretendido. Situación no usual para otra categoría de peticionarios. La Ley INRA, en su Artículo 41, parágrafo I.5, define el perfil jurídico de las TCO's reconociéndolas como "...espacios Geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a las cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económico, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo.." asímismo la declaración legal está complementada con cualidades jurídicas protectivas respecto a las demás categorías de propiedad agraria.

3 Incorporación de TCO's dentro del régimen forestal de la nación

El esquema legal (TCO's) es versátil en su aplicación y efectos, por lo que en materia de la normativa forestal al igual que la agraria, garantiza el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales de manera exclusiva mediante la otorgación de autorizaciones de aprovechamiento en tierras comunitarias de origen. Sin embargo es necesario poner de relieve el hecho de que se constituyó en un reto dentro el proceso de gestación de la Ley Forestal Nº1700 de 12 de julio de 1996, en lo que se refiere a incorporar a los grupos vulnerables de la sociedad, especialmente en áreas rurales naturalmente deprimidas, como actores protagónicos de la gestión sostenible, equitativa, provechosa y digna de los recursos naturales a los que originariamente han tenido acceso.

Como se tiene dicho, los niveles de exclusión y en algunos casos de negación histórica que padecen todavía éstos grupos sociales, plantea una ecuación de dificultosa solución. ¿Cómo incorporar dentro el régimen forestal a las colectividades indígenas originarias compatibilizando de manera equitativa y equilibrada, cuestiones culturales, económicas expresadas en el respeto de formas de organización social, cultural y jurídica de los señalados grupos originarios sociales por una parte y por otra, como hacerlo logrando un modelo de manejo sostenible que contiene prescripciones técnicas, servidumbres ecológicas y obligaciones de hacer o no hacer en resguardo de la preservación de los ecosistemas boscosos sin menoscabar los derechos originarios y además en términos de equidad?

El precedente enfoque de la constitución y de la Ley INRA, se constituyen sin duda en el marco legal y conceptual dentro del cual la legislación forestal con toda su complejidad adopta dentro su seno a dichos actores como categoría de usuarios permisionarios de los recursos forestales. Sobre la base de dichos antecedentes legales, la incorporación de este estamento social (indígenas originarios) dentro el Régimen Forestal de la Nación, ha planteado un desafío importante basado en la necesidad de introducir a éstos actores en condiciones de equidad intra e intergeneracional.

Básicamente la Ley 1700 (Ley Forestal) incorpora una premisa expresada en el reconocimiento de la exclusividad de los derechos de aprovechamiento, a favor de pueblos indígenas asentados en TCO`s. Señalando textualmente que para el aprovechamiento tradicional y/o de sobrevivencia no se requiere

permiso y autorización alguna. El artículo 32º de la Ley 1700, en su parágrafo II, prescribe: “Se garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias de origen debidamente reconocidas de acuerdo al artículo 171º de la Constitución Política del Estado y a la Ley Nº1257 que ratifica el Convenio Nº169 de la Organización Internacional del Trabajo...”. Como corolario de esta disposición se define que: “... El área intervenida anualmente está sujeta al pago de la patente de aprovechamiento forestal mínima...” (..).Además son aplicables a dichas autorizaciones las normas que establecen limitaciones legales y condiciones particularmente de la delimitación de las áreas de aprovechamiento, elaboración, aprobación y cumplimiento de los planes de manejo y demás prescripciones de sostenibilidad de obligatoria observancia para todos los actores y titulares de derechos forestales, respecto de las áreas intervenidas.

En este punto del análisis, vale un paréntesis para poner al auditorio en antecedentes sobre la naturaleza jurídica de los recursos forestales que por definición excluyen la posibilidad de la propiedad privada sobre bosques o tierras forestales, por cuanto existe ha decir de la Constitución Política del Estado y de la propia Ley 1700, Artículo 4º, que los bosques y tierras forestales son bienes del dominio originario del Estado sometidos a competencia del gobierno nacional. De lo que se concluye a manera de cerrar el paréntesis, que al derecho de vuelo se accede a través de mecanismos permisionarios o concesionales con claras regulaciones e instrumentos técnicos cuya finalidad es garantizar que el aprovechamiento y manejo de los recursos forestales sean sostenibles.

Basado en un fundamento de equidad, las condiciones de aprovechamiento por parte de las TCO’s en dichas circunstancias son proporcionalmente más flexibles, teniendo en cuenta que por definición el aprovechamiento al que acceden las otras categorías de usuarios (empresarios forestales) es a través de la concesión forestal, sobre la base mínima de un dólar por hectárea en tierras de producción forestal permanente y en mérito de un proceso de licitación pública, que culmina con la otorgación de una concesión forestal expresada en un acto administrativo pronunciado por el Superintendente Forestal. Sin embargo las prerrogativas no exoneran a los beneficiarios de las limitaciones legales y cumplimiento de la elaboración de su Plan de Manejo Forestal concebido como un instrumento de gestión forestal resultante de un proceso de planificación racional, basado en la evaluación de las características y el potencial forestal del área a utilizarse. Dicho instrumento además, está elaborado en base a normas y prescripciones de protección y sostenibilidad, que aprobado por autoridad competente, define los usos responsables del bosque. Otro aspecto diferenciador es el referido a que el pago por concepto de patentes por parte de titulares de TCO`s, el mismo que se circunscribe solamente al área anual efectivamente aprovechada, que contrasta con la obligación que tienen los otros usuarios de pagar dicha patente por el total de la concesión menos las áreas de protección si no exceden a un 30% y que están contempladas en un plan de manejo forestal.

Sin embargo el alcance conceptual de las Tierras Comunitarias va más allá de una mera categoría de propiedad agraria, pues abarca una concepción sociopolítica de territorio indígena, en aplicación al apartado II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Ley de la República 1257. La cuestión es de compleja asimilación, en cuanto a diferencia de los otros usuarios como se tiene dicho, existe un elemento de vital importancia que le da un carisma omnicomprensivo al concepto de la TCO y es que se considera el ejercicio de derechos dentro del hábitat de los pueblos y comunidades indígenas, motivo por el cual la legislación agraria establece condiciones de inalienabilidad, indivisibilidad, irreversibilidad, colectividad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, además de consignar que dichas colectividades gozan de la protección jurídica del Estado.

El resultado tangible a mas de cinco años de iniciada la experiencia se traduce en haber logrado un nivel importante de acatamiento por convicción propia por parte de los indígenas así como un compromiso irrenunciable con los postulados de sostenibilidad insertos en el Régimen Forestal de la Nación. Pero la experiencia enriquecedora no fue de una sola vía, ya que la actitud ancestral de los indígenas originarios hacia los ecosistemas que los cobijan fue siempre de profundo respeto a la naturaleza, al extremo de haber contribuido en el enriquecimiento del manejo sostenible con técnicas propias de viabilidad en el aprovechamiento ambientalmente amigable. En la actualidad cerca del 30% del territorio boliviano está bajo el régimen de Tierras Comunitarias de Origen.

4 Agrupaciones sociales del lugar

Existe otra categoría de usuarios que por sus condiciones de marginalidad y en algunos casos de extrema pobreza, han merecido también una incorporación en condiciones equitativas dentro el Régimen Forestal de la Nación. La situación de éstos actores comunales es sensiblemente diferente a la de los precedentemente analizados, principalmente por que su situación jurídica es por decir lo menos precaria, por el hecho de no ostentar titularidad alguna sobre ningún predio. Otro aspecto que marca la diferencia es el hecho de que hasta antes de la promulgación de la Ley Forestal, dichas colectividades realizaban prácticas extractivistas generadoras de importantes impactos en los ecosistemas, por cuanto la extracción y el tableado de especies arbóreas de gran valor en el mercado como el roble, mara, nogal y otras se lo realizaba con motosierra, procediendo posteriormente a su venta en estado primario o simplemente aserrado hacia empresas madereras que pagaban precios irrisorios.

Es en esta circunstancia cuando el legislador hace acopio de su imaginación descartando un modelo de comando y control sustituido por otro que busca convertir al enemigo del bosque en aliado estratégico y custodio del mismo y es en ese momento donde se concibe un modelo municipal comunitario de manejo. Para la viabilidad del modelo se hace necesario instrumentar el mismo mediante la legislación disponible en ese momento como ser la Ley de Descentralización Administrativa, la de Municipalidades y principalmente la de Participación Popular, cuyo principal instrumento es la Organización Territorial de Base como una unidad social de control, dotada de personalidad jurídica.

Con base a la precitada consideración de orden legal, la Ley Forestal, incorpora como usuarios tradicionales a comunidades del lugar –que sin ser todos necesariamente indígenas- están organizadas con personalidad jurídica, que por tal razón y ha decir de la propia Ley "...tendrán prioridad para el otorgamiento de concesiones forestales en tierras fiscales de producción forestal permanente..." y que para los efectos legales son conocidas como Agrupaciones Sociales del Lugar (por sus siglas ASL's), o también como usuarios tradicionales. Hade notarse que en este caso y a diferencia del anterior, estamos habiendo de concesiones forestales cuyo otorgamiento se produce en condiciones diferenciadas y dentro de un 20% de la jurisdicción territorial municipal, si ésta corresponde a la categoría de tierras de producción forestal permanente, para lo cual la municipalidad y/o mancomunidad municipal propondrá al Ministerio del Ramo de manera previa, la delimitación de áreas de reserva forestal municipal en el señalado porcentaje y destinadas exclusivamente para concesiones forestales a las ASL's; las mismas que acceden a dichos derechos obviando el proceso de licitación y sobre la base mínima de la patente forestal.

La señalada actividad pirata e informal se convirtió en un problema que no podía neutralizarse con la adopción de políticas de comando y control, por lo que se decidió por optar por la vía de la incorporación de estas colectividades hacia un esquema de formalidad hasta cierto punto paternalista en mérito a las obligaciones concomitantes del Estado a través de las municipalidades o mancomunidades municipales de prestarles todo el apoyo técnico que sea posible en temas tales como: elaboración de sus planes de manejo, capacitación en gestiones empresariales y de mercado, en cuestiones de incorporación de valor agregado a sus productos y otras.

Considero importante a manera de elemento ilustrativo, poner énfasis en la concepción propiamente legal de las ASL's., por cuanto dichas agrupaciones son definidas por la ley de la manera siguiente. "Agrupaciones sociales del lugar: Colectividades de personas con personalidad jurídica o que la adquieran para tal efecto, conformadas por usuarios tradicionales, comunidades campesinas, pueblos indígenas y otros usuarios del lugar que utilizan recursos forestales, dentro de la jurisdicción de una Municipalidad o Mancomunidad de Municipalidades, constituidos y calificados conforme a Ley y el presente reglamento para ser beneficiarios de concesiones en las áreas de reserva destinadas para tal fin"

El artículo 1º del Reglamento de la Ley Forestal, ha interpretado el espíritu municipalista que le quiso dar el legislador, por cuanto se habla de recursos dentro de una jurisdicción municipal y esto se comprende si se pone atención a la segunda parte del artículo. "Dichas agrupaciones deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Poseer objeto propio de existencia, basado en una función económica, social y/o territorial común a sus miembros.

b) Poseer una antigüedad comprobada de cinco años como mínimo, al momento de la solicitud.

c) Residencia efectiva de los miembros de la agrupación en el Municipio.

d) Poseer un mínimo de veinte miembros.

Por último cabe resaltar la importancia de dos requisitos que explican la lógica del modelo. Uno es el referido a la exigencia de que los miembros de la asociación, cooperativa, sindicato o lo que fuere, sean residentes efectivos dentro la jurisdicción del municipio, lo cual impide que pobladores de otros municipios se beneficien de los recursos ajenos y de las regalías que por concepto de patente pagan estas organizaciones, retornen al municipio en un porcentaje legalmente fijado.

Pro otro lado, la ley exige que los beneficiarios tengan una antigüedad mínima comprobada de por lo menos cinco años de actividad relacionada con el bosque, lo cual tiene como explicación el hecho de que el legislador ha pretendido regularizar una actividad clandestina preexistente. La cuestión más compleja sin embargo está en la forma de comprobar dicha antigüedad y esto lo ha resuelto la ley delegando al Consejo Municipal la responsabilidad de avalar tal extremo con el fundamento de que en un municipio pequeño todos se conocen.

Al cabo de más de cinco años de la experiencia, los resultados han sido alentadores por cuanto se ha logrado un objetivo vital que es haber materializado una alianza estratégica entre las colectividades y el Estado por medio de la Municipalidad y las ASL's que se constituyen en custodios naturales del ecosistema forestal. Estamos convencidos que el camino de la inclusión y justicia social todavía es larga y tortuosa, pero existen señales alentadoras que nos hacen abrigar esperanzas de un mañana ecológicamente más justo y equitativo.

Transversabilidad de las Leyes en la Gestión de Recursos Naturales y Aprovechamiento Forestal en Tierras Comunitarias de Origen TCOs en Bolivia

Víctor Camacho Gonzáles

En Bolivia a partir de 1996 se ha generado un proceso importante de reformas en la estructura jurídica del país. Estas reformas han incluido también de manera importante aspectos relacionados con los Derechos de los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas y Altas. Tal como refieren dirigentes de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia "En 1996 a partir de la marcha por la vida y el territorio que realizamos los indígenas, el estado boliviano, la población Boliviana han descubierto que existimos y que somos parte de este país" [18]

El contexto político se expresa en las reformas a la Constitución Política del Estado, ley de Reforma Educativa, Ley de Participación Popular, Forestal, Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA, Hidrocarburos y otros. Estas normas definen un escenario legal diferente para con los derechos de los pueblos Indígenas e intentan en cierta manera. transversalizar los instrumentos jurídicos con relación al espíritu del Convenio169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ratificado por ley 1257 del 11 de julio de 1991[19]. Estos instrumentos intentan conciliar por un lado intereses de los Pueblos Indígenas de Bolivia basados en la norma internacional convenio 169 y por otro lado intereses de empresarios ganaderos, agrícolas y forestales los cuales son reconocidos como parte de los grupos privilegiados de poder que históricamente han explotado los recursos forestales de manera no-sostenible. La ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, Ley Forestal, Medio Ambiente y el Reglamentos General de Áreas Protegidas es una muestra de ese intento[20].

La interrogante está en ¿cual es la trama jurídico y político? en el escenario de reivindicación de los derechos de pueblos indígenas ¿hasta donde es posible conjugar una normatividad transversal y su aplicación real en un contexto social económico y político de dimensiones complejas y que aun mantiene viejos rasgos colonialistas? La ley forestal Nro.1700 de julio de 1996 responde a ese contexto de modificaciones al ordenamiento jurídico de nuestro país, de mediación entre intereses y de perfilar una norma que recoja los derechos Indígenas de uso, disposición y aprovechamiento de los recursos Forestales en Tierras Comunitarias de Origen TCOs [21].

---

[18] En Tierras Bajas de Bolivia existen 34 pueblos indígenas los mismos que constituyen la Confederación. Estos pueblos habitan en toda la región de Tierras Bajas, es decir, en 7 de los 9 Departamentos que hacen al país (Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Chuquisaca, Trópico de Cochabamba y Norte de La Paz). Desde comienzos de los 90 la Población Indígena ha generado una posición sólida y de respeto ante las instancias del Estado. En 1990 se produce la "Marcha por el territorio y la dignidad", los pueblos indígenas del Beni, con apoyo de otros pueblos, marchan desde Trinidad a La Paz (640 km) reclamando la defensa del derecho a los territorios. Esto tuvo dos efectos: la sociedad boliviana "descubrió" a los pueblos indígenas y sus reivindicaciones. El pueblo boliviano acogió y apoyó las demandas. El otro efecto, fue la consolidación de CIDOB como organización nacional, con la adición de pueblos de varios departamentos. Como consecuencia de la marcha, el gobierno de entonces emitió 8 Decretos Supremos concediendo igual número de territorios indígenas, previos procesos de saneamiento y delimitación.

[19] La CIDOB ha participado activamente en la elaboración, discusión o reformulación de diversos instrumentos jurídicos como: La Ley de Reforma Educativa, Ley de Participación Popular, Ley Forestal, Ley INRA, Ley Hidrocarburos, y otros. Esto ha otorgado a CIDOB la condición de personaje activo en la sociedad boliviana, no solo en defensa de los pueblos indígenas sino con una visión integrada que recoge todos los intereses de país hacia la construcción de una nueva cultura social digna y equitativa.

[20] La principal reivindicación de los pueblos indígenas es el territorio. Este se considera como condición indispensable para la supervivencia y desarrollo social en cuanto a pueblos. En la Plataforma de Lucha de CIDOB definimos: "El territorio es para nosotros el espacio vital donde se sustentan nuestros mitos, conocimientos, ciencia, tecnología y costumbres, las mismas que hacen a nuestras culturas y espiritualidad; aspectos inseparables de la vida y dignidad e identidad de los pueblos indígenas. La administración indígena de los territorios se convierte en una componente importante que deriva en la preocupación gestión e interpelación cabildeo político y jurídica dirigido a la administrar la naturaleza de manera sostenible, a pesar de las enormes presiones de las industrias y actividades extractivas (p.ej. minería, tala de bosques). De un lado está el defender en sí el derecho a la administración indígena y de otro el desarrollo de conceptos propios para la conservación armónica de todos los elementos integrantes de los territorios.

[21] El Art. 171 de la Constitución Política del Estado reconoce los derechos sociales, económicos y culturales de los Pueblos Indígenas que habitan el territorio nacional, especialmente los relativos a sus Tierras Comunitarias de Origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Mientras que La Ley 1257 (Agraria) ratifica el convenio de la OIT (169) en su Art. 15 tiene el siguiente mandato: Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

El derecho de "exclusividad" en el aprovechamiento de los recursos forestales marca un avance importante para los Pueblos Indígenas, el de "consulta", elaboración de "planes de manejo forestal" dirigido al aprovechamiento forestal sostenido, el de "coadministración" en áreas protegidas, la no-incompatibilidad de áreas protegidas con las TCOs, el derecho de propiedad colectiva del territorio indígena (TCOs). El reconocimiento de distritos indígenas, de la organización natural-originaria y justicia comunitaria componen un conjunto de disposiciones que son parte de un otro conjunto de leyes, reglamentos que apuntan a transversalizar la temática indígena y de hecho la temática forestal [22]. Sin embargo está claro que la norma no es un objetivo en sí mismo, la validez o efectividad de la misma está en la medida que tiene una aplicación práctica, es aquí donde el panorama se complica en el caso de las Tierras Comunitarias de Origen TCOs.

En Bolivia de los 120.000.000 millones de has. El 50% de esta superficie es boscosa y el 20 % de esta superficie boscosa de aprovechamiento forestal se encuentra en TCOs en proceso de titulación. La disposición, el acceso y aprovechamiento de estos recursos viene entrelazada a una larga historia de depredación y colonialismo interno practicado en estos escenarios territoriales, el empadronamiento y permanente sometimiento de la población indígena en tierras bajas por parte de los empresarios ganaderos y forestales, el sentido depredador en el aprovechamiento de los recursos maderables y no maderables de estos actores y la presencia de un estado incompetente para proteger y gestionar sus recursos naturales.

Si bien existe un avance importante en el componente legal transversal desde 1996 por la lucha del movimiento indígena, aun existen fuertes resabios de las conductas señaladas: Por un lado nos encontramos con la presencia de empresas madereras que generan impactos negativos y que en muchos casos fraudulentamente aprovechan los recursos maderables y no maderables más allá de sus concesiones o fuera de éstas, tal es el caso del cuartoneo. Por otro las instancias competentes de regular las actividades forestales presentan dificultades, están cruzadas por intereses y presiones que determinan un no-cumplimiento de la norma y su perfeccionamiento y por último un conjunto de Tierras Comunitarias de Origen que están intentando despojarse definitivamente, en la práctica, del empadronamiento, asumir su rol político, social y técnico en la gestión de sus recursos forestales colectivamente y que además de un uso tradicional tiene la opción del mercado para el aprovechamiento económico de los recursos forestales existentes en su territorio.

El contexto actual nos presenta una trama jurídica - social que ahora se expresa en el "CONFLICTO POR EL ACCESO A LOS RECURSOS", existe permanentes encuentros, discusiones, movilizaciones, negociaciones, enfrentamiento, análisis, acuerdos y conciliaciones, entre las poblaciones Indígenas, el Estado, empresarios, transnacionales, colonos, campesinos que se encuentra en territorio Indígena. Los Pueblos Indígenas por su parte son consientes de los beneficios y limitaciones de la norma, son conscientes también de las condicionantes históricas, cultural y políticas presentes actualmente. En ese contexto existen experiencias importantes de gestión de su territorio en el que vienen asumiendo el tema forestal en sus TCOs.

El avanzar en la titulación de su territorio, las reformas constitucionales (representación directa en el parlamento), implementaron de municipios indígenas, aprovechamiento exclusivo de todos sus recurso, nueva ley de áreas protegidas (creación del la categoría área protegida –TCO), titulación

---

Bajo ese marco La Ley Forestal establece en su Artículo 2º, inciso d), que el desarrollo forestal sostenible busca facilitar a toda la población el acceso a los recursos forestales y sus beneficios. La misma Ley en su Articulo 32º, Parágrafo II, y la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria en su Articulo 3, Parágrafo III, garantizan a los pueblos indígenas la exclusividad del aprovechamiento forestal en sus Tierras Comunitarias de Origen, estableciendo el carácter colectivo de ese derecho.

[22] Desde 1996 Hasta la fecha se ha solicitado al gobierno nacional en la modalidad de SAN-TCO 52 demandas, de las cuales 51 TCOs han sido admitidas por el INRA para que se haga el saneamiento y 1 TCOs falta que sea admitida, estas demandas están divididas en 78 sub áreas ó polígonos. La superficie total demandada es de 18.712.310,7752 Has y las admitidas para ser saneadas es de 17.616.206,3477. Has (sin tomar en cuenta las nuevas demandas que están en proceso de elaboración). Es decir que hasta la fecha se tiene consolidado a favor de los pueblos indígenas de tierras bajas una superficie de **5.335.320,7131** Hectáreas beneficiando 25 TCOs de diferentes regionales. Bolivia es un país con amplios recursos forestales el 58 % del territorio en tierras bajas es de áreas boscosas. Una buena parte de las TCO.s que se están titulando están ubicadas en áreas boscosas. Estas áreas hasta 1996 estaban en concesiones a empresas madereras, hasta 1997 existían 23 concesiones forestales por un plazo de cuarenta años. Hasta hoy día existe disputas sobre las concesiones ubicadas dentro las TCOs.

definitiva de su territorio, normas de administración, regulación propias y otros aspectos implica avanzar en un posesionamiento ante los recursos naturales y en este caso sobre los recursos forestales.

Esta descripción transversal de las leyes y la situación en cuanto al acceso de los recursos naturales de los pueblos indígenas de tierras bajas en un primer plano nos sitúa, lo reconocemos, en una descripción un tanto lineal o funcional del problema sobre el acceso a los recursos forestales, a pesar de ello asumimos que esos son los puntos de partida y términos de referencia en el que se esta desarrollando los procesos de interpelación y proyección de las políticas estatales en manejo de Recursos Naturales Forestales. [23] La actual coyuntura que atraviesa Bolivia habré aun mas la discusión sobre los diferentes planos que tiene que ver con el manejo, acceso y gestión de lo recursos forestales en tierras bajas el tema ya no es únicamente técnico o de derechos para los pueblos indígenas el acceso a los recursos toma un correlato político, económico, cultural y geográfico. Contradictorio, sensible y de mucha oportunidad.

En octubre del presente año Bolivia experimenta una de sus mas serias crisis después de la revolución de 1952 este movimiento ha sido calificado como la "revolución en democracia". En estos acontecimientos sectores sociales empobrecidos como las barriadas del alto de La paz, Campesinos del Altiplano y Pueblos Indígenas de Tierras Bajas y Altas protagonizan un cuestionamiento y amotinamiento ante la institucionalidad estatal y sus estructuras de gobierno, confirmando el desgaste de las formas de gobernabilidad y abren un escenario esencial para la población Boliviana y por ende para los pueblos indígenas. Este correlato transversal se expresa en gran media en temas centrales que hacen a las políticas, y estrategias de carácter estatal como la "Territorialidad Indígena" [24] que para los pueblos indígenas de tierras bajas se constituye en tema fundamental en la medida que representa su espacio vital.

---

[23] 3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO FORESTAL SOSTENIBLE. La Ley Forestal 1700, entre sus principales disposiciones legales, que instrumentan políticas públicas para el sector, resaltan las siguientes: - El Artículo 1° determina el objeto de la Ley que expresa: "normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país." - El Artículo 2° define los objetivos del desarrollo forestal sostenible de los que se destaca: promover el establecimiento de actividades forestales sostenibles, lograr rendimientos sostenibles de los recursos forestales, proteger y rehabilitar las cuencas hidrográficas y fomentar, promover la educación ambiental - En el Artículo 3° se destaca la utilización integral del bosque. - En el Artículo 10° se resalta que los titulares de derechos forestales deben avanzar hacia el uso integral de los recursos forestales y el empleo de tecnologías ambientales. - Los artículos 19° al 25° demarcan la institucionalidad forestal y define las atribuciones de cada una de ellas. Resalta las responsabilidades de promoción del Órgano Rector: el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación; las tareas de regulación de la Superintendencia Forestal, la responsabilidad en la investigación y promoción del desarrollo forestal de las Prefecturas y otros.

[24] La lucha por la ocupación de los espacios territoriales entre indígenas y criollos, y por lo mismo el control y uso de los recursos naturales en un país caracterizado básicamente por la explotación de materias primas renovables y no renovables, permanece desde hace casi dos siglos. La presencia institucional del Estado es por tanto conflictiva y se superpone a variadas formas de organización indígena (Urioste, 2001). En los primeros años de la República no quedaban sino sólo dos actores con presencia en el escenario rural, hacendados y comunidades indígenas, y lo que estaba en juego era la confrontación respecto a la sobrevivencia de las comunidades o su absorción por las haciendas, con la consiguiente transformación de los comuneros en colonos. En este contexto, los proyectos bolivarianos estuvieron dirigidos a la anulación de un pacto de más de tres siglos con las comunidades indígenas y a la destrucción de las estructuras colectivas, con el ánimo de constituir una sociedad señorial comparable a ciertas sociedades de Europa central, considerándose a los indígenas como a una población marginada que se debía integrar a la nación mediante la otorgación de parcelas individuales (Demelas, 1999).

Una primera corriente argumentaba que los indígenas eran incapaces de transformarse en agricultores capitalistas y consecuentemente que las comunidades tenían que ser reorganizadas dando lugar a la expansión de las haciendas en manos de las elites; mientras que una segunda corriente pensaba que la única medida para cambiar al indígena -campesino orientado a la supervivencia- por un agricultor capitalista era suprimiendo el tributo y otorgando a cada comunero el derecho de propiedad sobre sus parcelas. Por otra parte, el oriente era desconocido en su propia arquitectura espacial y más aún respecto a la naturaleza de la población indígena que habitaba esta región, la misma que fue denominada -en una categoría general- como "grupos silvícolas" hasta principios de la década de 1990. Estos pueblos indígenas serían los primeros afectados por las políticas de la Reforma Agraria de 1953 y los primeros beneficiados por la Ley 1715, a quienes el proceso de reconstitución llegaría también medio siglo más tarde (fines siglo XX).

El replanteamiento conceptual del desarrollo rural, paralelamente a la municipalización del país, ha abarcado un panorama más amplio que el simple incremento de la producción y productividad. En la nueva acepción de desarrollo se considera imprescindible incluir el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia en el campo, la equidad entre género y grupos de edad, creación y perfeccionamiento de los sistemas político locales, creación de un mayor número de núcleos de acumulación en el territorio, el desarrollo regional y local. distribución más equilibrada de la población en el territorio, conservación de los recursos naturales y un manejo adecuado de la ecología, y el respeto de la diversidad cultural (Plaza, 1998).

Con este la "Gobernabilidad Indígena" [25] que implica para las Tierras Comunitarias de Origen la necesidad de Gobernar ese su espacio vital, desde sus normas y costumbres y en este contexto la "Gestión Indígena de sus recursos Naturales" [26]. Las reformas de segunda generación en nuestro país[27] permiten avances diferenciados tanto en la consolidación del territorio, la gobernabilidad y gestión de recursos.

La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia en representación de los 32 pueblos indígenas asume este nuevo escenario como una oportunidad fundamental e histórica en el proceso de reivindicación y negociación de sus planteamientos, de este escenario se espera la asamblea constituyente como un mecanismo de reformar el país. La CIDOB tiene varios planteamientos que están relacionados estrechamente o definidamente con la gestión de sus recursos naturales. Se trata de temas tal como:

- Entidades Territoriales Indígenas y/o Municipios indígenas como el dispositivo de gobernanza local emerge como uno de los planteamientos importante para los pueblos indígenas de tierras bajas, existen sectores campesinos e indígenas que van más allá y que proponen por ejemplo una nueva distribución territorial política administrativa basada en la presencia de nacionalidades y pueblos indígenas y con éstos sus propios gobiernos autónomos u otros sectores empresariales o cívicos que proponen las autonomías regionales, la federalización del país.
- Propiedad y/o beneficios sobre los recursos naturales renovables y no renovables planteamiento dirigido a decidir en la gestión de sus recursos renovables y no renovables en la cabalidad de lo que esto significa. Propuesta que sin duda genera y generará serias preocupaciones para los sectores de hidrocarburos, mineros, forestales.
- Representación directa parlamentaria. Que implica una representación efectiva de las poblaciones indígenas en los espacios de poder nacional con la visión de tranversalizar las decisiones en cuanto a los pueblos indígenas, su desarrollo y gestión de sus recursos.
- Participación directa en las instancias ministeriales regionales y departamentales, prefecturas que tiene que ver con los pueblos indígenas.

---

[25] Los antecedentes anteriormente descritos han configurado en el país una amalgama de visiones sobre los territorios que conjugan niveles estáticos y dinámicos, grados de rigidez y flexibilidad, opciones de ensanchamiento y achicamiento, y de funcionalidad, según el caso y nivel que se considere. Cuando se menciona el concepto de territorio y propiamente de apropiación territorial, se está haciendo referencia a realidades diferentes en su nivel y significación.

El territorio en su nivel más estático y abstracto puede encontrarse en el ámbito nacional. Es el marco bajo el cual se construye la institucionalidad estatal bajo el precepto constitucional de que los recursos naturales son de dominio originario de la nación. Luego están otros dos importantes niveles de territorio funcional caracterizados por los escenarios político-administrativos departamentales y municipales. Ambos niveles son considerados como unidades de planificación y en la mayoría de los casos también hacen referencia a identidades territoriales regionales.

Visiones sobre la Territorialidad y el Desarrollo Rural Diego Pacheco Balanza [1]

[26] Por otro lado, la CPE garantiza a las autoridades naturales de las comunidades indígenas a ejercer sus funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, aclarando que éstas normas que responden a usos y costumbres no deben ser contrarias a la Constitución ni a las Leyes.

En cuanto a los recursos naturales la CPE dispone que el suelo, el subsuelo con todas sus riquezas naturales, aguas lacustres, fluviales y medicinales además de los bienes a los que la Ley les dé esa calidad, son de dominio originario del Estado y las condiciones de su dominio serán establecidas por Ley.

Otro aspecto fundamental contenido en la CPE está referido a la calidad de propiedad pública inviolable que le confiere a los bienes patrimonio de la nación, en este sentido es deber de todo habitante respetar esa propiedad y protegerla.

[27] A fines del siglo XX tres grandes vertientes iniciarían la modificación de las relaciones territoriales en el país, a tono con el crecimiento de las demandas indígenas en América Latina, con características insospechadas para su momento, como son: a) la modificación de la Constitución Política del Estado en 1995 con la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales para los pueblos indígenas, en el marco de los discursos del desarrollo sostenible; b) el reconocimiento de convenios internacionales siendo más representativo el convenio 169 de la OIT; c) la agenda de los organismos multilaterales relacionados con la promoción de procesos de participación popular y nuevas políticas de tierras; d) la propia agenda de las organizaciones indígenas del oriente boliviano y campesinos indígenas del occidente; y, e) las agendas de los partidos de gobierno como una interpretación local de las anteriores. Estas vertientes modelarían las reformas posteriores, siendo las más importantes para el tema que tratamos la Ley de Participación Popular y la Ley de Tierras.

El conjunto de reivindicaciones, entre otros, apunta a un nuevo escenario político, administrativo para los pueblos originarios que también conlleva un escenario de avance en el concepto y materialización de lo que es el acceso a los recursos forestales en nuestro país. Los sectores sociales son consientes que este conjunto de propuesta es un camino espinoso ya que la diversidad de intereses y culturas en nuestro país conjugan un panorama deberas complicado

Si volvemos al escenario actual en materia de gestión de los recursos naturales existen coincidencias de ajuste a aspectos claves en lo que hasta ahora se ha avanzado en la temática de gestión y acceso a recursos forestales en Bolivia. Esos ámbitos los podemos resumir en:

- Necesidad de Transversalizar la norma en su concepto, orientación, definición y aplicación. En materia de recursos naturales y acceso a recursos forestales
- Necesidad de establecer el efecto vinculante de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en materia de acceso a los recursos naturales y forestales en Tierras Comunitarias de Origen.
- Despolitización de las instancias administrativas, privilegiar las capacidades, participación indígena efectiva, capacidad y honestidad de gestión.
- La necesidad de privilegiar, consolidar y orientar en su aplicación el derecho consuetudinario con carácter vinculante y de aplicación prioritaria.
- Ajustar, contextualizar, reafirmar la responsabilidad indígena en la gestión de sus recursos naturales y el acceso a los recursos forestales.

Esta agenda de la CIDOB sobre el acceso a los recursos forestales resta un camino importante para los pueblos indígenas de tierras bajas en la gestión de sus recursos naturales sabiendo que la seguridad jurídica de sus territorios tiende a consolidarse.

Manejo y Administración Privada de Áreas Protegidas en Bolivia

Walter Rivera Coria

1 Áreas protegidas privadas en Bolivia - Antecedentes históricos y normativos

Existen antecedentes de protección de los recursos naturales en nuestro territorio que datan de los tiempos de la colonia, aunque con posterioridad, la información recopilada por el Centro de Datos para la Conservación (CDC) en 1991 y el trabajo de Heinrich y Eguivar[28] nos proporcionan una relación documentada de actos jurídicos diversos que se remontan al año 1825 –de creación de la República- como antecedentes de regulación que pese a orientarse en el característico resguardo con finalidad extractivista, manifiestan una sensibilidad presente a lo largo del tiempo por preservar ciertos recursos del exterminio atribuible a su uso irracional. El carácter aislado de todas estas medidas llegó a representar una constante hasta el 2 de agosto del año 1939, cuando durante la presidencia del Gral. Germán Busch es declarado primer Parque Nacional -de carácter público- el bosque de keñua de Sajama (hoy el PN Sajama), que en cuanto acontecimiento histórico se relaciona con la creación del primer espacio protegido de carácter privado en 1963, cuando es declarado con idéntico carácter -Parque Nacional- el denominado "Cerro de Comanche" en el Cantón Caquiaviri del Departamento de La Paz, de propiedad particular –aunque el nombre de su titular no se encuentra señalado en los mencionados registros.

Con similar relación, la institución de una pequeña cantidad de predios que adquirían denominación de espacios protegidos, la mayoría de orden privado, comenzó a sucederse desde entonces con la adopción de variadas caracterizaciones, tomadas en su mayoría del extranjero. Creemos apropiado definir como factores más o menos comunes de estas: (i) su no integración a normativa alguna con excepción de sus propios instrumentos de creación –que, coincidentemente, son también de todo tipo-, (ii) la ausencia de instancias gubernamentales encargadas - o la gestión deficiente de aquellas que a mediados de los 60 y 70 habían sido creadas, como el CDF-; y, (iii) el afán de obtener una declaratoria "de protección" para sus tierras por muchos propietarios que buscaban ventajas de orden especulativo o fiscal, siendo los menos aquellos que expresaban un verdadero afán preservacionista, aunque limitados por la carestía de recursos y de capacidades técnicas.

Con las reformas legales en favor del medio ambiente introducidas a principios de los 90, el Estado boliviano experimenta una nueva orientación de sus políticas y normativas, instrumentando en cumplimiento de los acuerdos de Río de 1992 la Ley del Medio Ambiente con el carácter de ley marco, en cuyo ámbito comienzan a integrarse otros ordenamientos preexistentes como el forestal, agrario y de áreas protegidas, transversalizándose el ámbito de aplicación de aquella norma hacia toda la restante ordenación concerniente a uso y gestión de recursos, que hasta entonces habían contado con un enfoque de gestión marcadamente sectorializado. El 15 de junio de 1994, por Ley 1580, Bolivia ratifica el Convenio sobre Diversidad Biológica acordado en la Cumbre de Río; esta normatividad se constituye a partir de entonces, en base vinculante para nuestro ordenamiento nacional actual en materia de conservación in situ de la diversidad biológica. Como tal, entre sus postulados se halla el Art. 8 de esa Convención que plantea el compromiso para el establecimiento del sistema nacional de áreas protegidas boliviano y la elaboración de directrices para la selección, establecimiento y ordenación de áreas protegidas, que se materializaron además de la Ley del Medio Ambiente -1333- de 27 de abril de 1992 con la promulgación del Reglamento General de Áreas Protegidas (D.S. 24781) de 31 de julio de 1997.

Empero la Constitución Política del Estado, pese a ser su reforma de 1994 posterior a toda esta reorientación de nuestra normativa, no ha sido capaz de recoger principios elementales como el derecho a un medio ambiente sano o el esclarecimiento del enfoque sustentable del desarrollo económico del país. Pese a ello, posee un contenido que permite la sujeción del marco legal e institucional para la conservación de la diversidad biológica, que se basa fundamentalmente en la interpretación de los Arts. 137 y 170, que a la letra establecen:

[28] HEINRICH Balcázar, Freddy y EGUIVAR Mario Ricardo; "Las Areas Protegidas en la Legislación Boliviana"; LIDEMA-Konrad Adenauer; La Paz, Bolivia; 1996.

- “Artículo 137.- Los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad pública, inviolable, siendo deber de todo habitante del territorio nacional respetarla y protegerla”;
- “Artículo 170.- El Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento”.

Estos dos preceptos, conjuntamente el Art. 8 inc. h) que fija como deber de toda persona el resguardo y protección “de los bienes e intereses de la colectividad”, el Art. 7 inc. i) que establece “la propiedad privada, individual y colectivamente, siempre que cumpla una función social” como un derecho fundamental de las personas y el Art. 2 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (relacionado al 169 constitucional), que establece la Función Económico Social de la propiedad en materia agraria como “el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo…” conjuntamente los atributos inherentes al derecho propietario contenidos en la legislación civil como agraria, constituyen la base legal para la realización de actividades de conservación por propietarios privados en sus tierras.

2 Institucionalización del SNAP boliviano e insuficiencias del ordenamiento sectorial

La conceptualización y organización del actual Sistema Nacional de Areas Protegidas boliviano se gesta en forma previa a la Cumbre de Río. Durante el año 1989, en el seno de la Liga de Defensa del Medio Ambiente –LIDEMA-, aglutinadora de varias organizaciones ambientalistas, es creada la denominada Red de Parques con la participación de sus instituciones miembro. El primer antecedente legal del SNAP se encuentra en el Reglamento de la Pausa Ecológica Histórica (D.S. 22884) de 3 de agosto de 1991; que en su Art. 15 encomienda al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) y a la Secretaría Nacional de Medio Ambiente[29] (SENMA) su conformación como un sistema integrado, en coordinación con las Direcciones Departamentales del entonces Centro de Desarrollo Forestal (CDF), pero su institución ocurre recién en 1992 a través de la Ley del Medio Ambiente, mediante la implementación del Proyecto de Conservación de la Biodiversidad y los Ecosistemas en las Areas Protegidas de Bolivia (PCBB), financiado por el flamante Global Environment Fund Trust (GEF) del Banco Mundial (BM). Este proyecto, mejor conocido como PCBB-GEF I fue concebido para buscar la consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que garantizara, a largo plazo, el funcionamiento de todas las áreas protegidas que lo integren.

En esa línea, se instituye en 1993 la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad, como organismo dependiente de la SENMA para hacerse cargo del primer Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia, que se inicia con 40 espacios, de los cuales apenas 3 contaban con presencia de campo y cierto nivel de manejo evidenciables. La DNCB se convierte posteriormente en la DGB, hasta que finalmente, en virtud del D.S. 25158 de 4/9/98 que reglamenta su funcionamiento, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas se hace cargo del SNAP, gestionando actualmente una “lista oficial” de 21 áreas protegidas consideradas de interés nacional [30], carácter que en sujeción al Art. 16 del Reglamento General de Areas Protegidas obedece fundamentalmente a la relevancia de sus valores naturales, que significa que su selección ha sido establecida en función a criterios de representatividad y biogeográficos.

El Sistema Nacional de Areas Protegidas boliviano, puede ser considerado de reciente establecimiento, ya que si bien se reconocen antecedentes de creación de espacios protegidos desde

[29] Antes, el mismo año 1991 fue establecida al interior del SENMA la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (DNAPVS), que aunque improvisada, fue la primera repartición a la que se asignó la administración de las áreas protegidas y conservación de la biodiversidad en Bolivia, con 8 Áreas Protegidas consideradas “prioritarias” bajo su tutela. Ese mismo año es creado paralelamente también el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA), encargado de captar recursos financieros para la gestión ambiental.

[30] La lista de áreas que lo conforman en concreto, -conforme a datos de la DGB de 1998- sin tener en cuenta las áreas Propuestas y Potenciales comprende 34 unidades, de las cuales 14 se encuentran en estado de Redefinición, siendo 20 –ahora 21- en realidad, aquellas que integran esa lista “oficial”, cuyo parámetro de definición se encuentra referido a la capacidad de gestión con que contaba la institución entonces.

el año 1939, fue recién a partir de 1978[31] en que son implementadas las primeras experiencias de gestión, aisladamente, hasta el inicio formal de sus actividades, en 1993.

Con el transcurso del tiempo, el SERNAP gracias al apoyo de la cooperación internacional, ha venido basando su trabajo en la implementación de actividades de gestión en estos espacios. Su labor ha permitido registrar importantes avances en formación de recursos humanos, creación de un cuerpo de protección nacional, dotación de equipamiento, construcción de infraestructuras y la ejecución de diversos proyectos de conservación y uso sostenible con comunidades[32]. Actualmente, sus políticas más importantes se encaminan a lograr la autosostenibilidad financiera del sistema y a la implementación de un Programa de Monitoreo y Evaluación Gerencial y de Biodiversidad, pero no obstante, ha sido muy poco lo avanzado en aspectos como la consolidación de gestión en los espacios que no se hayan contemplados en esta Carta Nacional[33] o el desarrollo de conectividad entre las propias áreas protegidas públicas existentes por medio de la creación de corredores ecológicos o zonas de amortiguamiento. La existencia de estos espacios, aunque si bien de carácter complementario, resulta de innegable importancia para el mantenimiento de la viabilidad de poblaciones y sistemas naturales y su rol se haya también directamente vinculado con la maximización de oportunidades de interacción con actores privados y pobladores ajenos a las áreas, posibilitando su involucramiento que coadyuve en la mitigación de las amenazas resultantes de las actividades de uso que desempeñan, entre otros beneficios.

El legislador demuestra haber considerado el valor de estos espacios de principio, pues la norma llega a hacer mención en su Art. 18 a las "áreas protegidas de carácter privado" como "aquellas manejadas y financiadas voluntariamente por particulares que sin ser parte del SNAP, desarrollarán sus actividades en el marco del sistema y del conjunto de normas que regulan la materia." Pero a pesar de su incorporación, este artículo ha carecido de instrumentación legal siendo dejado de lado en el establecimiento de las políticas del sector, por haber sido marcado con un carácter de complementariedad, permanentemente, respecto de la misión fundamental del SERNAP, que por mandato legal ha abocado sus tareas íntegramente a las áreas protegidas de interés nacional (la atribución más saliente que le asigna el D.S. 25158 que establece su organización y funcionamiento, circunscribe tan sólo a las áreas protegidas de carácter nacional su accionar concerniente a planificación, administración y fiscalización). Esta delimitación funcional representa en la práctica, un distanciamiento en sus alcances operativos y la realización de otras prioridades de acción, anotándose en una serie de insuficiencias que ponen en tela de juicio la propia viabilidad jurídica de las "áreas protegidas de carácter privado" en medio del contexto normativo de nuestro ordenamiento. Podemos mencionar así:

- El Art. 60 de la Ley del Medio Ambiente que establece una definición general de las áreas protegidas, para otorgarles seguidamente (Art. 61) el carácter de Patrimonio del Estado y de Interés Público y Social. Ajustando estos atributos al contenido del Art. 137 constitucional anteriormente mencionado, se interpreta que el carácter que se atribuye a las áreas protegidas en la legislación boliviana es esencial y exclusivamente público, inherente al dominio originario del Estado, por lo que una declaratoria realizada sobre un bien de dominio privado resultaría ajena al concepto general, haciendo inviable la disposición del Art. 18 del RGAP.
- La ausencia de un concepto específico, modo de declaratoria e indefinición de características esenciales de las "áreas protegidas de carácter privado" al interior del régimen del RGAP.
- La inexistencia de incentivos fijados, fundamentales para el éxito en la implementación de los mecanismos de conservación privada (algunos de ellos, como la exención impositiva, requieren ser instituidos necesariamente por Ley de la República).
- Guerra[34] apunta también la existencia de otra probable incongruencia basándose en la interpretación de la disposición complementaria del Art. 150 del RGAP que declara que "es competencia exclusiva de la AN de APs [el SERNAP] organizar el SNAP, que comprende todas

[31] Son dos las primeras experiencias de gestión que se conocen, la primera de 1978 en Ulla-Ulla y la segunda, en 1982 en la Estación Biológica del Beni.

[32] Informe PCBB GEF I, 1998.

[33] El Art. 17 del RGAP establece que la Carta Nacional estará conformada por las áreas protegidas de carácter nacional, siendo aquellas que presentan rasgos naturales de importancia nacional o internacional.

[34] GUERRA, Alejandro; en "Áreas Protegidas Departamentales, Municipales y Privadas en Bolivia"; PROMETA/Tinker Foundation; Tarija, Bolivia; 2001.

las APs existentes en el territorio nacional, sin excepción alguna". Siguiendo esta, la norma estaría planteando un criterio inclusivo estricto de todas las áreas protegidas del país y podría considerarse incompatible con el Art. 18, que determina la no pertenencia al SERNAP de las "áreas protegidas de carácter privado". Sin embargo, este criterio, obedeciendo al carácter de "disposición complementaria" dado al Art. 150, podría estar no necesariamente planteando lo dicho, sino –aunque sí, de modo impreciso- tan sólo el señalamiento de una misión aislada para la Autoridad Nacional con el fin único de encargarle la conformación y organización del SNAP, labor que en un primer momento hacía necesaria la incorporación de un cúmulo de espacios protegidos preexistentes, a los que correspondían declaratorias diversas. Pero cual sea la interpretación, es indudable que hemos encontrado otro desacierto en el planteamiento de la norma, que creemos amerita ser subsanado favoreciendo, bien es cierto, una integralidad biogeográfica que se traduzca en una integralidad de políticas y normativa.

3 Estratégica de las áreas protegidas privadas en el ámbito del SNAP

Al margen de los múltiples beneficios que las áreas protegidas en su generalidad reportan al hombre, como la prestación de servicios ambientales, preservación del patrimonio natural, arqueológico, cultural, recreacional y otros ampliamente conocidos, existen criterios propios que deben considerarse a la hora de analizar la trascendencia de las áreas protegidas privadas respecto de un sistema de áreas protegidas públicas previamente constituido, como el boliviano.

Debe entenderse en primer lugar, que la conservación no es tan sólo una tarea del Estado, criterio al que en Bolivia ha contribuido el carácter de marginalidad permanente que le ha sido dado en la orientación de las políticas públicas, en las que ha tenido mayor incidencia la promoción de actividades económicas de naturaleza extractiva. Podemos referir como características más relevantes, una carencia de compromiso efectivo del Estado, traducido en la debilidad política e institucional del ministerio del ramo respecto de otros ministerios como el de hidrocarburos o minería; el enfoque limitado atribuido a la conservación in situ -referente mayor de este género de actividades-, hasta ahora relacionado casi íntegramente al accionar de la cooperación internacional y aislado operativamente de otros afines como el de biodiversidad y de gestión ambiental -comando y control-; así como por la escasa apropiación de conceptos e interés por parte de la prensa y opinión pública en general. Estos factores, de evidente naturaleza estructural, evidencian el imperio de distintas prioridades y percepciones en una sociedad agobiada aún por elevadísimos índices de pobreza y marginalidad.

En segundo lugar, deben considerarse los propios alcances operativos del SNAP boliviano, que como otros sistemas de áreas protegidas públicas institucionalizados en el mundo, experimenta dificultades para el cumplimiento de sus objetivos en un entorno de medios limitados y necesidades crecientes. Podemos concretar nuestras observaciones en los siguientes aspectos:

- Bolivia cuenta con un total de 45 grandes regiones ecológicas, de las cuales, con 18 áreas protegidas que integraban el SNAP hasta 1999, se encontraban representadas 35. Si a esto añadimos las serias amenazas provocadas al interior de las áreas protegidas en gestión, tales como una creciente presión sobre el uso de recursos ejercitada por poblaciones rurales circundantes –agravadas por malas prácticas agrícolas como la quema, causante de graves y permanentes incendios forestales o la agresividad recientemente demostrada por el "movimiento sin tierra" en zonas del oriente y sur bolivianos-; el cultivo ilegal de la coca; la explotación ilegal de madera y de especies de fauna; la explotación hidrocarburífera y la escasa ordenación ambiental del sector industrial que ocasiona graves problemas de contaminación, entre otros menos visibles, podemos encontrar un escenario muy adverso e insuficientemente representado. No deben quedarnos dudas, consiguientemente, del duro desafío que representa para la autoridad de áreas protegidas en este país la sola administración del sistema actual.
- De dos evaluaciones técnicas efectuadas al SNAP, por UICN y el GEF/Banco Mundial a la finalización del proyecto PCBB GEF-I y UICN (1997 y 1998), en que por un lado fue evidenciado un alto cumplimiento de objetivos institucionales, fueron identificadas necesidades primordiales como: la reformulación, recontextualización y jerarquización del RGAP y promover la promulgación de la Ley de Conservación de la Diversidad Biológica; implementación de políticas para conseguir la sostenibilidad financiera del sistema (mecanismos de autogestión); creación de zonas de amortiguación; y la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de involucramiento de

la sociedad civil y del sector privado. Este último aspecto, por haberse evidenciado –conforme al informe de UICN- que las necesidades de crecimiento constante del SNAP, ampliando sus facultades de gestión a nuevas áreas protegidas por crearse originan una brecha creciente entre sus necesidades, cada vez mayores, y las limitadas posibilidades de atención directa por la Administración Central.

Realizada esta aproximación de contexto, es posible describir los aspectos esenciales que evidencian la importancia estratégica de incorporar un sistema de áreas protegidas privadas en nuestro país:

- Un incremento efectivo en la representación de los ecosistemas existentes, que constituye la posibilidad de ampliación de la muestra ecoregional, actualmente con cobertura parcial; así como la creación de condiciones de conectividad para los ecosistemas representados en el sistema de áreas protegidas públicas del SNAP que favorezcan la conformación de corredores ecológicos y zonas de amortiguación en áreas protegidas, de los que se carece.
- La posibilidad de minimizar el impacto humano en algunas áreas protegidas nacionales con la creación de áreas privadas sería inmediata, ya que la creación de espacios recreativos ambientales en zonas de mínimo impacto -a manera de zonas de amortiguación- y de mayor accesibilidad, posibilita un descongestionamiento de la carga humana en ecosistemas protegidos más importantes, provocado por actividades como el ecoturismo.
- Creación de oportunidades de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad para el involucramiento de particulares interesados en conservar, aspecto para el que resulta de importancia la realización de estudios concernientes a la motivación de los propietarios para su declaratoria, como el parámetro en uso que permita definir las líneas de incentivos a ser implementadas por el Estado para promover esta actividad. En países como Chile y Costa Rica, la realización de los mismos ha permitido encontrar un orden de prioridades distinto al imaginable empleando una lógica de mercado; imponiéndose motivaciones como el sentido de “stewardship” o “custodia” asociable al afán de conservación de la diversidad biológica por sobre otras alternativas de aprovechamiento.
- Incremento de la oferta de servicios ambientales; que debe interpretarse como una generalización de los beneficios obtenidos de la creación de estos espacios en los ámbitos local, regional y global.

Así entendido, corresponderá al Estado boliviano asumir el compromiso faltante para la integración del componente de la conservación privada en la planificación del sector, esfuerzo que no parece deleznable si tenemos en cuenta que la aplicación de una adecuada reorientación de procesos capaz de permitirnos encarar con visión de integralidad la conservación de la diversidad biológica y el medio ambiente, abarca una problemática de fondo tal que podría ser extendida hasta la propia instrumentación de una reforma constitucional que coadyuve en el cambio de orientación de los paradigmas estructurales sociales y económicos con que se concibe el desarrollo actualmente.

De este modo, en el ámbito específico de la conservación privada, que consideramos, no debe de perder de vista esa visión sistémica, el Estado tendrá que ser capaz de encarar la conformación de una verdadera red de espacios protegidos privados vinculada estratégicamente al SNAP, compartiendo planes y políticas institucionales de acción de manera tal que las áreas protegidas privadas cumplan la función esencial de convertirse en espacios abiertos para el involucramiento de la sociedad civil en la conservación de la diversidad biológica y se definan como una auténtica alternativa de generación de recursos económicos a través del aprovechamiento sostenible de la naturaleza. El planteamiento de una red de espacios privados involucra construir un escenario en que se multipliquen los beneficios paralelamente con el incremento de representatividad de regiones ecológicas prioritarias, por medio de la formalización de políticas de incentivos acordes a estos criterios. En búsqueda de proximidad conceptual: un análisis de las figuras normativas tipo “área protegida privada” existentes en nuestro ordenamiento.

4 Formulación de un concepto

La formulación de un concepto de área protegida privada es un asunto del que muy pocos autores se han ocupado, Carlos Alberto Mesquita define lo que se denomina “reserva natural privada”, como “una 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 ahí existentes" [35]. Otro concepto similar expresa que "reserva natural privada" es "cualquier inmueble que comprenda, por lo menos en parte, áreas naturales y cuyo dueño o propietario preserve o aproveche sostenibleme estas áreas y asegure su conservación" [36]. Por su parte, el borrador para discusión del taller sobre Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada (ASPP) de Chile de 3 de diciembre de 2002, plantea la siguiente definición: "Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada: Porción de territorio de propiedad privada, delimitado geográficamente y establecida por voluntad de su propietario para alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 34 de la Ley Nº 19.300: asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental".

En estas definiciones distinguimos dos corrientes, una de ellas de gran criterio práctico, inclinada más hacia una determinación voluntaria en su declaratoria, y otra que vincula esta voluntariedad a la existencia de parámetros previamente establecidos por un organismo rector. Comentarios aparte, nuestra postura discurre por esta segunda línea, en el entendido de que resulta muy importante direccionar los esfuerzos de conservación del sector privado, de principio, mediante criterios rectores; atribución que resulta coincidente además con el carácter de interés o utilidad pública atribuido a las áreas protegidas en nuestra legislación nacional.

De este modo, consideramos que un concepto de área protegida privada debe caracterizarse por los siguientes elementos constitutivos:

1. Naturaleza privada de la propiedad del predio; referida a su dominio de naturaleza privada, perfeccionado, conforme al régimen de la propiedad vigente;

2. Expresa voluntad del propietario para su declaratoria; que debe entenderse como expresión manifiesta de la voluntad del titular para someter sus atributos de dominio a un régimen que instituye nuevos derechos y obligaciones;

3. Reconocimiento estatal e integración en los lineamientos del sector; la institución de un área protegida privada debe ser reconocida mediante declaratoria extendida por el organismo competente, e integrada a la dinámica de lineamientos instituidos para la conservación de la diversidad biológica;

4. Importancia de los valores protegidos para la conservación de la diversidad biológica; este aspecto, directamente relacionado con el anterior, supone que la nueva condición otorgada al predio, obedece al reconocimiento de un valor intrínseco propio, inherente a la conservación de la diversidad biológica, recursos naturales o recursos culturales asociados[37], cuya estimación represente un criterio idóneo en la motivación de su declaratoria.

En consecuencia, el concepto expresará: Área protegida de carácter privado es una porción de territorio, de dominio privado, afectada a fines de conservación por expresa voluntad de su propietario, integrada en los lineamientos del sector y cuya declaratoria ha sido otorgada en función a la importancia de sus valores para la conservación de la diversidad biológica.

5 Instrumentos con medidas restrictivas

Podemos clasificar a los instrumentos relacionados con la creación de espacios de protección en tierras privadas existentes en nuestra legislación, en dos grupos: aquellos que han sido establecidos por medidas restrictivas, es decir, por la imposición de un órgano de la administración en nombre del Estado y aquellos creados por iniciativa voluntaria, estrictamente.

Instrumentos a través de medidas restrictivas son:

[35] MESQUITA, Carlos Alberto; "Conservación Privada en América Latina:el caso de las Reservas Particulares del Patrimonio Natural, Brasil"; www.iesb.org.br ; 1999; p. 1.

[36] MARÍN Meléndez, Martha Eugenia; "Creación de Reservas Naturales Privadas en Centroamérica"; PROARCA/CAPAS; Costa Rica; 1999; p. 4.

[37] UICN, 1994

Predios afectados en aplicación de la potestad de imperio del Estado.

Servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada.

1) Establecidas como limitaciones o restricciones al derecho de propiedad en atención a la denominada potestad de imperio estatal se encuentran una gran cantidad de normas promulgadas con anterioridad a la vigencia del actual régimen ambiental; ya que como se ha mencionado, el Estado boliviano históricamente ha venido sometiendo el derecho de particulares para el resguardo de la naturaleza de manera sectorializada. Numerosos registros de este tipo pueden ser hallados, en su mayoría con la forma de Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales, algunas de las cuales, si bien no corresponden al sistema normativo actual son capaces de poseer aún vigencia al haberse dictado en virtud a disposiciones no abrogadas del todo, como la Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca de 1975. Se conoce que en gran parte fueron dictadas obedeciendo a presiones regionales o compromisos políticos alejados de esenciales criterios de gestión; aunque en algunos casos sí destaca una manifiesta voluntad de preservación de la naturaleza.

En las compilaciones normativas de CDC Trópico y Heinrich-Eguivar pueden encontrarse normas que establecen diferentes clases de restricciones, ya sea imponiendo obligaciones como el repoblamiento forestal en ciertas áreas de un fundo a sus propietarios, o el sometimiento de éstos a disposiciones de protección legales o reglamentarias: planes de manejo, reglamentos, etc. en virtud a la creación de parques nacionales o reservas forestales en tierras fiscales que incluían predios privados en el perímetro de su extensión; fue así en efecto, que en el caso de estas últimas se encontraba motivado que el D.S. o R.M. fundante consignara específicamente el sometimiento de los propietarios de tierras privadas dentro del perímetro establecido a disposiciones en vigencia o por crearse. Desgraciadamente, muchas de estas declaratorias carecieron de criterios de gestión y más bien, parecen haber contribuido a acrecentar la confusión de derechos propietarios sobre las tierras entre propietarios, habitantes, concesionarios y el Estado; debido a que su aparición resultó en muchos casos, arbitraria como carente de criterios legales, políticos, técnicos e institucionales.

2) Las servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada son una figura integrada en las limitaciones a la propiedad establecidas por la Ley Forestal y su reglamentación, dentro del régimen de Tierras de Protección creado por el Art. 12 de dicha norma. Destinadas a la protección de formaciones naturales relevantes como laderas con pendientes mayores a 45%, humedales, tierras y bolsones de origen eólico, etc., conforme detalla el Art. 35 del Reglamento de la Ley Forestal, estos espacios son considerados de gran importancia para evitar la degradación del entorno, son poseedores de belleza escénica, y pueden tener gran importancia para la preservación de algunas especies, poblaciones y pequeños ecosistemas –como en el caso de los humedales- así como contribuyen en la prestación de un gran número de servicios ambientales, entre otros; su establecimiento se efectúa en el Plan de Ordenamiento Predial –POP- exigido de principio al concesionario forestal para la realización de sus labores. Poseen atributos de inviolabilidad por terceros, irreversibilidad por causal de abandono (Art. 13 V Ley Forestal) y perpetuidad (Art. 13 II LF) asegurada con la obligación de registro de la afectación sobre el predio en la oficina de Derechos Reales.

Conforme al Art. 13 de la LF, extensivo a las Tierras de Protección destaca la alternativa de dedicar estas servidumbres al aprovechamiento hidroenergético, fines recreacionales, de investigación, educación y cualquier uso indirecto no consuntivo, para el cual se exige la elaboración de un Plan de Manejo.

El Plan de Ordenamiento Predial es un instrumento que establece una zonificación del predio conforme a sus capacidades y vocación de uso, basándose en los criterios técnicos de un profesional del ramo avalado por la Superintendencia Forestal, conjuntamente con el propietario del predio. Tiene carácter de declaración jurada para ambos y es capaz de establecer las limitaciones de uso que se estimen pertinentes; el mecanismo de control implementado involucra inspecciones por muestreo al azar, que en caso de incumplimiento se vinculan a los mecanismos administrativos sancionatorios fijados por la norma. Constituyendo objeto de la norma forestal boliviana la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales y sus características, esta figura representa un buen criterio del legislador abocado a la protección de la naturaleza en su género, mas carece de un carácter especializado en la articulación de aspectos de gestión para la conservación de la diversidad biológica, así como de voluntariedad del propietario en su declaratoria.

6 Instrumentos con medidas por iniciativa voluntaria

1. Predios privados con declaratoria de protección mediante disposiciones anteriores a la Ley del Medio Ambiente y otros consagrados a actividades de conservación por iniciativa de sus propietarios.

2. Pertenecientes al régimen de administración compartida de las áreas protegidas públicas.

3. Áreas protegidas de carácter privado del RGAP.

4. Reservas Privadas del Patrimonio Natural (RPPNs).

1) Existen una serie de registros acerca de la existencia de predios privados con declaratoria de protección, que pueden ser concretamente enumerados en las siguientes secciones:

Creados bajo el régimen del D.L. 12301

- Parque Nacional Cerro de Comanche / Santuario de Vida Silvestre Flavio Machicado Viscarra. (D.S. 6455 de 03 de mayo de 1963 –Parque Nacional-; D.S. 21749 de 30 de octubre de 1986 – Santuario de Vida Silvestre-).
- Refugio de Vida Silvestre Huancaroma (D.S. 12721 de 23 de julio de 1975)
- Refugio de Vida Silvestre Estancias Elsner Hermanos: San Rafael/Espíritu. (Resolución Ministerial 210/70/78 de 22 de septiembre de 1978)
- Refugio de Fauna Silvestre Estancia El Dorado. (Resolución Ministerial 340/88 de octubre 26 de 1988)

Establecidos por otras disposiciones

- Area de Protección de Cuencas Eva Eva – Mosetenes
- Areas para la protección establecidas en el “Programa de Conservación de la Vicuña”

Estancias privadas consagradas a actividades de conservación por sus propietarios

- Área de Protección de Cuencas Eva Eva - Mosetenes
- Áreas para la protección establecidas en el “Programa de Conservación de la Vicuña”.

Creados bajo el régimen del D.L. 12301: Considerando la tenencia de la tierra, la tratadista María R. de Marconi establece tres categorías de áreas conforme a la Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca: áreas de propiedad fiscal, áreas de propiedad mixta y áreas de propiedad privada. A esta última pertenecen las cuatro en cuestión. La condición legal de estas propiedades, exceptuando la del Cerro de Comanche en su primera declaratoria de 1963, se atiene a la legislación existente a partir de 1975; es decir la Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca (D.L. 12301), que facultaba al entonces Centro de Desarrollo Forestal para la declaración de los llamados “Refugios” y “Santuarios” de Vida Silvestre. Esta disposición les otorgaba carácter de “patrimonio nacional”, constituyendo limitaciones legales a la propiedad rústica privada cuyo establecimiento se hallaba a cargo del CDF –encargado de proveer sostenimiento presupuestario, dejando la posibilidad abierta de contribución por cuenta de sus propietarios; así como de la realización de actividades de vigilancia-. Este organismo según expresa textualmente la ley en su Art. 11 inc. c) podía crearlos en terrenos de propiedad pública o privada, convirtiéndose mediante su declaratoria en lugares para la protección, reproducción y repoblamiento de animales silvestres en general, de especies nativas o ajenas al medio, de acuerdo con disposiciones establecidas. Poseían atributos de inafectabilidad e inviolabilidad.

Sin embargo, la norma en que se fundaban no llegó a prosperar en su aplicación, debido a insuficiencias tales como su propia categoría de “Decreto Ley” –típica creación de gobiernos militares dictada en ausencia de los poderes constituidos- carente de la reglamentación complementaria que preveía y que no alcanzó a tener desarrollo posterior; la deficiente actuación del CDF, marcado por la falta de recursos económicos para su funcionamiento, altos índices de ineficiencia y corrupción y la ausencia de institucionalidad –como en el caso de los llamados “Comités de Defensa de Flora y

Fauna" que nunca se crearon-; ausencia de planificación, y la carente utilización de criterios biológicos expresada en aspectos tales como un excesivo privilegio en la protección del componente fauna, ausencia de una visión de integralidad, e incluso, la existencia de notorios errores en la nomenclatura de categorías que establecía. Pero pese a todas estas falencias legales y el permanente desinterés estatal, resulta destacable conocer que algunas, como las estancias Elsner Espíritu y San Rafael, si alcanzaron a tener una gestión considerada eficiente por varios años, promovidas tan sólo por el impulso de sus propietarios, aunque del estado del resto no se han tenido mayores referencias.

Establecidos por otras disposiciones: La abrogada Ley General Forestal de la Nación (D.L. 11686 de 1975) llegó a establecer como una categoría de protección la denominada "Area de Protección de Cuencas", habiéndose efectivizado la declaratoria de uno de estos espacios, el denominado "Área de Protección de Cuencas Hidrográficas Eva Eva – Mosetenes" en un predio de entre 135 y 225.000 hectáreas ubicado cerca del límite interdepartamental de los departamentos de La Paz y Cochabamba con declaratoria de Territorio Indígena Multiétnico, que en la actualidad corresponde a la categoría de Tierra Comunitaria de Origen (TCO), parcialmente perteneciente al pueblo tsimane (chimán). El área fue creada mediante una Resolución Regional del CDF (RN 02/87 de 23 de febrero de 1987), ratificada por D.S. 22611 (24 de septiembre de 1999), admitiendo el uso forestal con estrictas medidas de conservación de cuencas y protección de la serranía de la que toma su nombre, pero no alcanzó a contar con verdadera gestión ni administración, responsabilidad que fue encargada a la Prefectura del Beni en coordinación con el TICH (Territorio Indígena Chimán). En la actualidad tiene registros de práctica de actividades extractivas de diverso tipo, como la agricultura, ganadería, explotación forestal y prospección de hidrocarburos.

En segundo lugar, el Instituto Nacional de Fomento Lanero (INFOL) creado en 1978, con motivo de la organización del "Programa de Conservación de la Vicuña" -que dura hasta 1989- estableció 38 áreas de protección, agrupadas en 8 unidades de conservación que se encontraban en tierras de propiedad comunal y privada, pero el status de éstas fue alterado poco después, en 1997, con la promulgación del "Reglamento para la Conservación y Manejo de la Vicuña", en virtud del cual han pasado a convertirse en unidades de manejo de recursos. Conservación y gestión de recursos, como factores más importantes, se encuentran ausentes en los dos casos mencionados.

Estancias privadas consagradas a actividades de conservación por sus propietarios: Se tiene conocimiento de la existencia de inmuebles destinados a actividades de conservación o uso sostenible de recursos por libre determinación de sus propietarios, existen estancias privadas distribuidas en diferentes lugares del país, siendo conocidos los casos de la estancia "Chuchini", ubicada a pocos kilómetros de la ciudad de Santa Cruz, que ha sido dedicada a la realización de actividades de ecoturismo, o las estancias ganaderas de "Santa Rosa" en el Departamento del Beni. Estas actividades encuentran respaldo legal en el marco normativo general establecido inicialmente y pese a no estar integradas en régimen especial alguno, conjuntamente con emprendimientos como los de las estancias Elsner y Espíritu, pueden ser tenidas como la demostración de la existencia de una vehemente necesidad social que ha comenzado a manifestarse y se hace merecedora de regulación y estímulo por el Estado.

2) El régimen especial de las áreas protegidas públicas admite la posibilidad de establecer declaratorias en tierras de propiedad privada. Es el caso concreto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), que con una extensión de 1.236.296 Has. forma parte de los departamentos de Beni y Cochabamba. Este territorio, que actualmente forma parte del SNAP como área protegida pública en gestión se declaró originalmente Parque Nacional en 1965, constituyendo el hábitat tradicional de los pueblos mojeño, yuracaré y chimán. Posteriormente, y debido al reclamo permanente de estas etnias fue declarado por el ex CDF en 1990 como Area Indígena y después, en el mismo año, reconocido mediante Decreto Supremo 22610 como "Territorio Indígena Parque Nacional", denominación que conserva a la fecha. De acuerdo a la normatividad agraria vigente, el parque se encuentra titulado en el régimen de las denominadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO), por el cual los grupos étnicos originarios adquieren el derecho propietario de las mismas en forma colectiva, de conformidad con lo dispuesto por la CPE en su Art. 171 y los Arts. 3 Inc. III y Pfos. siguientes de la Ley 1715. Los mismos establecen el cumplimiento de la función social y económico social de la tierra por sus propietarios, así como la compatibilidad de la denominación de su declaratoria con el concepto de territorio indígena expresado por el Convenio 169 de la OIT.

Las TCOs son definidas como aquellos "espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles." [38] En la Segunda Disposición Transitoria de la ley 1715 se dispone la titulación inmediata como TCO -a la promulgación de esta norma- y de modo específico del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure, entre otros.

Como área protegida pública cabe resaltar, su pertenencia al SNAP se atribuye al D.L. 7401 de 22 de noviembre de 1965 mediante cuya declaratoria es instituido Parque Nacional, disposición que fue complementada y ampliada con el D.S. 22610[39], por el cual le son atribuidas las declaratorias de pertenencia actuales, adquiriendo la doble condición de Territorio Indígena, inherente a su titulación como Tierra Comunitaria de Origen de acuerdo al régimen agrario y Parque Nacional en ratificación de la norma original de creación. La compatibilidad entre ambas declaratorias está refrendada por los Arts. 44 Inc. II de la Ley 1715 y 64 de la Ley 1333. Es en atención a la condición mixta de este predio como unidad de conservación y a la vez propiedad colectiva-privada, que es posible considerarlo propiamente como un área protegida de carácter privado, con la particularidad de que en su condición de unidad de manejo se incorpora en el régimen de las áreas protegidas públicas.

Para fundamentar la integración a nuestro concepto, puede ponerse de manifiesto que la voluntad asumida de efectuar actividades de conservación existe y se encuentra expresamente declarada por sus propietarios en el convenio suscrito con el ente estatal a momento de hacerse cargo de la administración del área, como en efecto ocurre en el caso de Isiboro Sécure, puesto que su administración de carácter compartido conforme al RGAP supone una cogestión entre el SERNAP y sus propietarios, que tienen a su cargo la dirección del área por medio de representantes. Sin embargo, no puede deslindarse que su declaratoria como Parque Nacional corresponde también, paralela y originalmente con la facultad restrictiva del Estado para imponer el manejo y administración de tales predios con fines de conservación.

Debemos añadir que en este doble carácter se encuentran también otras áreas establecidas en distintas categorías del Reglamento por su idéntica condición de Tierras Comunitarias de Origen encuadradas en alguna categoría de manejo; aunque no fueron tenidas en cuenta en este trabajo, por no encontrarse las comunidades originarias titulares propietarias de las tierras en condición de coadministradores. Son los casos concretos del Territorio Indígena y Parque Nacional Pilón Lajas en el Departamento de La Paz, declarado como TCO de los pueblos chimane, mosetene y tacana, cuya administración está a cargo de la organización Veterinarios Sin Fronteras, con representación de las etnias tan sólo al interior del Comité de Gestión; y la Reserva de la Biósfera Estación Biológica del Beni, cuya superficie en gran parte corresponde a la declaratoria como TCO del pueblo chimane y es administrada actualmente por la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia (ANCB). [40]

3) Con la denominación de Areas Protegidas de Carácter Privado el RGAP en su Art. 18 establece el concepto mencionado al principio del este trabajo. Este D.S. establece en su Art. 38 inc. c), como una atribución de la autoridad nacional, la facultad de aprobar la adhesión de áreas protegidas privadas al SNAP; la misma que no es tenida en cuenta entre sus atribuciones, redefinidas en el Reglamento del Servicio Nacional de Areas Protegidas (D.S. 25158) que establece la entidad legal que corresponde al accionar de este organismo en el ámbito administrativo. La condición de no pertenencia de estas áreas al SNAP, a la que hace referencia la norma citada inicialmente, puede a nuestro juicio considerarse como un elemento clave de discusión en la perspectiva de incorporar de mejor modo a estos espacios en las políticas y normativas del sector.

---

[38] REPUBLICA DE BOLIVIA: Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ob. Cit., p. 32.

[39] Los fundamentos legales del D.S. 22610 se encuentran en las leyes de Reforma Agraria (D.L. 3464 de 2 de agosto de 1953, elevado a ley s/n el 29 de octubre de 1956), Colonización (D.L. 7765 de 31 de julio de 1966) y Forestal (D.L. 11686 de 13 de agosto de 1975).

[40] Los datos consignados corresponden a las siguientes publicaciones: Información básica resumida en matrices y documentos cortos sobre el SNAP en Bolivia (Marco Ribera Arismondi – DGB, 1995); Informe Nacional - Sistema Nacional de Areas Protegidas Bolivia (DGB, 1998); Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Areas Protegidas – Informe Nacional Bolivia (DNCB, 1997); Trabajando por la conservación de la diversidad biológica de Bolivia (DNCB, 1997) y Plan de Desconcentración (INRA, 1998).

Como se dijo, las áreas protegidas de carácter privado en el régimen del SERNAP boliviano son una figura que ha carecido de desarrollo normativo, lo cual no nos permite realizar más comentarios; aunque las condiciones actuales se muestran más proclives hacia la promulgación de una nueva norma de áreas protegidas en sustitución del reglamento actual, en la que recién sería posible incorporar un mecanismo para el reconocimiento[41] de las áreas protegidas de carácter privado y su afiliación al SNAP.

4) Las Reservas Privadas del Patrimonio Natural (RPPN) son una creación de la Ley Forestal de 12 de junio 1996; incorporadas en el mismo régimen de las "tierras de protección" en que se encuentran las servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada. Del mismo modo que éstas, poseen los atributos de inviolabilidad por terceros e irreversibilidad por causal de abandono; aunque no se les hace extensivo el atributo de perpetuidad establecido por el Art. 13 LF, en razón a que en su carácter de servidumbres ecológicas voluntarias (Art. 41, I RLF) cuentan con un período de afectación limitado, fijado en un mínimo de 10 años. Su afectación entonces, tiene carácter de irrevocable hasta el cumplimiento del plazo original.

El establecimiento de las RPPN se realiza por declaratoria de la Superintendencia Forestal, previa satisfacción de los requisitos exigidos por la reglamentación de la LF, reglamentos y directrices emitidas, centrada en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Predial; aunque para autorizar el uso no consuntivo de recursos se exige la elaboración de un Plan de Manejo en los términos que establecen las normas técnicas emitidas por la Superintendencia Forestal. La normativa forestal introduce una serie de parámetros mínimos para el establecimiento, aprobación, seguimiento y control a que deberán atenerse los propietarios que deseen declarar sus predios como RPPNs; criterios que, por su carácter mínimo, no excluyen la utilización de otros de mayor valor que el propietario esté dispuesto a implementar en su predio, referidos por ejemplo, a mejorar las condiciones de control o someter los recursos a un régimen más estricto en términos de conservación de biodiversidad, emprendimientos que pueden encararse por propietarios comprometidos, con capacidad técnica y recursos, como ser organizaciones ambientalistas u otros.

Sin embargo la preeminencia de la unilateralidad del propietario en el acto de declaratoria, interpretada en la reglamentación técnica como una valoración también unilateral sobre lo que quiere conservar y que a su juicio lo amerite (Directriz 08/28/2002)[42] plantea debilidades manifiestas por la insuficiente consideración de criterios cualitativos por la autoridad competente, al encontrarse su principal basamento en los criterios mínimos ya mencionados, limitados en sentido de que no permiten asegurar la pervivencia de logros de conservación debido a la temporalidad de la afectación del predio; así como por la improbabilidad de que las muestras comprendidas en cada sitio se caractericen precisamente por contar con la representatividad adecuada, viabilidad e importancia para la conservación que ha de fundarse con preferencia en la consideración de criterios más rigurosos en términos biológicos, estratégicos y de integración con el resto de los ecosistemas, desde la declaratoria hasta la implementación de mecanismos de gestión y monitoreo en el predio.

Más aún, consideramos que la definición de un sistema de incentivos que direccionen una actividad como ésta, no puede basarse en la sola unilateralidad de criterios establecidos por propietarios, puesto que la eficiente utilización de los recursos comprometidos por el Estado requiere de la participación de un organismo con criterios de gestión, visión sistémica y capacidades valorativas en el ámbito de la conservación in situ de biodiversidad, que en su aplicación sepa definir qué es lo que se quiere conservar y cómo se priorizará la disposición de los recursos para este fin. Consecuentemente, en perspectiva de la implementación de un sistema orientado por incentivos, cabría preguntarse si la Superintendencia Forestal por sí ha de ser el organismo indicado para

[41] Término empleado en el Documento para discusión de marzo de 1998. En forma correlativa al Reglamento General de Areas Protegidas implica el criterio de no pertenencia de las áreas protegidas de carácter privado al SNAP.

[42] La Directriz ITE 08/98 es más clara aún en este sentido, al interpretar que la creación de RPPNs se halla supeditada a la soberanía del propietario sin la más mínima insinuación de condicionamiento previo alguno respecto de estudios sobre el carácter representativo o los valores sobresalientes que justifiquen su determinación y el respectivo reconocimiento por el Estado. De tal modo entiende también, que la convalidación oficial en cuanto a los valores a proteger como acto administrativo, no se encuentra ordenada ni en la Ley, su Reglamento General ni normas subsidiarias. Por tanto, concluye, la valoración de los bienes a ser protegidos, por tratarse de un acto unilateral habrá de tener también una valoración unilateral con autoridad ante la ley por parte del propietario.

desarrollar este proceso; aunque, cabe apuntar que la LF y el mismo RGAP[43] proveen alternativas para el relacionamiento entre esta entidad y el SERNAP, que hasta la fecha no han sido aprovechadas.

Conclusiones

- La afectación de predios privados como espacios de protección ha estado presente históricamente en la normativa boliviana desde mediados del siglo pasado con carácter sectorializado, disperso y no integrado en un régimen con criterios de gestión eficientes.
- Paralelamente, el interés de los propietarios por acceder a estas declaratorias ha obedecido en este mismo período a criterios diversos, siendo muy pocos quienes por propia iniciativa y esfuerzo han conseguido concretar emprendimientos exitosos.
- La conservación in situ de la diversidad biológica en Bolivia no puede ser concebida como una responsabilidad exclusiva del Estado a través del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), debido a que el accionar de este organismo se encuentra fuertemente limitado por la atención de múltiples necesidades y la carencia de recursos económicos.
- Por lo tanto, el objetivo de mejorar la representatividad y conectividad del sistema de áreas protegidas existente, considerando las potencialidades e interés que esta actividad ha despertado en el sector privado, las limitaciones existentes y su carácter de objetivo inexcusable para esta administración y el Estado, necesita ser complementado con la formulación de políticas que favorezcan el involucramiento de particulares en el establecimiento y gestión de áreas protegidas de carácter privado, de cuyo direccionamiento se encuentre a cargo un organismo rector que en observancia de criterios estratégicos, técnicos y sistémicos expresados en normativa y políticas públicas, integre el valioso aporte de este sector a la conservación de diversidad biológica en el país, bien sea apoyando el desarrollo del régimen de las Reservas Privadas del Patrimonio Natural y/o creando uno específico acorde a sus propios objetivos y lineamientos institucionales.
- La Ley del Medio Ambiente hace inviable en lo sustantivo la creación de áreas protegidas de carácter privado, debido a atribuir a las áreas protegidas en su generalidad el carácter de Patrimonio del Estado (Art. 61 Ley del Medio Ambiente) que en interpretación del Art. 137 constitucional, reconoce la existencia tan sólo de áreas protegidas de propiedad pública. Resulta necesario por tanto, efectuar la rectificación correspondiente por medio de un instrumento de igual jerarquía.
- Tan sólo la figura de la coadministración en áreas protegidas públicas y la de las Reservas Privadas del Patrimonio Natural pueden considerarse asequibles y adecuadamente instrumentadas en la actualidad como mecanismos de conservación para propietarios privados.
- En el primer caso, referido tan sólo a ciertas formas de propiedad comunal de la tierra e integrado al régimen de áreas protegidas públicas, no resulta el mecanismo apropiado de conservación que buscamos.
- En el segundo, instauradas mediante el ordenamiento forestal (Ley 1700 y su reglamentación) no se encuentran definidas como unidades de gestión de biodiversidad, estando su objeto más abocado a la utilización sostenible de recursos y correspondiendo su ámbito institucional al de un sistema regulatorio, mas no de gestión. Las RPPN constituirán una alternativa totalmente idónea para la conservación de biodiversidad recibiendo la orientación e integración debida por el organismo rector, en uso de las alternativas de relacionamiento interinstitucional establecidas por ley.

[43] El Art. Artículo 147 de esta norma, dispone: “La AN o AD de APs solicitud de la autoridad competente, podrá emitir dictamen técnico sobre las Reservas Privadas del Patrimonio Natural”

Manejo Comunitario y los Impedimentos Legales para su Regularización en el Estado del Pará: Marabá, Santarém y Gurupá (Brasil) [44]

Syglea Rejane Magalhães Lopes

1 Introducción

El bosque representa actualmente el oro verde de la Amazonía brasileña. Además de la importancia en términos económicos para Brasil, también representa servicios como manutención de la biodiversidad, retención de carbono y auxilio a manutención del clima. Sin embargo, pese a su importancia, ellas siguen sufriendo presión proporcionando un déficit de la floresta en el país. El manejo es una actividad próspera, principalmente la modalidad comunitario, que busca insertar los pequeños productores en el desarrollo sustentable de sus actividades. Con todo, aún es cercado de varios problemas, entre los cuales se apuntan los impedimentos legales. Siendo el objetivo de ese artículo la identificación de esos impedimentos y sus causas a fin de proponer al Poder Público subsidios para remoción de esos obstáculos. Se consideró como impedimentos legales todos los factores capaces de interferir en la elaboración y aplicación de la ley y no apenas las leyes en sí.

Se trabajó en el Estado del Pará por concentrar el 38% de los proyectos existentes en la Amazona. Fueron seleccionados los municipios de Marabá, por ser pionero; Santarém por el proyecto estar localizado en una floresta nacional, considerada área protegida; y durante los levantamientos de campo se resolvió incluir Gurupá, por haber sido el primero municipio a poseer un plan de manejo comunitario, aprobado con base en la ley específica, y viene dando grandes contribuciones cuanto su perfeccionamiento. Para ello, fue realizado un levantamiento de todas las leyes específicas sobre el asunto y hecha un análisis minucioso. Posteriormente, fueron realizadas entrevistas con los actores envueltos, además un taller y la utilización de la técnica de grupo y foco, realizadas con la participación especial de técnicos del Banco de Amazona.

Los resultados demuestran existir varios impedimentos a la legislación, tales como: la intervención internacional en las políticas ambientales de Brasil; la carencia de percepción correcta de la posición de los actores envueltos en la estructura social y en el contexto socio-histórico; la novedad del asunto, la falta de definición académica y legal, la carencia de estudios técnicos, los aspectos institucionales, alta rotación de las leyes. Pero, a respecto a todos los impedimentos es posible trabajar en el sentido de removerlos, desde que sean trazadas acciones envolviendo la participación de la sociedad en ese proceso, pero con apoyo de técnicos que discutan y analicen, para proponer al Poder Público medidas estudiadas, consolidadas y aceptadas por la sociedad.

2 Principales impedimentos legales al manejo comunitario

Fueron identificados varios impedimentos legales al manejo comunitario, clasificados en siete categorías: interferencia internacional, conceptuales, técnicos referentes a la Ciencia Forestal, y a la ley, documentales, culturales, institucionales, costos y alta rotación de las leyes.

Intervención Internacional en las Políticas Ambientales Brasileñas: Los resultados muestran que el manejo comunitario fue introducido en Brasil a través de políticas internacionales que dispusieron con financiamientos para proyectos que investigaran esa línea de pesquisa, como el Proyecto de Apoyo al Manejo Forestal Sustentable en la Amazona – ProManejo [45]. Las Organizaciones no Gubernamentales - ONG, al elaborar los proyectos de pesquisa sobre manejo comunitario, precisaban observar la aplicación práctica de este tipo de manejo a partir de la elaboración de un plan a ser aprobado por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables - Ibama. Se depararon con los problemas del día a día de los pequeños agricultores de la Amazona: difícilmente poseen el documento de la tierra; los órganos públicos son extremamente burocráticos;

[44] Esta búsqueda es resultado del convenio entre la Universidad de Amazona (Unama), a través de su Fundación Fidesa (Fundación Instituto de Desarrollo de Amazona), y el Banco de Amazona (BASA), que liberó fondos para desarrollarla.

[45] Forma parte del Programa Piloto para Protección de las Florestas Tropicales de Brasil - PPG7.

no existe organización social en las comunidades; no hay crédito adecuado para ese tipo de actividad; inexiste extensión rural; algunas áreas son de difícil acceso; los agricultores familiares precisan tornarse gestores de sus áreas; no hay capacitación de obreros. El hecho de manejo comunitario ser asunto reciente, fuera y dentro de Brasil, es considerado un impedimento a la legislación. Porque no hay parámetros definidos en cuanto a la mejor técnica a ser utilizada para basar la legislación. La falta de parámetros que subsidiasen los análisis de los técnicos del Ibama dificultó la aprobación de ese tipo de proyecto.

Técnico referente a la Ciencia Forestal: Como la ley refleje el basamento técnico referente al asunto regulado, se verifica la falta de clareza en cuanto a las diversas modalidades del manejo, alteradas frecuentemente. Además, inexiste distinción entre ellas. A ejemplo, el manejo comunitario con relación al empresarial, pues la ley sólo da tratamiento diferenciado al número y tipos de documentos solicitados. Pero, la experiencia de la Federación de los Órganos de Asistencia Social y Educacional - FASE en Gurupá - Pará - Brasil, conforme documento sin denominación repasado a la autora, apunta la necesidad de observación más específica con relación al manejo comunitario[46]. A saber:

- El manejo comunitario debe ser visto como una actividad alternativa, considerando que el objetivo principal no es la producción de madera, una vez que los comunitarios desenvuelven otras actividades;
- Se debe considerar la disponibilidad del tiempo de los comunitarios, porque, en la mayor parte de Amazona, los pueblos tradicionales desenvuelven actividades que varían de acuerdo con los productos ofertados por la floresta y la época. Ramos (en elaboración) apud FASE realizó estudio de caso e identificó que los navaceros de Lontra de Pedreira - Amapá - Brasil gastan gran parte de su tiempo en actividades agrícolas. Por lo tanto, hay que considerarse por ocasión de los planes de manejo comunitario la disponibilidad de tiempo de la comunidad para desenvolver el manejo comunitario;
- El talhonamento (división patrón del área a ser manejada) debe ser aliado al número de especies exploradas o volumetría;
- La posibilidad de retorno al área de producción debe ser permitida, desde que no ultrapase la intensidad y el límite anual de exploración en volumen. Se resalta que, por ser comunitaria, el número de máquinas y equipos usados es menor, reduciendo significativamente los impactos;
- En el manejo comunitario, además los árboles remanecientes exigidos por la ley (Diámetro a la Altura del Pecho - DAP abajo del límite de corte y las matrices) existen aquellas con DAP mayor que el límite de corte, que no serán exploradas en aquella ocasión.

Falta de Definición de Manejo Comunitario: Se consideró como impedimento legal la definición de manejo comunitario. El levantamiento bibliográfico disponible permitió identificar que no hay un consenso sobre el asunto. Para algunos autores, basta con que la comunidad desarrolle actividades agrarias para esto ser considerado manejo comunitario; otros entienden como manejo comunitario apenas el maderero, o sea, excluyen todas las otras actividades agrarias desarrolladas por la comunidad. En este caso, lo que caracteriza este tipo de manejo es el hecho de que la comunidad desarrolla actividad maderera.

En Brasil, el escaso material bibliográfico existente también demuestra que la definición aún está en elaboración. Se encontró dos aproximaciones: "Todos los participantes integran todas las actividades desde el inventario forestal, siendo el producto distribuido también entre todos." (FERREIRA y AMARAL NETO, op. cit.). Y "el manejo de los recursos forestales es responsabilidad de una comunidad local, y las prácticas de manejo son ejecutadas a través de esfuerzos cooperativos o colectivos por los miembros de la comunidad (RITCHIE et al, 2001:[5]).

En cuanto a los actores envueltos, sus declaraciones en el taller realizado reflejan la falta de clareza y unanimidad en el entendimiento de lo que es manejo comunitario. Cuando cuestionados sobre lo que es manejo comunitario, contestaron.

Síntesis del Entendimiento sobre Manejo Comunitario, según los Actores Envueltos:

[46] Se registra que, para la pesquisadora Socorro Ferreira de la Empresa Brasileña de Pesquisa Agropecuaria - Embrapa que trabaja con manejo comunitario, el gran problema es en relación con el manejo de productos no madereros.

- Posibilitar que todos extrativistas se beneficien productivamente en la legalidad.
- Comunitario - área para exploración anual hasta 500 hectáreas
- Conservación por comunidad
- Uso común de un área
- Uso de varias áreas en común
- Alternativa de desarrollo
- Asociación proyecto 500 hectáreas anual
- Fortalecimiento de las asociaciones
- Organización: documento, asociación, floresta comunidad

Fuente: Taller realizado el 11 de agosto de 2002 en el instituto Brasileño de Medio Ambiente e de los Recursos Naturales Renovables - Ibama.

Y todavía, cuando cuestionados sobre las categorías de manejo[47], respondieron de acuerdo con la legislación: empresarial, pequeña escala, comunitario, palmera. Entre tanto, concordaron que palmera no era una categoría, pues podría ser explorada de forma empresarial, comunitaria y pequeña escala. En cuanto a la comprensión sobre cada una de las categorías, hicieron asociación con el área, conforme se observa en las transcripciones de los carteles del taller: "EMPRESARIAL - el inmóvil debe poseer área > 500 hectáreas; PEQ. ESCALA - el inmóvil debe poseer área < 500 hectárea y COMUNITARIO - Glebas o pequeños grupos organizados."

Cuando cuestionados sobre la diferencia entre ellas, apuntaron las siguientes: a) la escala; b) la intensidad; c) el objeto; d) la participación social; e) el régimen de control; f) las exigencias legales. Acrecentaron aún algunas diferencias, enfatizando el tamaño del área: a) empresarial - por empresa, arriba de 500 hectáreas; b) pequeña escala - por pequeños productores rurales con área hasta 500 hectáreas; comunitario - pequeñas áreas, manejo realizado por comunidades rurales organizadas con un objetivo común, palmera - para producción de fruto de palmera y del palmito (puede ser hecho por cualesquier otras categorías). Por fin, los representantes del BASA relataron un ejemplo de manejo comunitario, financiado en tierra indígena, que sufrió intervención por un miembro del Ibama, alegando tratarse de manejo comercial. Se infiere que no hay consenso sobre la definición de manejo comunitario. La propia legislación no lo define de forma clara, limitándose a indicar algunas características. Un ejemplo de que la legislación no lo distingue en su esencia es decir que, si la exploración incide en área superior a 500 hectáreas, los procedimientos deberán ser los mismos del manejo empresarial.

(Des)Conocimiento sobre Clases Sociales y Contextos Socio Histórico: Se pudo observar que el manejo comunitario por trabajar con diversos actores – comunidades, pesquisadores, técnicos de ONG, técnicos del Ibama – requerir un análisis de clases y de contexto socio histórico – referencia puntuada por Hébette (1996, p. 39-57) al discutir la relación pesquisadores-agricultores.

Ampliando la interpretación de Hébette, se puede considerar el hecho de las personas de la comunidad hacer parte de una clase social y de un contexto socio histórico diferente de los técnicos de las ONG, de los pesquisadores, del Ibama y de los costeadores. Por tanto, vivencian realidades distintas. Manteniéndose muchas de las veces en estado de alerta y de desconfianza. En el decir de Hébette (1996, p. 45) ellos son "[...] una categoría fácilmente desconfiada y en posición de defensa." Ya los pesquisadores, normalmente miembros de clase media, poseen una condición económica mejor y son detentores del conocimiento científico al cual el campesino no tuvo acceso. Y el Estado, dependiendo del proceso de colonización por el cual los municipios hayan pasado, puede ser visto de varias formas; en la mayoría de las veces, hay un temor con relación a esos órganos, vistos como una amenaza.

Por tanto, la relación que el campesino desenvuelve con la tierra y con los recursos naturales está ínter ligada a ese contexto socio histórico y a su condición de clase. Hay reglas que no hacen parte de su día a día. Simplemente poseen una pequeña área, donde normalmente desarrollan culturas de subsistencia – muchos no poseen documentación de la tierra y ni disponen de autorización de los órganos ambientales para desarrollar su actividad. La acción de esos órganos, cuando aparece, es considerada siempre asustadora y relacionado a la cobranza. También no hace parte del cotidiano de las comunidades problemas burocráticos junto a órganos gubernamentales. Por ello reclaman la

[47] A la época, ya estaba en vigor la actual Instrucción Normativa Núm. 04, de 07/03/2002.

demora de la tramitación del proceso, burocracia que para ellos no se justifica una vez que disponen de recursos y de total apoyo de interesados.

Aspectos Institucionales: Existen impedimentos institucionales que pueden ser sintetizados en las figuras de los siguientes órganos.

Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, IBAMA: Se identificó como uno de los impedimentos institucionales el hecho de todos los proyectos de manejo, (y los otros), independiente de la categoría haber sido encaminados al IBAMA de Belém para análisis jurídica, pues es el único municipio de los 143 que posee procuradores. Esta situación se agrava en el período en que la fiscalización es intensificada, o sea, cuando vienen fiscales de Brasilia para auxiliar en las acciones de fiscalización, resultando en varios autos de infracción, encaminados a la procuraduría.

En Santarém, los entrevistados informaron que demanda de la gerencia ejecutiva de Belém la presencia de procuradores. Relataron también que algunas veces los procuradores vienen de otros locales, más precisamente del Paraná. Al cuestionarse los técnicos del Ibama de Belém, relataron la actuación de un procurador que pasó quince días en Santarém, el cual sugirió, aun, que hubiera rotación. En cuanto al hecho de haber enviado procuradores del Sur para Santarém, los técnicos de Santarém contestaron que en la ocasión no había procuradores disponibles en Belém. Pero, algunos técnicos de Belém, alegaron tratarse de una opción de la gerencia ejecutiva. Uno de los técnicos declaró preocupación cuanto a esa práctica de traer profesionales del Sur, pues, después del trabajo realizado, reciben informaciones de que hubo dificultad, como, por ejemplo, con relación a situación agraria. Además, el Ibama utiliza término de ajustamiento de conducta realizado con los órganos agrarios y el Ministerio Público, documento considerado sin valor por uno de los procuradores de fuera de la región. Instituto de Colonización y Reforma Agraria – INCRA o Instituto de Tierra del Para – Itera.

Tales órganos, mientras responsables por la legalización de las tierras, son considerados impedimentos legales, a medida que para aprobación del proyecto de manejo, hay necesidad de la documentación de la tierra. Benatti (2001, p. 19-23), al exponer sobre la cuestión agraria en el manejo comunitario, analiza cual instrumento será necesario para comprobación de la propiedad o justa posesión. Da prioridad a la necesidad de identificar si la tierra es pública o privada, a partir de que los instrumentos varíen. Para las públicas, cita cuatro posibilidades: a) asentados regularizados, dice no existir problemas; b) aquellos que no están regularizados – necesita de la Carta de Anuencia; c) invasores de tierras adquiridas por devolución – precisan legitimar sus posesiones; d) invasores en terreno de marina – precisan recorrer a la comisaría del Patrimonio de la Unión que deberá emitir un Contrato de Concesión de Uso. Para las áreas privadas, cita dos: a) asentados no regularizados – son casos en que la desapropiación aún no fue concluida. El Incra deberá ser consultado cuanto la posibilidad de emitir la Carta de Anuencia; b) invasor de propiedad privada – en este caso, el autor alega que, por tratarse de situación conflictiva, difícilmente el Poder Público va a querer envolverse. Benatti concluye que los casos enumerados, excepto el último, envuelve el Poder Público, pues, si el trabajador no posee el documento de la tierra, es por acción o omisión de los órganos agrarios.

Fundación Nacional del Indio, FUNAI: También es considerada impedimento legal, pues, en áreas próximas a las tierras indígenas, ese órgano debe expedir certificación declarando que no hay sobre posición del proyecto de manejo con las tierras indígenas. Pero, ese documento tarda a ser liberado.

Costo de las Organizaciones no Gubernamentales – ONG: El carácter experimental de los planes de manejo comunitario tiene un precio elevado. Actualmente, todos son subsidiados por una ONG, lo que demando costos con funcionarios, alquiler, etc. Si la comunidad contratara un profesional liberal, los costos serían reducidos. Vale resaltar un dato positivo en la aparcería con las ONG: el manejo forestal comunitario no estaría siendo tan discutido si no hubiera ayuda de órganos externos a la comunidad. O sea, como las comunidades no disponen de recursos y los órganos gubernamentales no están equipados para dar ese auxilio, resta ayuda de las no gubernamentales.

Alta Rotación de las leyes: De la carencia inicial de ley, se pasa para una alta rotación, siendo una media de una ley por año, en el período de 1998 a 2002. Se observa que las leyes van surgiendo a partir de la demanda de las presiones ejercidas por las ONG, sindicatos, asociaciones, en fin, por la sociedad que presiona para que su plan de manejo sea aprobado. De esta forma, inicialmente, este

movimiento ocasiona falta de criterio y de rigor legal reflejada en la elaboración de las normas frágiles e incompletas. En consecuencia, ocurre una alta rotación de leyes que confunde la sociedad, los usuarios directos e indirectos y el propio gobierno. La alta rotación de las leyes proporciona dificultades para su acompañamiento, su comprensión y su implementación, porque no hay tiempo suficiente para que las leyes se absorban por la sociedad. Ello perjudica la actividad de manejo comunitario, pues las personas temen investir en sectores instables.

3 Consideraciones finales

El origen del manejo forestal comunitario en Brasil, en cuanto estar relacionado a las ansiedades de las comunidades, se relacionan a las políticas internacionales definidas por el PPG-7 y que llega a través del ProManejo, utilizando las ONG para influenciar las políticas gubernamentales. Para las ONG, el proceso de manejo comunitario inicia con el financiamiento para pesquisa. Enseguida, seleccionan una comunidad para desarrollar los trabajos. Después, descubren, durante el desarrollo de la pesquisa, la necesidad de regularizar el proyecto de manejo junto al Ibama. Momento en que se deparan con problemas cotidianos de miles de pequeños agricultores en Brasil, como: la falta de documentación de la tierra, la burocracia de los órganos gubernamentales, entre otros.

Las comunidades se sienten regaladas con la escoja, pues salen de la realidad brasileña, o sea, de las situaciones de difícil acceso a los instrumentos de política agraria se convierten comunidades de primer mundo, pasando a recibir todo apoyo necesario para desarrollarse. Hubo declaraciones de técnicos del Ibama/ProManejo, de ingenieros forestales consultores, de técnicos del Ibama responsables por el análisis de proyectos, sobre demandas para desarrollar manejo comunitario, es decir, las demás comunidades al observar todo apoyo disponible para aquellas que están desarrollando el manejo pasan a tener interés por ella.

A más de la política externa, el escenario de Brasil contribuye, visto que hay una gran concentración de tierras en las manos de pocas personas, un alto índice de concentración de renta, falta de acceso a los instrumentos de la política agraria para la agricultura familiar, muchos conflictos agrarios, sobre todo en el Pará. Esta situación hace con que las comunidades vean el manejo comunitario como una alternativa para mejorar de vida, principalmente por observar varias instituciones envueltas y recursos financieros internacionales y nacionales disponibles, a ejemplo, la creación de una línea de financiamiento, a través del BASA, específica al manejo comunitario – además vislumbrar perspectivas de agregación de valor a sus productos. Todavía, como parte de las estrategias utilizadas para la implementación del manejo comunitario en Brasil, fueron realizados talleres con objetivo de discutir los principales problemas y avances referentes al manejo comunitario. Esos talleres también fueron financiados por el ProManejo y apoyados por las ONG.

Como el proceso es fomentado desde fuera hacia dentro, es comprensible que las instituciones ambientales brasileñas no estén aptas para responder a esa demanda. Hay necesidad de tiempo para esa absorción. Sin embargo, ni mismo externamente está bien definido lo qué es el manejo comunitario y cómo él debe ser procesado. De ahí la ley no distinguirlo con clareza en relación con los demás. ¿Cómo trabajar manejo comunitario con las mismas reglas de manejo empresarial, si éste envuelve grandes áreas, personas que disponen de recursos y de acceso fácil a la tecnología? No se puede continuar aceptando que la única diferencia entre ellas sea la ínter ligazón y el tamaño del área, o el hecho de ser desarrollada a través de la junción de varias glebas rurales. Hay necesidad de percepción por parte de los actores envueltos en cuanto a la diferencia de clases y de los contextos históricos sociales, para después iniciar los trabajos.

Los resultados demuestran la fuerza de las políticas internacionales en los países en desarrollo y de las ONG, por la capacidad que tienen de influenciar las políticas. Por ejemplo, el Laboratorio Socio Agronómico de Tocantins – LAZAT, en el municipio de Marabá – Pará – Brasil, es responsable por la articulación para el diseño de la minuta de ley sobre el manejo comunitario, pero, antes de esa minuta ser aprobada, el proyecto es aprobado por presión política. En Santarém, también hubo dificultades, en cuanto a los productos no madereros. Estos también fueron aprobados mediante intervención política, pues no había legislación. Cuanto al municipio de Gurupá – Pará – Brasil, a pesar de existir legislación, aún había necesidad de ajustes en ella, insertados después de frecuentes diálogos entre la FASE y el Ibarra.

Mismo con los avances y las estrategias utilizadas, todavía existen otros impedimentos al manejo comunitario, entre ellos, los legales. Dentro de los impedimentos legales, la falta de definición sobre manejo comunitario dificulta el entendimiento por parte de los actores envueltos, así como la aplicación de la ley, pues, por ocasión de la elaboración y aprobación de los proyectos, cada actor visualiza de forma diferente. Por ejemplo, el BASA relató estar aprobando un financiamiento para un proyecto de manejo en tierras indígenas como siendo comunitario, y el Ibama declaró que se trata de un manejo comercial. La falta de clareza en la ley también permite esas dudas.

A más de la falta de entendimiento del manejo comunitario, se verifica la existencia de otros obstáculos que precisan ser removidos, a partir de reuniones del CONAMA – con apoyo de ingenieros forestales, sociólogos, juristas y estudiosos del asunto. Siguen algunas sugerencias pesquisadas de forma más específica, para minimizar esos obstáculos:

- la redefinición de las modalidades de manejo;
- la definición de cada una de esas modalidades;
- los aspectos técnicos necesarios, principalmente al manejo comunitario, precisan ser mejor explorados;
- cuanto a los aspectos agrarios, se concuerda con las sugerencias de Benatti (op. cit, p. 21) para utilización del Ajustamiento de Conducta, firmado por el sindicato, Ministerio Público Federal o Estadual e INCRA o Iterpa, en el cual conste una declaración a través del sindicato que los trabajadores rurales están ocupando el área hace por lo menos un año, pudiendo ser definido otro plazo. El mismo autor también levanta la importancia de considerarse, allende de la junción de áreas individuales para desarrollar el manejo comunitario, las áreas comunitarias o comunes, como las reservas extrativistas o las áreas de los remanecientes de quilombo;
- negociar con FUNAI la posibilidad de simplificación para accederse la certificación;
- discusión con líderes de las comunidades sobre el manejo comunitario y sus contribuciones para el proceso.

Enseguida, que sean realizados varios debates, basado en el diseño de una legislación consistente, objetivando vencer los impedimentos legales, entre ellos la alta rotación de las leyes. Además, debe ser hecha la divulgación de las leyes junto a las comunidades, a fin de que ellas pasen a reconocer las exigencias legales para sus actividades. Ese trabajo puede ser hecho por el Ibama, por las propias ONG que trabajan junto a esas comunidades, o a través de proyectos de extensión desarrollados por las universidades – a ejemplo, la Universidad de Amazona que dispone de un sector de extensión, capaz de suplir esa demanda[48].

Se propone al Gerente Ejecutivo del Ibama-PA, con apoyo del presidente del Ibama, la sensibilización del Poder Público en el sentido de realizar concurso público para procuradores, por lo menos dos plazas, objetivando suplir las gerencias ejecutivas del Ibama en los municipios de Marabá y Santarém, para disminuir la sobrecarga de los procuradores actuales. Además que haya previsión presupuestaria para contratación de abogados para atender a esa demanda específica[49] en los períodos de mayor ocurrencia de fiscalización.

También pueden ser realizados convenios con institución de enseño superior – como la UNAMA, que mantienen clases de habilitación en Derecho Ambiental – para la contratación de pasantes del curso de Derecho. En este caso, el beneficio reverterá para el Ibama, por disponer un mayor número de mano de obra; y, para la UNAMA, por proporcionar la práctica a sus alumnos. Tal convenio puede extenderse a la Facultad de Ciencias Agrarias del Pará – FCAP, específica con el curso de Ingeniaría Forestal, para suplir las demandas en el sector de análisis de proyectos. También será de gran contribución para ambas instituciones.

[48] Para dar soporte a esa actividad se elaboró un manual sobre los procedimientos legales para el manejo comunitario divulgado por ocasión del workshop que será realizado en noviembre de 2002 en la UNAMA.

[49] La Universidad de Amazona – UNAMA, ya formó aproximadamente sesenta y cinco profesionales en esta área y este año estará formando más cuarenta y nueve.

Servidumbre Forestal

Juliana Gerent

1 Introducción

El desarrollo económico, la revolución tecnológica, el crecimiento demográfico y la competencia entre los países están saturando la capacidad de soporte de los recursos naturales, causando la escasez de esos recursos e innumerables daños ambientales, verificados tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Para que el hombre continúe sobreviviendo en este planeta se hacen necesarios nuevos paradigmas de desarrollo económico, tecnológico y político. Al no resultar posible ni deseable el retorno a los tiempos primitivos se introduce el término desarrollo sustentable, es decir, asegurar una saludable calidad de vida sin agotar los recursos naturales. El derecho no tiene solamente relaciones ínter subjetivas para regular, él se enfrente con la "Rebeldía del objeto".

La constitución federal brasileña establece en su articulo 225[50] el desarrollo sustentable para asegurar a la sociedad una saludable calidad de vida con un ambiente ecológicamente equilibrado tanto para las generaciones presentes como para las venideras. La actividad económica encuentra límites en el derecho fundamental de tercera generación. La función del legislador ordinario está en elaborar microsistemas jurídicos capaces de fundamentar las nuevas necesidades y relaciones sociales. Los intereses superan la división público / privado para alcanzar intereses difusos, cuyos titulares son indeterminados. En ese sentido uno de los recursos naturales de interés difuso son las selvas y toda forma de vegetación. Una de las maneras de preservarlas está en la institución de la Servidumbre Forestal, institución implantada en los Estados Unidos con el nombre de conservation easement.

Se entiende por servidumbre forestal o ambiental a la limitación de uso, goce o usufructo, temporal o perpetua, impuesto sobre cierta área de tierras con la autorización de su propietario con el fin de preservarla ecológicamente. La servidumbre forestal permite que el propietario rural obtenga ventajas con la conservación de su propiedad.

2 Código Forestal Brasileño

El código forestal –Ley 4.771/65 – sufrió alteraciones con la medida provisoria N° 2.166-67/01 que añadió a los artículos 44-A, 44-B. El artículo 10 de la ley N° 9.393 del 19 de diciembre de 1996 que rige el Impuesto Territorial Rural – ITR – también sufrió modificaciones. El artículo 44-A dispone: "El propietario rural podrá instituir la servidumbre forestal, mediante la cual voluntariamente renuncia, en carácter permanente o temporal, a los derechos de supresión o explotación de la vegetación nativa localizada fuera de la reserva legal y del área con vegetación de preservación permanente". [51]:

- § 1º la limitación al uso de la vegetación del área bajo régimen de servidumbre forestal debe ser, como mínimo, la misma establecida para la reserva legal.

[50] Art. 225 da CF: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

[51] Art.44-A"O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente.

§ 1^{o} : A limitação ao uso da vegetação da área sob regime de servidão florestal deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

§ 2^{o} : A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade."

- § 2º La servidumbre forestal debe ser registrada al margen de la inscripción de matricula del inmueble, en el registro de inmuebles competente después de la autorización del órgano ambiental estadual competente siendo vedada, durante el plazo de vigencia, la alteración del destino del área, en los casos de transmisión a cualquier titulo de desmembramiento o de rectificación de los límites de propiedad "

El artículo 44-A instituye la servidumbre forestal, pudiendo el propietario del inmueble rural renunciar voluntariamente, en carácter perpetuo o temporal a sus derechos de explotación de la vegetación nativa existente fuera del área de la reserva legal y del área de preservación permanente.

Art.44-B:" queda instituida la Cuota de Reserva Forestal – CRF -, título representativo de la vegetación nativa bajo régimen de servidumbre forestal, de reserva particular del patrimonio natural o reserva legal instituida voluntariamente sobre la vegetación que exceda los porcentajes establecidos en el articulo 16 de este código"[52]. En el artículo 44-B está prevista la Cuota de Reserva Forestal (CRF) emitida a favor del propietario del inmueble que instituye la servidumbre forestal o la Reserva Particular del Patrimonio Natural (RPPN). El título representativo de la servidumbre forestal podrá ser negociado, es decir, su titular podrá ceder temporaria o permanentemente el derecho sobre el exceso de su reserva legal para otro propietario que no lo tenga en su propiedad rural. De esta forma "(...) el propietario de un inmueble que no atienda las exigencias de reserva legal podrá adquirir, por servidumbre forestal, un área excedente de otro inmueble que pasará a cumplir el papel de inmueble sirviente a favor de aquél que será inmueble dominante, aunque no sean contiguos[53].

Y el artículo de la ley 9.393/96, que dispone sobre el Impuesto Territorial Rural – ITR – pasa a tener vigencia con la siguiente redacción:

"Artículo 10: (...); II. (...); d) Las áreas bajo régimen de servidumbre forestal; § 7º. La declaración para fines de exención de ITR relativa a áreas tratadas en las líneas "a" y "e" del inciso II § 1º, de este articulo, no está sujeta a previa comprobación por parte del declarante, quedando el mismo como responsable por el pago del impuesto correspondiente, con intereses y multa previstos en esta ley, en caso de que quede comprobado que su declaración no es verdadera, sin perjuicio de otras sanciones aplicables"[54].

3 Finalidad

Con la servidumbre forestal existe la posibilidad de racionalizar el uso del agua, preservar los bancos genéticos y la manutención de áreas forestales para disminuir la concentración de gas carbónico en la atmósfera, es decir, la servidumbre puede tener varias finalidades. Sería posible que varios propietarios se unieran para obtener el mayor provecho de sus reservas legales y áreas de preservación permanente a través de la institución de la servidumbre forestal.

Es posible la servidumbre recíproca cuando varios propietarios rurales colindantes instituyen corredores biológicos pudiendo, todos ellos, beneficiarse de los recursos naturales existentes en su dominio y en la propiedad vecina[55]. Cuando la propiedad privada está alrededor de cualquier unidad

---

[52] Art.44-B: "Fica instituída a Cota de Reserva Florestal – CRF, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos no art.16 deste Código."

[53] Souza, Paulo Roberto Pereira de. Servidão florestal in Direito ambiental: o desafio brasileiro e a nova dimensão global: coordenação: Maria Artemínia Arraes Hermans, Brasília: Brasília jurídica: OAB, Conselho Federal, 2002, p.157.

[54] Art.10: (...)

II – (...)

d) as áreas sob regime de servidão florestal.

§ 7°. A declaração para fim de isenção do ITR relativa áreas de que tratam as alíneas "a" e "d" do inciso II, § 1°, deste artigo, não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nesta Lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outra sanções aplicáveis."

[55] Art.2º, XIX da Lei 9.985/00: "Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o

de conservación también es posible instituir servidumbre forestal para proteger las zonas de protección ambiental. En este caso se puede hablar de predio sirviente y predio dominante.[56]

El § 11 del artículo 16 del Código Forestal instaura el condominio de reserva legal, disponiendo: "Podrá ser instituida una reserva legal en régimen de condominio entre más de una propiedad, respetando el porcentaje legal con relación a cada inmueble, mediante la aprobación del órgano ambiental estadual competente y las debidas inscripciones legales de todos los inmuebles envueltos"[57]. Así, varios propietarios rurales podrán comprar otro inmueble rural, siempre que se encuentre dentro de la misma cuenca hidrográfica, para así instituir la reserva legal inexistente en sus primeras propiedades. Y, en este caso, se puede hablar también de servidumbre forestal justificada por la necesidad de buscar el equilibrio forestal en la cuenca hidrográfica, donde puede ser instituido el condominio forestal, y no exactamente en el inmueble rural. Con todo, el inmueble sirviente no puede compensar las áreas de preservación permanente, al contrario del área de reserva legal que puede ser instituida en otro inmueble del propietario, en un inmueble de terceros o, inclusive, en condominio de reserva legal.

Instituida la servidumbre forestal a favor de uno o varios inmuebles rurales deberá ser realizada una escritura publica, que será registrada en la matricula del inmueble sirviente y dominante. La escritura pública deberá contener los siguientes requisitos formales:

- "Detalle del objeto de la servidumbre de conservación, especialmente de las limitaciones establecidas, que no pueden ser inferiores a las establecidas para la reserva legal.
- Plazo de duración.
- Descripción del inmuebles dominante y sirviente, con indicación de metrajes, divisiones y confrontaciones, además debe incluir los respectivos números de matricula.
- Descripción de la Cuota de Reserva Forestal (CRF).
- Autorización del órgano ambiental estadual competente.
- Descripción detallada del área de servidumbre, con todos los límites, divisiones, metrajes y confrontaciones.
- Los derechos específicos que son concedidos al poseedor de la servidumbre."[58]

Paralelamente, en los Estados Unidos, la servidumbre forestal puede ser instituida a favor de una persona física, una entidad privada o de poder publico. Organizaciones de protección al medio ambiente (Land Trust) estimulan la institución de servidumbre al mismo tiempo que la tutelan fiscalizando el cumplimiento de sus objetivos y finalidades previamente trazados por el propietario. Así en los EEUU, puede participar de las servidumbres forestales una tercera persona denominada Detentor (en el derecho norteamericano es llamado de Holder – figura indispensable en las servidumbres forestales que reciben incentivo tributario). Generalmente, este Detentor es una organización no gubernamental (en EEUU es llamada Land Trust), que fiscalizara las servidumbres forestales, teniendo legitimidad para proponer acciones judiciales cuando sea necesario. En Brasil la presencia de ONGs ambientalistas para la institución y fiscalización de las servidumbres forestales aún no existe.

La finalidad de la servidumbre forestal no se resume a la tutela ambiental en su sentido natural, puede ser instituida "para la protección del patrimonio histórico, estético, paisajístico, escénico y cultural. También tiene especial relevancia la intención de proteger tierras de familia, cuando las

---

movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção das populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais."

[56] Art. 2º, XVIII da Lei 9.985/00: "... zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade."

[57] § 11 do Art.16 do Código Florestal: "Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos."

[58] Souza, Paulo Roberto Pereira de. Op. cit., p.159/160

generaciones sucesoras no se interesan más por las actividades agrícolas, o incluso para evitar la expansión urbana sobre áreas especialmente utilizadas para la agricultura"[59]. Debe ser resaltado que en Brasil este mecanismo no está debidamente institucionalizado.

4 Características

La servidumbre forestal es accesoria, perpetua o temporal e indivisible. Es accesoria porque recae sobre propiedad inmueble, perpetua cuando no tiene plazo de extinción, consecuentemente, y erga omnes pues es exigible tanto al propietario que la instituyó como a los demás que la adquirieran, pudiendo ser temporal cuando hubiera plazo para su extinción; Indivisible porque deriva de la ley. Puede ser constituida por acto inter vivos o causa mortis. La ley brasileña, en cuanto a la forma de declaración de la voluntad para instituir la servidumbre forestal, se refiere solamente al acto inter vivos.

La institución de la servidumbre forestal es un acto voluntario del propietario del inmueble, de eso se desprende su participación en cuestiones ambientales, asegurándole inclusive beneficios de orden económico y la posibilidad de poder continuar desarrollando actividades productivas, siempre que obedezca lo dispuesto en la servidumbre forestal, dando una mayor seguridad de éxito puesto que las limitaciones a las propiedades impuestas por el poder administrativo generalmente causan el rechazo por parte de los propietarios.

5 Naturaleza jurídica y contenido

En EEUU la naturaleza jurídica de la servidumbre forestal puede ser entendida como un contrato entre el propietario del inmueble y el Detentor de la mencionada servidumbre. Y no existe una fórmula lista para todas las servidumbres, cada una de ellas puede establecer reglas y condiciones, pero deben ser claras para evitar dudas y discusiones futuras, principalmente en caso de transmisión del bien para otros propietarios. Así, el acuerdo entre el particular, una ONG ambientalista que, probablemente, es la Detentora de la servidumbre y, eventualmente el poder publico, debe venir junto con mapas, fotografías e inventarios biológicos.

En Brasil, el código forestal brasileño es omiso en cuanto a la naturaleza jurídica de la servidumbre ambiental, solamente analógicamente puede ser entendida como acto jurídico estrito sensu en los términos del Código Civil e, inclusive, conforme a la especie de servidumbre ambiental a la que se está refiriendo. Así, tratándola como condominio forestal se podría hablar de contrato entre varios propietarios privados que instituyan otra propiedad como sirviente de aquella dominante, debiendo ser hecha una escritura publica de institución de servidumbre, temporal o perpetua, registrándola en la matricula del inmueble sirviente y dominante. Para la servidumbre ambiental en el caso de entorno un área protegida, se tiene una imposición legal, conforme dispone el artículo 25 de la Ley 9.985/2000: " las unidades de conservación, (...) deben poseer una zona de amortiguación y, cuando sea conveniente, corredores ecológicos" [60]. Instituida para el secuestro de carbono habría acto voluntario del propietario del inmueble que, después de la forestación o reforestación, podría negociar los créditos de carbono en bolsas de valores con empresas que necesiten disminuir la cuota de emisión de gas carbónico, añádase inclusive, que no se tendría predio dominante ni predio sirviente.

Finalmente, la servidumbre forestal para la institución de corredor ecológico entre varias propiedades particulares podría ser entendida como un acto jurídico estrito sensu, o sea, el propietario privado, voluntariamente instituye la servidumbre ambiental, registrándola al margen de la inscripción de la matricula del inmueble, pasando a recibir incentivos fiscales por eso. Se hace evidente con eso la falta de certeza referente a la efectividad de la servidumbre forestal en Brasil. Hay que definir sobre lo que trata, cuales son sus instrumentos y leyes especificas.

[59] Souza, Paulo Roberto Pereira de. Op. cit., p.148.

[60] Art.25 da Lei 9.985/2000: "As unidades de conservação, (...), devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos."

6 Beneficios

Para el poder público, las ventajas de la servidumbre forestal están en la conservación del ambiente sin la necesidad de desapropiación, pues es sabido que ese proceso administrativo requiere tiempo y gastos con el pago de indemnizaciones. Para el particular que instituya la servidumbre forestal en su propia propiedad rural, después de la transcripción o matricula en el registro de inmuebles podrá obtener exención de Impuesto Territorial Rural (ITR), compensación de la reserva legal e, inclusive, deducción del impuesto de renta del donador ambiental. Así, esta nueva modalidad de preservar el ambiente es menos costosa para el poder público, teniendo en vista que la protección de tierras particulares es hecha por el propietario privado que la instituye, así como también por la sociedad civil organizada. La forma tradicional de tutelar el ambiente por el poder público es la creación de parques, reservas y otras alternativas de unidades de conservación que exigen inversiones económicas considerables.

De forma más detallada, las ventajas de la servidumbre forestal de acuerdo con Sergio Mujica y Biron Swift son:

- Aumento de la cantidad de tierras protegidas mediante iniciativa privada para conservar la tierra donde tal iniciativa sea conveniente.
- Aumento del presupuesto del estado mediante el envolvimiento de la iniciativa privada para proteger áreas significativas.
- Mayor flexibilidad para conservar hábitats importantes, tales como los hábitats de plantas, que mientras tanto, son muy pequeños como para que el Estado los maneje efectivamente.
- Oferta de un amplio margen de herramientas flexibles para asegurar la conservación de valores ecológicos en tierras que son utilizadas principalmente con fines comerciales.
- Mantenimiento de los beneficios ecológicos, legalmente viables, para proyectos sustentables, como el aprovechamiento de madera y la absorción de carbono"[61].

Incluso seria posible que la servidumbre forestal instituida a favor de una ONG ambientalista, por ejemplo, que pagaría mensualmente al propietario del área sirviente una cantidad monetaria, estimulando a que éste instituya la servidumbre forestal.

7 Servidumbre forestal para secuestro de carbono

El crecimiento industrial de todo el planeta ha acarreado grandes cantidades de emisiones de gases contaminantes en la atmósfera, ocasionando el llamado: " efecto invernadero", el calentamiento del planeta y el cambio climático. Los suscriptores de la convención de las naciones unidas sobre los cambios climáticos – Rio/92 – decidieron establecer un protocolo de acciones para la reducción de las emisiones de gases contaminantes. De la conferencia en Japón en 1997 resultó el protocolo de Kyoto, que establece, en síntesis, reglas para la disminución de los gases, además de mecanismos para absorber el carbono, uno de los grandes contaminantes presentes en la atmósfera en razón de las actividades industriales e, inclusive, mecanismos que deben ser adoptados para el desarrollo limpio. " Las partes del protocolo de Kyoto podrán reducir sus emisiones a nivel domestico y/o tendrán la posibilidad de aprovechar los llamados "mecanismos flexibles" (Comercio de emisiones, o Mecanismo de Desarrollo Limpio y la implementación conjunta). Estos mecanismos servirán también para reducir las metas de carbono absorbidas en los llamados "absorbedores" , tales como bosques y tierras agrícolas..."[62].

La forestación y reforestación con finalidades de absorción del gas carbónico son medidas menos onerosas, permitiendo a las empresas cumplir con sus compromisos de reducción de esos gases. Es sabido que los árboles en crecimiento absorben cantidades considerables de gas carbónico, motivo por el cual la forestación o reforestación es una alternativa para que las empresas desarrollen su proceso productivo, pues la emisión de gas carbono es absorbida por los árboles evitándose con eso

[61] El gravámen ecológico: un gravámen real para asegurar la conservación de tierras privadas en Países de Latinoamérica, in A proteção jurídica das florestas tropicais, v.1, Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental, 1999, São Paulo, p.389

[62] Página da Web: http://www.wwf.org.br/participe/minikioto_protocolo.htm pesquisado em 13/10/03.

que permanezca en la atmósfera causando daños ambientales. Las actividades económicas que inviertan en forestación y reforestación tendrán créditos de carbono, que pueden ser negociados como títulos representativos, cumpliendo la función de "absorbedores" de carbono.

La servidumbre forestal puede ser instituida por el propietario rural con la finalidad de, con la reforestación o forestación del área, constituir títulos llamados debêntures[63] ecológicas y venderlas en la bolsa. El artículo 44-B del Código Forestal Brasileño instituye la Cuota de Reserva Forestal (CRF) titulo representativo de vegetación nativa bajo régimen de servidumbre forestal, de Reserva Particular del Patrimonio Natural (RPPN) o reserva natural instituida voluntariamente por el propietario. e resalta que la institución de la servidumbre forestal para el secuestro de carbono, en Brasil, no está reglamentado en ley, aunque exista un proyecto de pesquisa para tesis de doctorado teniendo por finalidad instituir y reglamentar la institución de la servidumbre ambiental en Brasil, haciendo análisis comparativos con la conservation easement de los EEUU y con las servidumbres ecológicas de los países de América Central y de Costa Rica y, con eso, obtener instrumentos jurídicos para el secuestro de carbono[64].

8 Conclusión

La servidumbre forestal es la manera del propietario para obtener ventajas fiscales con la implementación voluntaria e, inclusive proteger no solamente su propiedad si no que también los derechos supra individuales de tener un ambiente ecológicamente equilibrado. En EEUU, esta institución recibe el nombre de conservation easement, estando debidamente reglamentada.

El ordenamiento jurídico brasileño prevé la servidumbre ambiental en los artículos 44-A y 44 –B del código forestal, mientras, carece de reglas y leyes especificas. Exactamente dado que los textos legales que tratan de la servidumbre ambiental son vagos, se tiene entendido como tal el condominio forestal, las llamadas zonas de amortiguación, los corredores ecológicos creados por varios propietarios privados y, también, la institución de la servidumbre ambiental para el secuestro de carbono, por lo tanto es posible afirmar que la servidumbre ambiental puede tener varias finalidades. No obstante, para cada una de esas posibilidades de protección del medio ambiente hay normas y denominaciones propias. La futura e inesperada reglamentación de la servidumbre ambiental deberá establecer, en lo mínimo, su objeto, su forma de institución, su finalidad y su naturaleza jurídica. Es indiscutible la necesidad de tutelar el medio ambiente, y la servidumbre forestal obedece a ese objetivo, pero solamente tendrá eficacia cuando esté debidamente reglamentada.

Bibliografía

BERNA, Vilmar. Uma proposta para o "seqüestro de carbono". http://www.matlan.bio.br/sequestro.htm, pesquisado em 24/02/03.

CARDOSO, Sônia Letícia de Méllo. Servidão Ambiental. Projeto de pesquisa, tese de doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP.

JESUS JUNIOR, Guilhardes de. Da servidão ambiental. http://www.infojus.com.br/area17/guilhardes_junior.htm, pesquisado em 02/02/03.

MUJICA, Sérgio; SWIFT, Biron. El gravamen ecológico: un gravamen real para assegurar la conservación de tierras privadas en Paises de Latioamerica. In A proteção jurídica das florestas tropicais, v.1, Anais do 3o Congresso Internacional de Direito Ambiental, São Paulo, 1999.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Servidão ambiental. In Direito ambiental: o desafio brasileiro e a nova dimensão global. Coordenação: Maria Artemísia Hermans, Brasília: Brasília Jurídica: OAB, Conselho Federal, 2002.

[63] Debêntures: títulos de crédito en derecho comercial brasileño. (N.T)

[64] Cardoso, Sônia Letícia de Méllo. Projeto de pesquisa, tese de doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP, orientadora Lúcia Valle F. Collarile.

¿Hasta donde es Conveniente Optar por la Protección Penal del Medio Ambiente? – Los Incendios Forestales en Chile

Carmen Paz Medina Parra

La ocurrencia de atentados contra el medio ambiente –sin duda- produce un gran impacto en la sociedad. Dicho impacto -asociado a la difusión mediática que consecuencialmente se desencadena- produce externalidades negativas por parte de la población que, a su vez, genera el legítimo deseo de sancionar a los culpables por el grave daño que se ha ocasionado. Sin embargo, sobre la base de esta idea claramente extrapolable a casos concretos, como el hundimiento del Prestigié en las costas de Galicia, o bien cualquiera de los casi siete mil incendios forestales que ocurren en las temporadas estivales en Chile, se debe responder a una pregunta muy sencilla. ¿Se asegura mejor un bien jurídico si a su protección se asocia una pena penal? Hoy es un hecho que el medio ambiente goza de distintos niveles de protección que van desde su consagración como derecho fundamental en la Constitución de muchos Estados, así como un gran desarrollo normativo, tanto a nivel legal, como reglamentario. Sin embargo, al parecer, no ha podido cuajar en la doctrina el hecho de utilizar la vía penal como elemento de control social en el caso de los atentados al medio ambiente.

Las razones que van en detrimento de la utilización de la protección penal del medio ambiente radican en lo que la doctrina ha establecido como principio fundamental del derecho penal, me refiero con esto al principio de ultima ratio o intervención mínima, es decir, que el Estado sólo está legitimado para acudir al derecho penal cuando el resto de los mecanismos jurídicos se muestran insuficientes. Por tal motivo, es que junto con el nacimiento del derecho penal del medio ambiente se asentó –de inmediato- la opinión de que es precisamente en ésta área donde cobran relevancia las disciplinas no penales (Administrativas y Civiles) para asegurar la protección del medio ambiente [65]. Por otra parte, del principio de ultima ratio se puede derivar el principio de fragmentariedad del derecho penal, éste consiste en que el derecho penal no debe sancionar todas las conductas lesivas de los bienes que protege, sino sólo las modalidades más peligrosas para ellos.

Pues bien, de la unión de ambos principios puede concluirse que, ni todos los valores sociales son de la suficiente entidad como para ser protegidos mediante la imposición de las sanciones más graves del ordenamiento jurídico (las penales), ni todas las conductas antisociales atentatorias contra dichos valores merecen el reproche jurídico implícito en las normas de naturaleza penal. Sin embargo, y pese a que se ha intentado conciliar estos principios con el desarrollo de la ley penal en materia de medio ambiente, las bases garantistas del derecho penal seguirán sufriendo una constante mutación, toda vez que, en las sociedades actuales se están cambiando los objetos que deben ser considerados como dignos de protección jurídica [66]. Merece considerarse lo señalado por Sessano Goenaga[67], para quien la super protección penal de bienes jurídicos puede representar una amenaza para los principios garantistas propios de un Estado de Derecho que se basa en los principios de subsidiariedad, fragmentariedad, y ultima ratio [68].

---

[65] En este sentido se pronunció la recomendación 3° del Congreso de Derecho Penal celebrado en Hamburgo en 1979 que indicaba lo siguiente: "en la preservación del medio ambiente corresponde el papel esencial a las disciplinas no penales. El derecho penal debe intervenir, sin embargo, para asegurar la eficacia de la normativa de carácter no penal, principalmente de Derecho administrativo y Derecho civil. En este ámbito, el derecho penal cumple ante todo una función auxiliar. Es preciso, no obstante, que el derecho penal intervenga de forma autónoma en supuestos de atentado grave al medio ambiente". Pérez Luño, A.E.: "Artículo 45 CE" , Comentario a la Constitución Española de 1978", Tomo IV, en Alzaga Villamil, O.: (Dir.), Edersa, p. 272

[66] Me parece oportuno citar lo señalado por Silva Sánchez sobre el "derrumbamiento" de los cimientos garantistas, ya que es una afirmación que debe ser tomada con mesura. Pues, si bien la expansión criminalizadora implica una desnaturalización: la "administrativación" del derecho penal –la protección penal del medio ambiente es uno de los ejemplos más claros de esta tendencia- las consecuencias negativas de esta metamorfosis no debe conducir a su rechazo ingenuo. En su base late una tendencia social profunda a la que es obligado a dar respuesta. La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales, Madrid, 1999, p.

[67] Sessano Goenaga, C.: "La protección penal del medio ambiente. Particularidades de su tratamiento jurídico", Justicia ecológica y protección del medio ambiente, en Vicente Gómez, T. (coord.), Trotta, 2002, p. 218

[68] En este sentido apunta que la tutela penal del medio ambiente se caracteriza por los siguientes rasgos: a) por ser el resultado de una dirección actual de la política criminal de claras tendencias criminalizadoras; b) por formar parte de la también actual propensión del legislador a proteger bienes jurídicos supraindividuales; y, c) por construirse mediante la técnica de los delitos llamados "de peligro" y la técnica de las "leyes penales en blanco". Idem, p. 218

En España -país que ha desarrollado profusamente el derecho penal del medio ambiente- el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza del derecho penal del medio ambiente, al señalar en su Sentencia 199/1996, de 3 de diciembre, que: "...El derecho penal del medio ambiente constituye la respuesta primaria o básica del ordenamiento jurídico a las más graves vulneraciones del equilibrio de la naturaleza, sin perjuicio del importante papel que en este orden de cosas desempeña el Derecho administrativo sancionador."

Y si bien es cierto que se ha apuntado que no es necesario que exista una absoluta accesoriedad del derecho penal del medio ambiente con respecto del derecho administrativo sancionador, si se ha dado en la práctica, y como consecuencia del apego a los principios del derecho penal, que se establezcan leyes penales en blanco. Esta técnica de tipificación, en términos generales significa que es requisito del tipo penal una situación de ilegalidad administrativa, situación que –según una parte importante de la doctrina- vulnera un principio básico del ordenamiento jurídico, a saber, el principio de legalidad penal, ya que potencialmente, una norma administrativa de menor rango pueda decidir cuando una conducta determinada se transforma en una norma punible.

En este sentido, parece oportuno señalar que la mayoría de estas críticas parecen tener un trasfondo ciertamente coherente, toda vez que, como señala la española Colás Turégano [69]"... Si aprobamos la existencia de leyes penales en blanco concedemos al principio de legalidad una flexibilidad incompatible porque, o se establecen delitos y penas por medio de la ley y entonces se respeta el principio, o no se hace, y en ese caso, estamos incurriendo en un flagrante quebrantamiento con todas las consecuencia negativas que esa vulneración lleva consigo: inseguridad jurídica para el ciudadano, su conducta será o no punible dependiendo de la voluntad cambiante del ejecutivo; ruptura del principio de división de poderes, el Ejecutivo se inmiscuye en parcelas exclusivas del Legislativo; recordemos que uno de los motivos por los que existe reserva exclusiva de ley en materia penal es porque a través de la Ley penal y por aplicación de la pena el sujeto puede ser privado o ver restringidos bienes jurídicos tan importantes como la libertad, la propiedad y otro tipo de derechos, y que nuestra Constitución (Española) reserva la categoría de ley orgánica, y por lo tanto, competencia exclusiva del Legislativo, a todas aquellas disposiciones que afecten a derechos fundamentales".

Teniendo en cuenta estas dificultades que se plantean en el seno de la doctrina penal, es que se ha recomendado que para una protección penal del medio ambiente que predique de coherencia doctrinaria y práctica deban ser sancionados penalmente solamente los más graves atentados contra el medio ambiente. En otro orden de cosas, es que resulta lícito plantearse sobre la pertinencia de que exista en los ordenamientos jurídicos penales –a lo menos- una conducta típica que se precie de castigar a quienes de manera dolosa o culposa causen incendios forestales. Lo anterior, toda vez que está comprobado que al ser los bosques los más ricos y complejos sistemas naturales del planeta, el incendio provocado intencionalmente o por negligencia constituye un grave atentado a este bien jurídico.

En Chile, país que en un 45% de su territorio existe terrenos de aptitud preferentemente forestal y que posee 13,5 millones de ha. de bosque nativo y 2.3 millones de ha. de plantaciones, no existe un sistema de protección penal del medio ambiente. En efecto, a diferencia de otros países en donde se ha establecido un sistema penal construido alrededor de una figura base que sanciona el "Delito Ecológico", no se ha optado por la tipificación de conductas que atenten contra el ecosistema.

Excepcionalmente, el Código Penal chileno -que data del año 1874 [70] - ha incorporado algunas figuras que tipifican delitos en contra de algunos elementos dinámicos del medio ambiente, a saber, la flora y la fauna, como por ejemplo, los delitos contra la salud animal o vegetal; los delitos de maltrato o crueldad con los animales; el delito de caza o pesca ilícita y el delito de incendio de bosques, más conocido como delito de incendio forestal. Sin embargo, pese a la existencia y vigencia de estas normas penales, la protección que ellas ejercen puede ser catalogada de indirecta, toda vez que lo que primeramente se protege son otros bienes jurídicos, como por ejemplo la salud, propiedad o seguridad más que la manutención del equilibrio del ecosistema.

---

[69] Autora citada por Urraza Abad, J.:Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, La Ley, Madrid, 2001, p. 154

[70] No obstante haber sufrido diversas modificaciones desde que entró en vigencia, puede decirse que el espíritu de su texto, no ha mudado a un Código Penal que contemple de manera integral la protección de nuevos bienes jurídicos acorde a la sociedad actual.

En el caso de los incendios forestales, claramente encontramos un ejemplo de lo anteriormente citado, ya que lo que lo que el bien jurídico protege en el Título IX del Código Penal es la propiedad. En efecto, el Art. 476 Nº3, del Código Penal, ubicado dentro del capítulo de los delitos contra la propiedad, establece lo siguiente: Se castigará con presidio mayor en cualquiera de sus grados: 3º El que incendiare bosques, mieses, pastos, montes, cierros o plantíos[71]. Asimismo, el Art. 482, del Código penal establece: El culpable de incendio o estragos no se eximirá de las penas de los artículos anteriores, aunque para cometer el delito hubiere incendiado o destruido bienes de su pertenencia. Pero no incurrirá en tales penas el que rozare a fuego, incendiare rastrojos u otros objetos en tiempos y con circunstancias que manifiestamente excluyan todo propósito de propagación, y observando los reglamentos que se dicten sobre esta materia. Finalmente, el Código Penal establece en su Art. 495, como una falta el siguiente supuesto: Serán castigados con multa de una a dos unidades tributarias mensuales: "El que infringiere las reglas establecidas para la quema de bosques, rastrojos u otros productos de la tierra, o para evitar la propagación de fuego en máquinas de vapor, calderas, hornos y otros lugares semejantes".

En primer término, y sin querer en esta oportunidad efectuar un análisis muy detallado sobre los elementos del tipo de cada una de estas figuras penales, puede decirse que el delito de incendio forestal que se encuentra tipificado en el Art. 476, establece claramente que este es un delito que dogmáticamente puede ser catalogado como delito de destrucción, esto es, el bien jurídico que protege directamente es la propiedad de las cosas en cuanto no sufran deterioro o menoscabo alguno. Por otra parte, se ha señalado que este tipo de delito participa de una característica que es propia de los delitos medioambientales, a saber, ser un delito de peligro abstracto [72], esto es, que la ley le impone una sanción por el sólo hecho de emplear como medio de destrucción un fuego ingobernable, esto es un fuego que tenga autonomía. Esto va acorde con los lineamientos de la nueva política criminal que tipifica a los nuevos bienes jurídicos de la esfera penal como delitos de peligro abstracto[73].

Con esto basta para poder decir con certeza que la única normativa que existe en Chile que protege mediante sanciones penales al medio ambiente forestal se encuentra constituida por el tipo relativo al incendio forestal. Pues bien, sabiendo que existe esta norma penal, y teniendo presente que no hay reparos en orden a la validación ontológica del delito de incendios forestales a fin de catalogar a la "propiedad del bosque" como un bien jurídico digno de protección y entonces, de manera indirecta proteger el ecosistema bosque, cabe preguntarse si -de su mera existencia- hay indicios que permitan considerar que la presencia de semejante delito resulta positivo para la sociedad en términos de que evite o disuada que el daño al medio ambiente bosque ocurra.

Como primera consideración se puede señalar que –hasta ahora- las conclusiones son bastantes desalentadoras toda vez que está comprobado que la complejidad criminológica de los incendios forestales, que a su vez estaría provocada por una larga lista de disparidades motivacionales, como por ejemplo, la intención de causar daño a otros, el deseo incontrolable de ver arder los bosques, o la intención de obtener un beneficio económico con los efectos derivados del incendio. Por otra parte, en este delito podemos encontrar perfiles de autoría bastante generales que revisten la investigación de una gran complejidad y dificultad. La autoría de un incendio puede provenir de la mente enferma del pirómano, o bien de la astucia y frialdad del incendiario. Ambos, en todo caso, amparados por la conveniente soledad del bosque.

Conclusión: El derecho penal del medio ambiente, sistema jurídico de reciente creación en algunos Estados, se ha fundado sobre la idea de que éste constituye la respuesta básica del ordenamiento jurídico a las más graves vulneraciones del equilibrio de la naturaleza, sin perjuicio del importante

---

[71] Bosques: Art. 1 letra ... del D.L. 701, de 1974;

Mieses: plantas maduras de cuya semilla se hace pan;

Pastos: hierbas que come el ganado;

Cierros: murallas, cercos, setos vivos o muertos, etc, que sirven para dividir los terrenos;

Plantíos: lugares plantados por el hombre con especies vegetales;

Montes: bosques, no montañas, en el sentido campesino de la expresión (monte alto es el de árboles; monte bajo, el de matorrales o arbustos).

[72] Etcheberry, A.: Derecho Penal, Parte Especial, Ed. Nacional Gabriela Mistral, Santiago, 1976, p.358

[73] Sessano Goenaga, C.: Ob.Cit, p. 252

papel que en este orden de cosas desempeña el Derecho Administrativo sancionador. La idea del derecho penal del medio ambiente es que actúe preventivamente. En efecto, como consecuencia de la tendencia criminalizadora, las sociedades actuales que ven como una panacea para terminar con la inseguridad propia de las grandes urbes la tipificación de nuevas y más complejas conductas a fin de disuadir su ejercicio. En otras palabras, se piensa –acertadamente o no- que la existencia de tipos penales nuevos, y la creación de nuevos bienes jurídicos protegidos, como el equilibrio de la naturaleza, es -a su vez- un intento de prevenir graves atentados al medio ambiente.

Como consecuencia de esta labor preventiva entregada a la norma penal, el papel represor que necesariamente viene aparejado a la norma encuentra obstáculos que vienen dados por la naturaleza de este bien jurídico protegido. En efecto, podemos señalar que la accesoriedad del derecho penal al derecho administrativo, y la determinación de los criterios de gravedad que deben acreditarse para imponer la sanción penal, no hacen más que complicar la existencia de este nuevo tipo de normas penales.

Por esta razón, es que en los países que poseen un gran despliegue de figuras típicas que criminalicen conductas en contra del medio ambiente, no se han producido los efectos esperados. En este sentido, puede señalarse que la experiencia legislativa, en algunos países como España se ha transformado en desencanto y escepticismo al momento de efectuar un pronunciamiento sobre su efectividad e incluso -como se analizó en su oportunidad- sobre su legitimidad[74]. Se puede señalar que todos los resguardos que se han tomado para conciliar el principio de ultima ratio o intervención mínima y el principio de fragmentariedad del derecho penal, terminan por caer en una legislación confusa y accesoria a normas administrativas[75]. Sin embargo, y considerando que esta legislación es a todas luces un sistema nuevo, que requiere de la existencia del paso del tipo para demostrar su utilidad y efectividad, es que me inclino por señalar que todavía no debe considerarse como perdida la batalla por resguardar en este aspecto al medio ambiente.

En el caso del delito de incendio forestal, que en Chile se encuentra incluido en el Código Penal, Título IX, Crímenes y simples delitos contra la propiedad, en el Capítulo relativo a Los incendios y otros estragos, al ser la única norma penal que protege el bosque, y consecuencialmente el ecosistema que éste trae aparejado, podemos decir que su naturaleza no se circunscribe a un ataque a la propiedad incendiada sino que pone además en peligro la seguridad colectiva y el medio ambiente, ya que puede producir graves desequilibrios en el ecosistema. Con todo, esta norma es escasamente aplicada y en la mayoría de los casos el término de las causas con denuncias o querellas es el sobreseimiento, toda vez que en la mayoría de los casos, no se puede ubicar a los autores del delito, aunque se presuman los motivos que llevan a la propagación del fuego.

Cabe concluir lo siguiente: Si asociamos a un incendio forestal una sanción penal y si sabemos que para lograr que esta sanción sea aplicada se pone en marcha una complicada labor investigativa, que –probablemente- no llegará a encontrar culpables del delito ¿No sería mejor optar por una adecuada prevención de los incendios forestales?

---

[74] Esta situación, sin embargo, la han sufrido también países como Alemania -donde también se criminalizan los más graves atentados ambientales- el fracaso del Derecho Penal del medio ambiente, ha convertido la protección ambiental en una lucha de competencias entre judicatura y administración, otorgando al Derecho Penal una función meramente simbólica que lleva a parte importante de la doctrina a reclamar la total abolición de los tipos penales destinados a la protección del medio ambiente. Sessano Goenaga, C.: Ob. Cit., p. 254

[75] Para Sessano Goenaga la propensión criminalizadora es ineficaz puesto que somete al Derecho penal a cargas que éste no puede soportar. Para este autor lo realmente alarmante y característico es que la mayor parte o, en todo caso, la parte "más grave" de la destrucción ecológica discurre por cauces legítimos, esto es, con observación de las normas vigentes o, en todo caso, se produce de modo tal que no es posible proceder a su imputación jurídico-penal en los términos convencionales. Idem, p.253-254

Incentivos Apropiados para Áreas Protegidas Privadas en Chile - Recomendaciones en Base a los Resultados del Proyecto CIPMA-FMAM

Claudia Sepúlveda, Christina Seeberg, Pablo Villarroel, Eduardo Letelier y Alberto Tacón

1 Introducción

Las Áreas Protegidas Privadas (APP) presentan un enorme potencial para reforzar y complementar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE). En particular en lo referido a la protección de ecosistemas que se encuentran ausentes o subrepresentados en el sistema público, situación que afecta a cerca del 50% de las formaciones vegetacionales identificadas para Chile. Si bien el número de APP ha crecido espontáneamente en Chile en los últimos 13 años (Villarroel, 2001; CIPMA, 2000a; CIPMA, 2000b; Sepúlveda, 2002; Villarroel et al en prensa), mientras no exista un reconocimiento formal de estas iniciativas que apoye la aplicación de criterios para su elegibilidad y estándares mínimos de planificación y manejo, no es posible hablar en rigor de APP, permaneciendo la contribución de estas iniciativas a la conservación en un plano incidental. A lo anterior se suman características comunes a la mayoría de las APP existentes a la fecha, las que limitan su efectividad y pueden sintetizarse en:

- su reducido tamaño, por lo común insuficiente para conservar biodiversidad en el largo plazo;
- su localización en sitios que no necesariamente son los más prioritarios desde una perspectiva ecológica;
- su escasa coordinación con las políticas y acciones del sector público, en los niveles local, regional y nacional, y
- la escasa preparación de sus gestores en manejo para la conservación.

Para superar estas limitaciones es clave contar con incentivos apropiados para promover acciones de conservación en tierras privadas. El enfoque emergente en conservación “se basa en el principio de que las personas conservan los recursos naturales cuando se les entregan los incentivos apropiados” (McNeely, 1996). Asimismo, la Conferencia de las Partes de la Convención de Diversidad Biológica ha promovido la aplicación de un “enfoque institucional” para el diseño y aplicación de incentivos en favor de la conservación basándose en la premisa que las decisiones sobre el uso de la diversidad biológica y sus componentes son condicionadas por el “ambiente institucional” de cada sociedad, el que se compone de tres niveles (UICN, 1999):

- regulaciones formales (leyes, políticas y derechos de propiedad),
- regulaciones sociales (normas culturales, convenciones sociales, tradiciones y sistemas de creencia), y
- grado de adhesión y cumplimiento de las regulaciones formales y sociales”.

Así, el éxito de cada incentivo depende del soporte institucional que garantice su efectividad en el largo plazo. De manera consistente, la experiencia internacional enseña que “en la gran mayoría de las circunstancias, y teniendo en cuenta objetivos múltiples, la conservación de la biodiversidad se logra de manera más efectiva a través de un “mix” de instrumentos y mecanismos” (Young, 1996; UICN, 1999). Para que los incentivos sean efectivos deben basarse en una sólida comprensión de las motivaciones detrás de las conductas favorables o contrarias a la conservación (Langholz et al., 2000b). La no consideración de tales motivaciones ha dado como resultado una enorme carencia de experiencias prácticas que hayan demostrado ser exitosas (Ferraro y Kramer, 1997). En este documento se mostrará el enfoque del Proyecto CIPMA-FMAM que busca investigar y entender las motivaciones de los propietarios de las APP, para que se puedan integrar a una política de incentivos adecuados para la conservación privada.

2 El Proyecto CIPMA-FMAM y su Programa de Fomento

Dentro del Proyecto CIPMA-FMAM "Ecorregión Valdiviana: Mecanismos público-privados para la Conservación de la Biodiversidad en la Décima Región", que fue ejecutado entre octubre del 2000 y septiembre del 2003, se estableció entre otras, la línea de acción del Programa de Fomento para la conservación de Tierras Privadas en la Décima Región. Este Programa de Fomento fue diseñado para apoyar las iniciativas de propietarios interesados en la conservación de la biodiversidad en sus predios. El enfoque de este Programa era de trabajar con cinco incentivos no-monetarios que se ofrecieron a los propietarios:

- Capacitación, en temas relacionados con conservación, catastros de especies, planificación y diseño de áreas protegidas y ecoturismo, entre otros.
- Entrenamiento en terreno sobre administración y manejo de áreas protegidas, habilitación de senderos interpretativos o restauración ecológica, entre otros temas.
- Asesoría técnica y legal para entregar a los propietarios herramientas y metodología que ayuden a planificar y manejar áreas protegidas, incluyendo los aspectos legales y financieros, y la elaboración de Planes de Ordenamiento Predial para la Conservación para 10 predios, requeridos para una adecuada gestión.
- Acceso a información a través de documentación relacionada con el diseño, planificación, manejo y monitoreo de APP, experiencias internacionales e iniciativas privadas exitosas, entre otras.
- Reconocimiento social por medio de la instauración de un premio a iniciativas destacadas de la Décima Región, el que se otorgó al finalizar el Programa.

La primera fase del Programa de Fomento fue ejecutada en toda la Décima Región por el Consorcio integrado por el Centro de Estudios Agrarios y Ambientales (CEA) y el Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF), quienes se adjudicaron una licitación convocada conjuntamente por CIPMA y el Fondo de las Américas. Entre abril de 2001 y marzo de 2002, se convocó a 155 propietarios de los cuales 30 fueron seleccionados para participar en las actividades de apoyo. La segunda fase del Programa de Fomento, entre agosto de 2002 y agosto de 2003, se localizó en tres área geográficas: la Provincia de Valdivia, a cargo del Proyecto CIPMA-FMAM, área considerada de alta prioridad para el establecimiento de un corredor biológico entre la Cordillera de la Costa y la Cordillera de los Andes, donde se ha trabajado con 39 propietarios de APP; la costa de Osorno, a través de un convenio entre el Proyecto CIPMA-FMAM y la Red de Parques Indígenas Mapu Lahual, donde se ha asistido a 9 comunidades Huilliche; y la Isla Grande de Chiloé, a través de un proyecto ejecutado por la Fundación Senda Darwin, teniendo al Proyecto CIPMA-FMAM como organismo asociado, donde se prestó apoyo a 39 propietarios de APP (Sepúlveda et al., 2003).

Los incentivos fueron seleccionados a partir de investigaciones anteriores desarrolladas por CIPMA. El propósito final fue generar una experiencia aplicada en base a la cual proponer un paquete de mecanismos susceptibles de formar parte de programas públicos o privados destinados a promover el aporte privado a la conservación de la biodiversidad en Chile.

El análisis de la información levantada en la ejecución del Programa de Fomento generó dos aprendizajes relevantes para el diseño de incentivos apropiados para APP en Chile. El primero se refiere al perfil de quienes se inscribieron en las distintas actividades de apoyo ofrecidas. El 68% de los propietarios registrados fueron campesinos, agricultores medianos y pequeños propietarios, en tanto, otro 10% correspondió a comunidades indígenas patrimoniales que controlan grandes extensiones. El segundo aprendizaje, se refiere a las motivaciones que mueven a los gestores de APP a destinar voluntariamente tiempo y recursos al objetivo de conservación, sin mediar ningún tipo de incentivo o reconocimiento. Entre tales motivaciones predominan las de naturaleza altruista, es decir, que no se orientan hacia la obtención de un beneficio exclusivamente personal, sino que expresan un interés por contribuir al bienestar de otros (familia, amigos, sociedad en general, generaciones futuras) (Sepúlveda et al, en prensa).

Estos antecedentes contradicen la percepción comúnmente difundida respecto a que las APP son iniciativas de personas adineradas que pueden darse el lujo de adquirir lugares para protegerlos y disfrutarlos junto a sus familias. Por el contrario, se demuestra que en la Décima Región –al menos– existe un número significativo de pequeños y medianos propietarios rurales que han declarado un

compromiso con la conservación de la biodiversidad en sus tierras, sin dejar –en la mayoría de los casos– de realizar actividades productivas tradicionales. Tener en cuenta ambos aprendizajes es fundamental para el diseño de incentivos que potencien y refuercen el movimiento de conservación privado que ha surgido en Chile de manera espontánea y anónima. Por una parte, una política pública conservacionista que busca cierta costo-efectividad en sus acciones, debería considerar las motivaciones altruistas identificadas como una contribución al logro del bienestar social. Por otra parte, los incentivos para promover nuevas APP deberían ser apropiados también para pequeños y medianos propietarios rurales que desarrollan iniciativas conservacionistas que conviven con usos productivos del suelo, en un mismo espacio predial (Sepúlveda et al., 2003).

3 Las Áreas Protegidas Privadas en Chile y sus propietarios

A partir de 1990 empezó a tomar forma en Chile un movimiento espontáneo de iniciativas privadas de conservación de espacios naturales que ha significado la creación de alrededor de 200 APP con una superficie total cercana a las 500 mil hectáreas, lo que representa entre un 3% y 4% de la superficie del SNASPE (Sepúlveda 1998; Corcuera et al. 2002; Sepúlveda en prensa). Sólo las APP de más de 30 mil hectáreas suman unas 460 mil hectáreas (Villarroel et al. en prensa) [76]. Todo indica que se trata de un fenómeno con tendencia al crecimiento sostenido. Hasta 1997 se tenía conocimiento de 39 proyectos privados orientados a conservar territorios con superficies mayores a las 40 hectáreas, incluyendo 25 APP que cubrían 432 mil hectáreas (Sepúlveda 1998). En la Décima Región –que concentra cerca del 30% de las APP del país (Sepúlveda 1998)– de las 12 APP mayores de 40 hectáreas catastradas por CIPMA en 1997 la cifra aumentó a 37 en el año 2000 (Villarroel 2001) y luego a 50 en el 2001, como parte de los resultados de la primera convocatoria del Programa de Fomento CIPMA-FMAM (Sepúlveda 2002, CIPMA 2000a, CIPMA 2000b).

En relación al tamaño de las APP, el Programa de Fomento CIPMA-FMAM recopiló diferentes informaciones: los 155 predios registrados en la primera fase fluctúan entre 1 y 16 mil hectáreas [77], sumando 117 mil 415 hectáreas. Del total de la superficie registrada el 50,2% fue declarada como protegida (Letelier 2003), correspondiendo en un 75% a superficies menores a las 100 hectáreas, en un 22% menores a 5 hectáreas, y en un 24% entre 5,1 y 19,9 hectáreas[78]. El reducido tamaño de las APP registradas en el Programa de Fomento CIPMA-FMAM incide claramente en su valor natural: sólo un 20% ha sido intervenida hace más de 10 años o nunca (Letelier 2003). De allí que, las cifras sobre el número de APP existentes deben ser miradas con cautela pues se desconoce el valor de conservación de la biodiversidad que la mayoría tiene.

La inexistencia de un marco regulatorio que garantice la permanencia de las APP en el tiempo introduce a su vez un grado de incertidumbre incompatible con los objetivos de conservación, necesariamente de largo plazo. Por otra parte, es posible que muchas tierras privadas que están siendo protegidas no formen parte de los registros disponibles. Por ello, sólo cuando sea posible aplicar criterios de elegibilidad, estándares de planificación y manejo, y formalización temporal de los compromisos de conservación, se podrá dimensionar la real magnitud y valor de estas iniciativas. Ello debiera comenzar a ocurrir gradualmente con la entrada en vigencia del Reglamento para APP recientemente decretado (CONAMA, 2003) y, más adelante, con la aplicación de las bonificaciones para APP incorporadas a las indicaciones al Proyecto de Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal enviadas al congreso para su discusión (Presidencia de la República, 2003).

Como se ha señalado, la creación de APP en Chile ha obedecido hasta ahora a un movimiento espontáneo de ciudadanos que no han contado ni con reconocimiento social ni con incentivos. Los gestores de APP incluyen una amplia diversidad que abarca desde individuos aislados y asociados, organismos no gubernamentales (ONGs), universidades y empresas. De los 42 gestores involucrados

[76] En este rango de tamaño se encuentran, por ejemplo, el Parque Pumalín en Palena (300 mil Ha), la Reserva Ecológica Huilo-Huilo en Panguipulli (60 mil Ha), la Reserva Alto Huemul en la Cordillera de los Andes de Chile central (35 mil Ha), y dos reservas de Fundación Yendegaia en la XII Región de Magallanes, que bordean las 30 mil hectáreas cada una (la primera, al sur de Tierra del Fuego, y la segunda, en la Isla Riesco, al noroeste de Punta Arenas) (Villarroel et al. en prensa).

[77] El predio de 16 mil hectáreas corresponde al Fundo Maicolpué, habitado por la Comunidad Huilliche Maicolpi, en la Comuna de San Juan de la Costa, eje de la Red de Parques Indígenas Mapu Lahual que integra a otras 9 comunidades.

[78] La mediana se ubicó en las 64 hectáreas totales y las 30 hectáreas destinadas a conservación.

en 39 iniciativas de conservación de tierras registradas en 1997 (Sepúlveda, 1998), los particulares, sociedades privadas y otras formas de comunidades privadas estaban presentes en el 67% de los casos. Consistentemente, datos del año 2000 confirman que alrededor del 65% de las iniciativas privadas en conservación de tierras corresponde a proyectos emprendidos por particulares (Villarroel 2001). En la Décima Región, los resultados del Programa de Fomento CIPMA-FMAM confirman esta tendencia [79]: un 66% de los 155 predios inscritos en la convocatoria 2001 son de propiedad de particulares y sucesiones.

Así, los grandes protagonistas de la conservación privada en Chile son las personas naturales, ciudadanos asociados o familias, antes que gestores de mayor respaldo institucional y capacidad organizativa como son, por ejemplo, las ONGs y universidades. Aunque éstas últimas cuenta con una mayor visibilidad pública su participación en iniciativas de conservación in situ es de sólo un 7% y 2%, respectivamente, a nivel nacional (Sepúlveda, 1998). Se trata de una característica que condiciona los instrumentos de política e incentivos apropiados para este tipo de iniciativas. Más aún, los propietarios que postularon al Programa de Fomento CIPMA-FMAM son en su mayoría campesinos, agricultores medianos y pequeños propietarios, los que corresponden al 68% del total [80]. A ellos se suman las comunidades indígenas patrimoniales, que reúnen otro 10% del total [81] (Letelier 2003). Este perfil de sus gestores junto al reducido tamaño de las APP se relaciona con la presencia en el mismo predio de actividades productivas, siendo el talaje animal (en 88 casos) y la extracción de leña y agricultura de subsistencia (en 70 casos) las más frecuentes.

Estos resultados son de suma importancia pues contradicen el supuesto fuertemente arraigado de que las APP son un bien de consumo al que sólo pueden aspirar los sectores de mayores ingresos, ya sea como inversiones específicamente orientadas a dicho fin, o destinando fundos agrícolas, ganaderos o forestales, de manera total o parcial, a la creación de parques o reservas familiares. Por el contrario, en el caso de la Décima Región –al menos– existe un número significativo de pequeños y medianos propietarios rurales que han declarado un compromiso con la conservación de la biodiversidad en sus tierras, sin dejar –en la mayoría de los casos– de realizar actividades productivas tradicionales.

A fin de avanzar hacia una tipología de propietarios de APP, y de asociar a ella una propuesta de incentivos apropiados, se realizó un análisis de regresión del registro de propietarios del Programa de Fomento CIPMA-FMAM para generar perfiles relacionados con sus preferencias por los incentivos no monetarios ofrecidos (Letelier 2003). En términos generales, el menor interés de los propietarios registrados fue para los cursos de capacitación, con una puntuación promedio de 1,34 en una escala de 1 a 4. A su vez, el mayor interés fue para el acceso a información, con una puntuación promedio de 2,62, es decir, casi el doble (Letelier 2003). Posteriormente, se realizó un ejercicio de clasificación ("clustering") que permitió identificar relaciones potenciales entre clusters basados en elecciones de incentivos y clusters basados en las características de los propietarios y los predios, los que se organizan en un grupo principal (1) y tres grupos menores (2-4) (Letelier 2003). En la Tabla 1 se demuestran las 4 categorías de propietarios de APP, junto con sus preferencias por incentivos no-monetarios.

De los cuatro incentivos no monetarios ofrecidos, el más valorado por los propietarios registrados en el Programa de Fomento CIPMA-FMAM –salvo en el caso de los propietarios urbanos– fue, como ya se señaló, el acceso a información. A su vez, la capacitación tuvo una valoración baja o nula o todos los grupos, mientras la asistencia técnica y el entrenamiento fueron seleccionadas con una preferencia media, en particular por las comunidades indígenas y por las instituciones sin fines de lucro. Estos comportamientos probablemente reflejan el alto costo en tiempo que la mayoría de los propietarios asigna a las diferentes actividades, en especial quienes tienen una baja flexibilidad horaria para asistir a cursos de capacitación o entrenamiento. Por otra parte, los resultados sugieren

[79] Eduardo Letelier (2003) "Caracterización y Análisis de los Postulantes a la Primera Fase del Programa de Fomento". Informe de Consultoría. Proyecto CIPMA-FMAM.

[80] Estos porcentajes corresponden a 91 casos para los que se contó con información necesaria para análisis estadístico.

[81] La baja presencia de APP de mayor tamaño puede obedecer al escaso interés de sus propietarios por los incentivos ofrecidos. De ser así, es posible que su peso relativo sea mayor al constatado. No obstante ello no resta valor al importante número de propietarios pequeños y medianos registrados en el Programa de Fomento CIPMA-FMAM.

una mayor valoración de los enfoques aplicados por sobre los teóricos, y un mayor requerimiento de apoyo directo a la gestión de cada APP antes que de un entrenamiento práctico amplio.

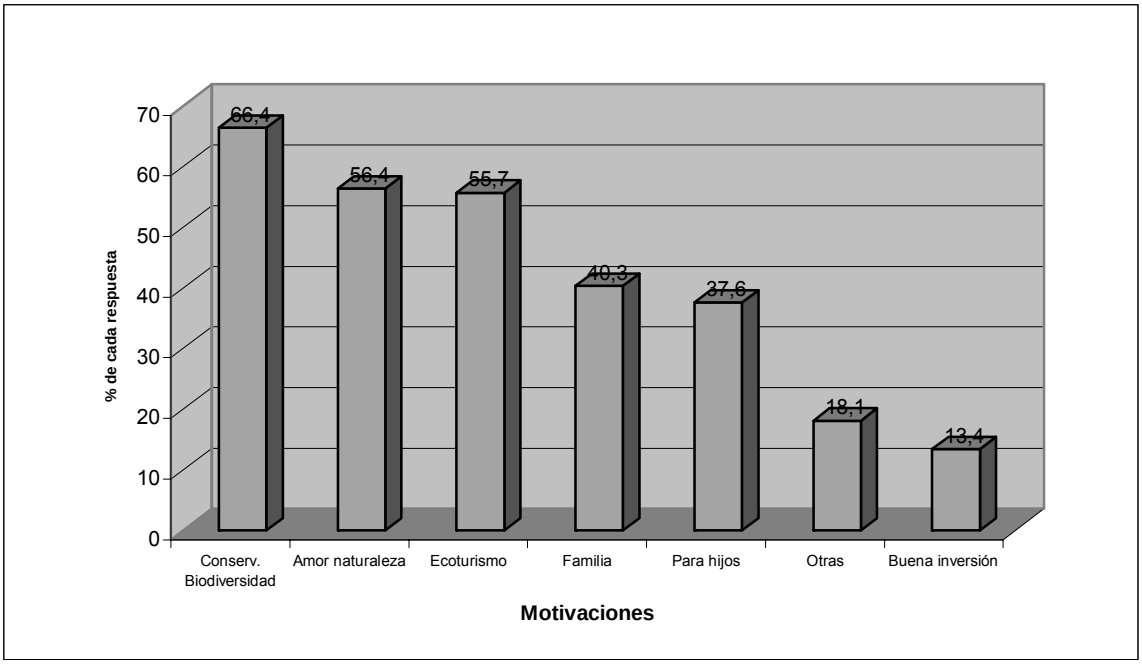
Tabla 1: Preferencias por incentivos no monetarios para APP según el tipo de propietario o gestor

Tipología de Propietarios y Gestores de APP	Preferencias por incentivos no monetarios para APP			
	Capacitación	Entrenamiento	Asistencia Técnica	Información
Grupo 1: Propietarios Rurales/ APP de uso múltiple (2/3 de propietarios)	BAJA	BAJA	BAJA	ALTA
Grupo 2: Comunidades Indígenas	BAJA	MEDIA	ALTA	ALTA
Grupo 3: Instituciones sin fines de lucro	BAJA	MEDIA	MEDIA	ALTA
Grupo 4: Propietarios Urbanos/APP prístinas	NULA	BAJA	NULA	NULA

4 Las motivaciones de los propietarios para crear Áreas Protegidas Privadas

Los resultados de la primera convocatoria mostraron que si bien los propietarios reconocen una combinación diversa de motivaciones, la más frecuente fue “conservar la biodiversidad” (66,4%), seguida de “amor a la naturaleza” (56,4%). Otro tanto declaró estar motivado por dejar un legado a la familia (40,3%) o a los hijos (37,6%). El análisis mostró una alta correlación entre este tipo de motivaciones. Por otro lado, un 55,7% señaló interés en desarrollar un proyecto ecoturístico y un 13,4% declaró querer realizar una “buena inversión”, ambas respuestas también con una alta correlación. Finalmente, alrededor de un 18% declaró motivaciones diversas, entre las cuales destacaron las culturales y de educación ambiental (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Motivaciones para la creación de APP declaradas por los propietarios registrados en el Programa de Fomento CIPMA-FMAM – Convocatoria 2001



Fuente: Análisis del registro del Programa de Fomento CIPMA-FMAM. Elaboración propia.

Así, la protección per se de los lugares naturales y la posibilidad de legarlos a la propia descendencia o a la comunidad jugarían un papel fundamental en la decisión de conservar. Esta conclusión también se desprende de estudios realizados en otros países Latinoamericanos (Corcuera et al. 2002; Sepúlveda 2002). En Costa Rica, por ejemplo, la creación de APP responde, más que a motivaciones de legalidad, rentabilidad, o aceptación social –que son la base de los programas de fomento existentes– a lo que se conoce como sentido de "custodia de la naturaleza" (stewardship, en inglés), que se asocia al "deseo de protección de la naturaleza" o "altruismo ambiental", donde la contribución al bienestar de la familia, amigos, sociedad en general y generaciones futuras, juega un papel fundamental en la decisión de conservar (Langholz et al., 2000a y 2000b; Schultz y Zelezny,1998).

Estaríamos frente a un movimiento de conservación surgido de manera autónoma y espontánea y protagonizado por personas naturales de manera individual o asociadas (más que por ONGs, fundaciones o empresas), cuya racionalidad escapa al enfoque clásico de búsqueda de ganancia e incorpora objetivos de manejo más complejos como la valoración de la biodiversidad y la belleza paisajística, o la posibilidad de legado a la propia descendencia o a la comunidad (Yu et al., 1997). Estos aspectos jugarían un rol fundamental en la decisión de conservar, expresándose a través de motivaciones de naturaleza altruista que estarían en la base de la gran mayoría de las APP creadas en Chile (Sepúlveda et. al, 1998; Corcuera et al., 2002).

5 Recomendaciones de incentivos apropiados para Áreas Protegidas Privadas

Teniendo en cuenta el perfil de los gestores de APP registradas en el Programa de Fomento CIPMA-FMAM –mayoritariamente pequeños y medianos agricultores con residencia rural– y sus preferencias respecto a incentivos no monetarios –que se inclinan hacia la información y la asistencia técnica, antes que a la capacitación y el entrenamiento– es un desafío diseñar instrumentos apropiados que respalden su contribución a los objetivos regionales de conservación. Ello en especial considerando que es probable que muchas de estas APP no califiquen para ser declaradas como áreas protegidas oficiales de acuerdo al Reglamento de APP próximo a entrar en vigencia, sobre todo considerando que por contemplar usos consuntivos deberán presentar un Plan de Manejo para la conservación, exigencia que podría ser demasiado elevada en estos casos.

Una forma de abordar la situación descrita es canalizando hacia estas APP incentivos ya contemplados en programas de fomento productivo cuyos fines sean convergentes con la conservación, entre los cuales están, por ejemplo:

- los subsidios a la forestación, administrados por CONAF en el marco del DL 701, y que pueden ser de gran utilidad en experiencias de restauración con especies nativas;
- los bonos de diversificación productiva y el programa de turismo rural, ambos administrados por INDAP, que podrían contribuir a financiar el diseño e implementación de actividades de ecoturismo o manejo sustentable en APP de propietarios individuales o comunidades;
- los subsidios de INDAP y SAG para el mejoramiento y limpieza de praderas, los que podrían ser fundamentales para una adecuada protección de los bosques al permitir excluir de ellos la presencia de ganado, una de las principales causas de degradación de los bosques nativos;
- los fondos para estudios de pre-inversión de CORFO, que podrían canalizarse para la formulación de Planes de Manejo y el diseño de proyectos de ecoturismo en APP de organizaciones con fines de lucro.

Con el propósito de diseñar y validar un instrumento de este tipo, el Programa de Fomento CIPMA-FMAM incluyó entre las actividades de asistencia técnica para gestores de APP el diseño y aplicación en 10 APP de la propuesta de Ordenamiento Predial para la Conservación (OPC) (Tacón et al., 2003). Se trata de un instrumento destinado a planificar el ordenamiento de usos futuros del predio, permitiendo al propietario evaluar el uso actual y tomar decisiones apropiadas para el logro de sus objetivos productivos y de conservación en base a sus propias expectativas y poniendo especial atención a eventuales conflictos entre usos. El trabajo desarrollado en estrecha colaboración con los propietarios fue esencial para que los Planes de Ordenamiento Predial (POP) comiencen a ser considerados como un instrumento de orientación estratégica de sus decisiones. En la mayoría de los casos, los objetivos relacionados con el establecimiento del APP son los que más importancia tienen.

La planificación predial para la conservación en el caso de APP que incluyen también usos productivos puede ser vista como un primer paso para una articulación territorial de mayor escala. Al igual que los propietarios que están aplicando los POP para decidir qué incentivos productivos requieren a fin de aproximarse a sus objetivos de conservación, los respectivos organismos públicos encargados de administrarlos pueden comenzar a incorporar entre sus criterios de asignación el aporte a la conservación de la biodiversidad. La mayor disponibilidad de incentivos para APP, por un lado, y la inclusión de la biodiversidad como dimensión relevante para la asignación de recursos, por el otro, contribuirían a un gradual avance hacia la mayor conectividad social que las iniciativas privadas de conservación urgentemente requieren para que su aporte sea efectivo y duradero.

Resumiendo lo expuesto, es posible señalar que:

- Junto con sus atributos naturales, biológicos y de localización, el tamaño de las APP es el factor más determinante en el valor que estas iniciativas tienen para el objetivo de conservación de la biodiversidad.
- La gran mayoría de APP existentes en Chile son de tamaños pequeños (en la Décima Región el 74% de las registradas tiene menos de 100 hectáreas), por lo que más que constituir áreas protegidas per se su valor está en la conectividad biológica que podrían aportar al paisaje, lo que requiere de la conectividad social entre sus gestores.
- Un diseño apropiado de incentivos para APP deberá considerar el aporte que los distintos tipos de APP están en condiciones de hacer a la conservación, considerando, entre otros aspectos, su tamaño.
- Siendo poco probable contar con incentivos monetarios que co-financien los costos que el esfuerzo de conservación representa para los gestores de APP, los incentivos no monetarios surgen como una opción a explorar, contemplado tanto programas ad hoc como la adaptación de mecanismos públicos ya disponibles.
- En base a los resultados del Programa de Fomento CIPMA-FMAM es posible proponer una tipología de APP que considera tanto su tamaño, como así las motivaciones de conservación, y residencia y perfil del propietario. A su vez, esta tipología puede asociarse a preferencias por incentivos no monetarios.
- Los antecedentes presentados, en especial los resultados del registro 2001 del Programa de Fomento CIPMA-FMAM, son un interesante punto de partida para la elaboración de incentivos no monetarios apropiados para APP, que tengan en cuenta el perfil, motivaciones y preferencias de los grupos destinatarios. Para profundizar en su diseño se requiere información cualitativa complementaria que permita tomar en cuenta las razones detrás de las preferencias por los distintos tipos de incentivos, así como sobre las condiciones de satisfacción que los propietarios exigen a cada uno de ellos.

Referencias bibliográficas

CIPMA (2000a) “Valdivian Forest Zone: Public-Private Mechanisms for Biodiversity Conservation.” Santiago.

CIPMA (2000b) “Lanzamiento de Proyecto CIPMA-FMAM, Región de Los Lagos: Áreas Protegidas Privadas.” Revista Ambiente y Desarrollo, CIPMA, Vol XVI n°4, pp.61-72.

CONAMA (2003) Reglamento para Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada. 5 de junio de 2003.

Corcuera, Elisa, Claudia Sepúlveda y Guillermo Geisse (2002) “Conserving Land Privately: Spontaneous Markets for Land Conservation in Chile”, En Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development, Stefano Pagiola, Joshua Bishop y Natasha Landell-Mills (Eds). EarthScan. 2002, London.

Ferraro, P., y R. Kramer (1997) “Compensation and economic incentives: reducing pressure on protected areas”. En R.Kramer, C.van Schaik y J.Johnson (Eds.) Last stand: Protected areas & the defense of tropical biodiversity. Pages 187-211. Oxford University Press. New York.

Langholz, J., J. Lassoie y J. Schelhas (2000a) “Incentives for Biodiversity Conservation: Lessons from Costa Rica’s Private Wildlife Refuge Program”. Conservation Biology Vol. 14(6): 1-10.

Letelier, Eduardo (2003) “Caracterización y Análisis de los Postulantes a la Primera Fase del Programa de Fomento”. Informe de Consultoría. Proyecto CIPMA-FMAM.

McNeely, J. (1988) Economics and biological diversity: developing and using economic incentives to conserve biological resources. UICN. Gland, Suiza.

Presidencia de la República (2003) Fórmula Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (Boletín Nº 669-01). Santiago, junio 06 de 2003. Nº 32-349.

Schultz, W. y L. Zelezny (1998) “Values and pro-environmental behaviour: A five-country survey.” Journal of Cross-Cultural Psychology Vol. 29(4)540-558.

Sepúlveda, Claudia, Alberto Tacón, Eduardo Letelier, Christina Seeberg (en prensa) “Recomendaciones del Proyecto CIPMA-FMAM “Ecorregión valdiviana: Mecanismos público-privados para la conservación de la biodiversidad en la Décima Región” al Reglamento para Áreas Protegidas Privadas. Revista Ambiente y Desarrollo Vol. XIX, N°1, marzo 2003. CIPMA.

Sepúlveda, Claudia (en prensa) “Actores y territorio: la conectividad que falta”. Ponencias del 7° Encuentro Científico Sobre el Medio Ambiente. CIPMA.

Sepúlveda, Claudia, Eduardo Letelier & Christina Seeberg (2003), Incentivos apropiados para Áreas protegidas Privadas: el enfoque y la experiencia de Proyecto CIPMA-FMAM. Documento de Trabajo N° 58. CIPMA. Santiago.

Sepúlveda, Claudia, Pablo Villarroel, Eduardo Letelier, Alberto Tacón & Christina Seeberg (en prensa) “Conservación en tierras Privadas en la Décima Región,: ¿quiénes son y qué tipo de apoyo necesitan los gestores de Áreas Protegidas Privadas?”, En Bosque Nativo y Comunidades Locales del Sur de Chile, WWF y DED (editores).

Sepúlveda, Claudia (1998) “Iniciativas privadas en conservación de la biodiversidad en Chile”. Revista Ambiente y Desarrollo Vol. XIV, Nº4, diciembre 1998. CIPMA. Santiago.

Tacón, Alberto, Leonardo Alarcón, Christina Seeberg & Claudia Sepúlveda (2003), Ordenamiento Predial para la Conservación de la Biodiversidad en Áreas Protegidas Privadas, Documento de Trabajo No. 59. CIPMA. Santiago

UICN (1999) “Incentives measures to encourage the application of the Ramsar Convention’s Wise Use Principle”. Unidad de Servicios Económicos. UICN. 5 de marzo de 1999.

Villarroel, Pablo, Claudia Sepúlveda, Alberto Tacón & Eduardo Letelier (en prensa) En “Conversación de la Biodiversidad en Chile” Javier Simonetti (Editor) “La cooperación público privada y su papel en la conservación de la biodiversidad en Chile”.

Villarroel, Pablo (2001) “Las áreas silvestres protegidas privadas como experiencia de filantropía ambiental: el caso de la Región de Los Lagos”. Revista Ambiente y Desarrollo, Vol. XVII, N°1, marzo 2001. Santiago.

Young, M. (1996) “Mixing Instruments and Institutional Arrangements for Optimal Biodiversity Conservation”. OECD. Paris.

Yu D, W. Hendrickson y W. Castillo (1997) Ecotourism and conservation in Amazonian Peru: short term and long term challenges, Environmental Conservation 24: 130-138.

Las Aguas en el Derecho Forestal Ambiental de Chile

Eduardo Martín Letelier

1 La disponibilidad del agua y el efecto contamínate de la actividad forestal

1 La disponibilidad del recurso hídrico y su degradación: El agua, elemento vital e imprescindible para la vida de los seres vivos, se ha visto en las últimas décadas cada vez más mermada en su disponibilidad. Las razones de ello son variadas, sin embargo se pueden señalar como las de mayor relevancia a los fines ambientales, las siguientes: escasez endémica del recurso, en relación con el apto para el hombre y demás seres de vida terrestre; la gran expansión demográfica experimentada por la humanidad en el último siglo; el desarrollo socio-económico de la misma con una ingente demanda de productos y servicios, que a la vez ha traído aparejado un gran crecimiento industrial y; por último, la vulnerabilidad de dicho recurso hídrico, por cierto, muy conectada ésta con la causal precedente. En fin, hay otras más, pero sin duda son las relacionadas las de mayor incidencia en la situación actual de este imprescindible bien. Sin embargo, al propósito de estas páginas, conviene concentrarse principalmente en la que dice relación con la vulnerabilidad de este recurso. Que duda cabe que esta condición del mismo ha adquirido en los presentes años ribetes dramáticos, por lo que será precisamente en ella, donde deba ponerse el énfasis reflexivo de estas líneas.

2 La vulnerabilidad del recurso: Para los fines del presente trabajo debe entenderse por aguas forestales las que discurren por las superficie boscosa y su subsuelo como así también las utilizadas en la generación y transformación de los diversos productos derivados de la madera. Ciertamente que estas aguas no están ajenas a las alteraciones que sobre ellas ejerce el medio forestal, por el contrario, en el orden ambiental son muy sensible a él, tanto por el aprovechamiento que de ellas se hace como por el simple daño que les infiere la actividad. Como es sabido el agua, por su especial naturaleza de elemento neutro, se ve muy particularmente resentida en su calidad al ser invadida por los desechos contaminantes que circulan por sus cauces al ser evacuados éstos desde sus fuentes de emisión. Agrava dicha situación la utilización cada vez más intensa de este recurso tanto por la demanda doméstica como por la industrial, reduciéndose así la disponibilidad del mismo y a la vez incrementándose la devolución de los flujos servidos, que por lo general discurren por los mismos cauces que los trajeron limpios para su utilización.

A este respecto hay que señalar que también la vulnerabilidad del recurso se ve afectada a consecuencia de su escasez, pues careciendo de la suficiencia necesaria no es fácilmente posible la sustitución de las aguas utilizadas y degradadas por otras de características frescas y limpias. Tal es la realidad a nivel mundial de este vital elemento, que lo expuesto no hace más que dejar de manifiesto la crítica realidad de su disponibilidad. Para darse una idea de lo limitada que es la oferta del recurso, es ilustrativo tener en consideración lo que el hombre utiliza de él para la satisfacción de todas sus necesidades; es decir, tanto las del ámbito doméstico como industrial. Ello no es más del 1%, aproximadamente, de toda la masa acuosa habida en el orbe, la que a la vez equivale a un tercio de la reserva de agua dulce existente, correspondiendo los dos restantes a aguas gélidas en su mayoría de origen polar. No es por tanto alentador el panorama que nos muestran las estadísticas, toda vez que a más del maltratado uso que se hace de este recurso, se suma su creciente demanda que no parece poder satisfacerse a plenitud con la actual disponibilidad de este vital elemento. Frente a tan apremiante realidad, no queda más alternativa que profundizar en el conocimiento y manejo de este imprescindible bien para la vida de las distintas especies planetarias. Lo anterior, como ya se dijera, no es en nada ajeno a la realidad forestal, todo lo contrario, ésta es especialmente sensible al reclamo de este imperativo, pues la incidencia que tiene sobre este recurso es significativa, como a continuación se observa.

3 La incidencia de la actividad forestal en el recurso hídrico: Bien es cierto que la forestación, a más de muchos beneficios generados en el ámbito socio económico de nuestro país, ha contribuido ostensiblemente, especialmente en las zonas del secano costero central, a contener la erosión producto de la discriminada tala del bosque o matorral nativo efectuada en el pasado. Tal conducta del hombre más la acción de la naturaleza -precipitaciones - originaron el degradamiento de los suelos, lavando así su escasa capa vegetal y acarreando con ello su empobrecimiento; además, generando el consiguiente arrastre de sedimentos que terminaron depositados en las cuencas

hidrográficas, con la consecuente disminución del flujo hídrico y la correspondiente pérdida de terreno fértil, lo que importó no poco daño para el ecosistema natural y las economías locales.

No obstante los descritos beneficios, sin duda también han surgido adversidades ligadas a las plantaciones exóticas o artificiales, llamadas así por no ser individuos del entorno sino advenedizas, esto es, trasplantadas de territorios foráneos. Tales son, entre otras, el pino radiata y el eucalipto, ambas especies de profusa difusión en Chile. En lo que respecta al tema hídrico se han producido ciertas alteraciones en la disponibilidad del recurso principalmente en las plantaciones ubicadas en suelos montañosos y de escasa agua. Lo anterior ha sido consecuencia de la mayor demanda de dicho recurso por el nuevo bosque. De lo expuesto se colige que el factor agua es particularmente sensible al tipo de forestación que se desee implementar, por consecuencia constituirá un factor muy importante el contar con datos precisos sobre esta variable al momento de otorgarse los correspondientes planes de manejo o estudios de impacto ambiental, según proceda, a los nuevos proyectos de plantaciones de especies exóticas que se soliciten, sin perjuicio de los demás antecedentes de naturaleza ambientalista que deberán considerarse también.

En lo que dice relación con las aguas de la industria maderera, la incidencia ambientalista es aún de mayor significación, por lo que para su mejor comprensión es conveniente ordenar la materia a tratar en dos variantes de clara distinción, atendido principalmente el producto final obtenido. La una, es de contenido propiamente maderero, pues la presencia de elementos exógenos en el producto final es mínima, siendo la madera prácticamente su único componente, por consecuencia el efecto o impacto en el medio ambiente es significativamente menor que aquellos producidos con elementos de naturaleza químico industrial. A este último supuesto pertenece la actividad de la denominada industria de la celulosa y de la pasta de papel que, no obstante, de contar con materia prima del bosque, sus componentes externos de naturaleza químicos son considerables. Así entonces, la primera de las especialidades industriales referidas, en lo estrictamente ambiental, se caracteriza por generar dos componentes residuales con efectos contaminantes, pero de origen natural. Se trata de desechos derivados del propio proceso de generación de la madera, son ellos la corteza y el aserrín. Lo relevante del tema expuesto es que tanto la corteza como el aserrín son consustanciales con el producto generado en el bosque, de manera que no es posible prescindir de ellos y sólo cabe su adecuado manejo, cometido que sin duda corresponde a la respectiva reglamentación ambientalista.

En este mismo contexto cabe señalar que la actividad extractiva de la madera, esto es, la simple tala del bosque, no ejerce una influencia substancial en el tema agua ni tampoco en el medio ambiente si procede a ella la inmediata replantación del mismo tipo forestal, pues de procederse así se mantendría el equilibrio de los elementos ecológicos y por ende ambientalistas. Sin embargo no ocurre lo mismo cuando se cambia el tipo de plantación ni menos con el proceso de transformación del bosque en madera sin su replantación posterior, lo que es denominado como el aserrío de ésta. Como antes se indicó, de este ultimo proceso se obtiene principalmente en calidad de desechos la corteza y el aserrín, cuya acumulación adquiere enormes proporciones por lo cuantioso del volumen que significa la materia prima procedente del bosque. Este material es relativamente contaminante para los acuíferos y mantos hídricos, pues la filtración de sus fluidos generados a consecuencia de la fermentación de tales desechos malogra la calidad de las aguas, principalmente las de vertientes y subterráneas, tema que por cierto reclama una más precisa fiscalización sobre dicha materia, necesidad ésta que se hace cada vez más exigida debido al fuerte crecimiento que ha ido experimentado en los últimos años la actividad forestal.

Contrariamente al caso recién referido, la industria química de la madera se caracteriza por adicionar elementos exógenos al producto final y por el alto consumo de agua requerido en su proceso. En relación a este último supuesto es ilustrativo señalar que una planta de celulosa demanda un consumo de entre 30 y 60 metros cúbicos de agua por tonelada producida, dependiendo dicha variedad de la tecnología aplicada para recuperar el recurso. Las aguas así utilizadas conllevan un gran contenido de contaminantes químicos de alto riesgo ecológico y ambientalista. Sin embargo, en la actualidad y debido a un responsable esfuerzo de orden ambientalista por parte de sus generadores, se han visto significativamente mitigados sus efectos, lo que se ha logrado técnicamente mediante la instalación de sistemas de decantación que las depuran.

De lo expuesto precedentemente fluyen dos claras conclusiones: La primera, dice relación con el fuerte protagonismo que tiene el elemento agua en todo el desarrollo de la actividad forestal y sus derivados, principalmente en el área industrial. La segunda, y ciertamente la de mayor interés a los

propósitos de este seminario, la incidencia ambiental de esta actividad en el recurso hídrico. Como queda visto, no es menor la importancia de abordar la problemática del derecho ambiental forestal desde la óptica del agua, pues una vez más hay que convenir que no es posible prescindir de la relevancia de este vital elemento en toda actividad humana.

2 Las aguas y su estatuto legal en la legislación Chilena

1 Antecedentes legislativos: Nuestra legislación reconoce una variedad de normas que de forma independiente reglan distintas aspectos relacionadas con el tema agua. Tal circunstancia se fundamenta en la dispar realidad que debe atender este tan necesario recurso, importando en algunos casos una verdadera suerte de especialización normativa su disgregación. Sin embargo, el verdadero texto regulador de las aguas es el Código del mismo nombre, vigente desde el año 1981, el cual constituye el marco legal sustancial sobre dicha materia. Pero también existen otras normas que tratan aspectos puntuales relacionadas con el uso del recurso hídrico. A modo de ejemplo se pueden señalar algunas de pertinente relevancia, tales como: La ley N° 3.133, sobre neutralización de residuos procedentes de establecimientos industriales, que data del año 1916; Decreto con Fuerza de Ley N° 237, sobre fuentes termales, del año 1931; Código Sanitario de 1968, en lo relativo a las aguas y sus usos sanitarios, etc. Lo anteriormente relacionado pareciera aconsejar una mayor concentración normativa de la materia hídrica, como por ejemplo la creación de un código que la reuniera toda. Sin embargo tan deseado ideal no es fácilmente alcanzable, debido principalmente a lo ya señalado, esto es, la realidad tan dispar que abarca el tema agua, lo que impide compendiar todo en un solo texto. No obstante ello, deberá continuarse en un sostenido esfuerzo por alcanzar lo más cercano posible dicho objetivo. Sobre este particular se volverá más adelante.

Por otro lado hay que destacar que no se agota la legislación de aguas sólo en leyes ordinarias, especial comentario a los intereses de estas reflexiones merece la norma constitucional del artículo 19°, número 24, inciso 11 de la Constitución Política de la República, que incorpora el derecho de los particulares sobre las aguas entre las materias pertenecientes al denominado estatuto de la propiedad y por ende lo garantiza con tal rango, haciendo acreedor al titular de dicho derecho de todas las acciones y recurso que con tal calidad tiene implementada la Carta Fundamental. Por último y sobre este mismo orden de ideas, se puede señalar que existen decretos, reglamentos y resoluciones de diverso orden que, acorde con la técnica jurídica, hacen efectivo el cumplimiento de materias que son tratadas más jerárquicamente por el Código de Aguas y otras leyes especiales. Merecen especial mención por su relevancia y pertinencia, las dictadas por la Dirección General de Aguas, organismo estatal encargado de la planificación y fiscalización del recurso hídrico.

2 Naturaleza del derecho de aprovechamiento de las aguas: Particular interés despierta este apartado por lo innovador de su regulación, lo que indiscutiblemente le imprime el especial sello legal que caracteriza nuestra legislación de aguas. Lo anterior es sin duda debido al tratamiento que el Código del ramo le dispensa al derecho de aprovechamiento sobre las aguas, ya que éste y a los fines transaccionales tiene la consideración de un bien más inserto dentro del mercado de oferta y demanda, todo lo cual lo somete a los vaivenes y vicisitudes de este tipo de mercado. Lo expuesto encuentra plena legitimación en la filosofía económica de talante neoliberal que consagran nuestras leyes fundamentales y que es principio de la estructura socio-económica que se ha impuesto la sociedad chilena. Por consiguiente y plenamente coherente con tal inspiración económica, la legislación se desarrolla atendiendo normas ajustadas a dichos principios como a continuación se podrá observar.

En efecto, de conformidad al artículo 4° del Código del ramo, atendida su naturaleza son las aguas bienes muebles, pero destinadas al uso, cultivo o beneficio de un inmueble se reputan inmuebles. De esta distinción se desprende un efecto jurídico inmediato y consistente en la igual naturaleza que adquiere el derecho de aprovechamiento que incide en ellas. Así, si se trata de aguas dirigidas a servir un inmueble, las normas de aplicación pertinentes serán las consagradas en la legislación civil para la propiedad raíz y por ende el derecho de aprovechamiento tendrá esa naturaleza; a contrario sensu, de tratarse de muebles serán de aplicación las correspondientes a este bien y tal será la naturaleza del derecho. Es más, consideradas con independencia del bien al que se destinan, son siempre muebles y su consecuencia es la igual naturaleza del derecho..

De ahí, entonces, que su comercialización adquiera tanta flexibilidad, pues el derecho sobrevive con plena independencia a cualquier destinación de las aguas, al extremo que se puede mantener, por decirlo de alguna manera figurada, en el puro derecho, siendo suficiente con la respectiva inscripción del título para que se entienda conferida la posesión en toda su extensión, lo que también quiere decir, que dicho titular está exento de toda obligación que pretenda imponerle su utilización. Es más, incluso cabría ahorrarlo, por decirlo de otra manera, esto es, no utilizarlo hasta que surja la necesidad para ello o el mercado aconseje su mejor momento de comercialización. En este mismo orden de ideas es interesante recordar lo que señala el artículo 317 del Código de Aguas, que al efecto establece: "Los actos o contratos que importen transferencia del dominio de algún bien raíz o de un establecimiento para cuya explotación se requiera utilizar derechos de aprovechamiento de aguas, deberán señalar expresamente si incluyen o no tales derechos. Si así no se hiciere, se presumirá que el acto o contrato no los comprende". Como queda visto, la ley enfatiza muy especialmente en la autonomía de este derecho, pues constituye la coherencia con la política económica antes expuesta. Sin embargo, también hay que señalar que esta concepción del derecho de aprovechamiento ha sido motivo de no poca polémica en la actualidad, pues no es compartido por cierto grupo de opinión que considera que un bien de origen natural como el agua, tan esencial para la vida y de tan escasa oferta, no puede ser objeto de tanta discrecionalidad en su utilización y a la vez comercialización. A pesar del interés que despierta el asunto comentado, no es ésta la oportunidad de abordarlo en su real dimensión. Baste en esta ocasión con dejar expresada la inquietud respecto a una cuestión que interesa tanto a especialistas como al público en general.

Por otro lado y en relación con el uso y titularidad de las aguas, cabe señalar que el artículo 5° del Código de la especialidad dispone que las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, de manera que son bienes inapropiables por los particulares. Sin embargo, a renglón seguido el artículo 6° del mentado Código consagra una novedosa institución de la propiedad, ya que ésta no incide en el agua sino en el derecho que la aprovecha. En dicha norma se establece que el derecho de aprovechamiento sobre las aguas es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley. Como queda claro, en la transcrita definición se dan todos los requisitos del dominio. De ahí, entonces, la coherencia de esta definición con la garantía constitucional de la propiedad antes comentada, la cual no hace más que reforzar la contundencia de este derecho y conferirle la máxima protección legal, quedando una vez más de manifiesto la relevancia atribuía al mismo en la concepción de la política económica nacional.

De cuanto se ha expuesto se derivan dos claras conclusiones que pueden expresarse como sigue: Que si bien es cierto las aguas son bienes nacionales de uso público y por ende sujetas a la administración y fiscalización del órgano estatal correspondiente, no lo es menos que su utilización compete principalmente a los particulares, a quienes se les confiere la titularidad no sobre el agua sino sobre el derecho que incide en ella. Por consecuencia el que adquiere un derecho de aprovechamiento dispone de él como propietario, usándolo y transándolo a su mejor conveniencia. Esta institución dominical es de tal contundencia, que las aguas vinculadas al derecho de un particular no pueden ser alteradas en su cantidad ni calidad. Para garantizar el adecuado uso de las aguas y el pleno ejercicio del derecho sobre las mismas, la ley le ha franqueado al titular todos los medios legales que recoge el estatuto de la propiedad, incluyendo las de jerarquía constitucional.

3 Las aguas como bienes nacionales de uso público y los cauces naturales: Ninguna duda cabe que en la legislación chilena las aguas son conceptuadas como bienes nacionales de uso público, ello se desprende del claro tenor de dos disposiciones que así lo establecen expresamente; una contenida en el ya referido artículo 5° del Código de Aguas y la otra, con una más dilatada vigencia, en el artículo 595 del Código Civil, cuya promulgación data desde el año 1855. A este respecto hay que decir que este último texto normativo define con claridad también la expresión bienes de uso público, cuando en su artículo 589 señala que son aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda y, agrega: si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, se llaman bienes nacionales de uso público. Es más, cabría complementar el presente análisis añadiendo lo estatuido en el artículo 20 del tan referido Código de Aguas, cuando señala literalmente: "El derecho de aprovechamiento se constituye originariamente por acto de autoridad ". Lo normado deja de manifiesto que su constitución es una potestad exclusiva del ente público y por ende al particular no le corresponde disposición sobre dicho recurso hídrico. Con lo anteriormente razonado no cabe otra conclusión que entender que las aguas son bienes de la nación para el uso de sus habitantes.

Así entonces y como ha quedado demostrado, la legislación le ha conferido a las aguas la condición de bien nacional, es decir, de pertenencia pública y por lo tanto como acaba de señalarse no apropiable por particular alguno; además, de uso público, lo que es equivalente a decir de la comunidad toda. Sin embargo, tal conclusión pareciera no conjugarse bien con lo señalado en cuanto a la apropiación del derecho de aprovechamiento por los particulares, pues da la impresión que ello significa entregar la utilización de las aguas sólo a éstos, dejando lo recién razonado sobre su uso público como una mera frase decorosa, más bien destinada a conformar el sentimiento colectivista que la sociedad tiene sobre un bien tan vital para la comunidad. Pero concluir así es errado, ya que lo legislado en tal sentido no es fútil y tiene su significado práctico y eficaz como se pasa a exponer.

Enlazado con lo anteriormente referido sobre el uso de las aguas y, particularmente, a los fines de precisar la utilización del recurso por el habitante común, es procedente y con carácter previo a ello analizar la naturaleza y función que cumple el cauce natural en este punto. A este respecto hay que decir que por cauce natural se entiende, en el lenguaje común, el medio físico por el cual discurre el agua. Pero tal definición no es precisamente la legal, toda vez que la establecida en el artículo 30 del respectivo Código se completa con otros alcances que, en su mayor amplitud, exceden el interés de estas líneas. No obstante y a los fines del presente análisis, rescataremos aquel extremo de la definición legal que señala que es de dominio público el suelo que el agua ocupa y desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas. Claro está que el suelo aludido en la definición legal es el coincidente con el concepto popular de cauce o lecho de río, lo que sin duda ha facilitado la adecuada comprensión y uso de este espacio publico. De manera que la intención del referente reseñado no es otra que dejar en claro el concepto de suelo público, toda vez que se trata de un lugar que, acorde con la disposición legal respectiva, es de uso de todas las personas.

De esta manera se puede considerar que el binomio cauce natural y aguas, esta última definida en los términos de los artículos transcritos, confieren la condición necesaria que permite el uso de este recurso como bien nacional de uso público. Tal aserto es coherente con el análisis legal efectuado en los párrafos precedentes, porque conjuga los dos aspectos de una misma realidad; la utilización de las aguas, en su perfil público y privado, ambos encuadradas dentro de la dimensión del hombre, pues incuestionablemente las funciones tanto domésticas como productivas de la persona requieren del uso exclusivo de este recurso. En cuanto al uso público de este bien, son manifiestas las razones que lo justifican: por un lado, su condición de bien esencial para la vida y, por el otro, su procedencia natural. Veamos el mismo supuesto mediante un ejemplo: Las aguas mientras discurren por un caudal público pueden ser utilizadas por cualquier persona mientras no alteren su calidad y cantidad, por consiguiente cualquiera puede bañarse en un río, beber del mismo, incluso pescar y utilizar una barca deportiva y, en fin, ejercer todas las demás actividades de igual talante. Sin embargo, no puede extraer el agua de esa fuente para uso individual y excluyente. Para tal supuesto el interesado deberá concurrir a la autoridad pública pertinente, aunque sin necesidad de especificar el destino de su utilización, a fin que se le conceda un derecho de aprovechamiento de aguas sobre la base de la cantidad requerida. Para tal cometido deberá hacer uso del procedimiento establecido en el Título I del Libro II del Código de Aguas y someterse en conformidad a dicho procedimiento a la resolución que en definitiva emita el ente administrativo pertinente o en su defecto la autoridad judicial.

No obstante lo antes expuesto, hay que hacer la salvedad de que tan discrecional utilización de las aguas en los cauces naturales no se hace extensivo para las canalizadas por un particular que actúa bajo el imperio de un derecho de aprovechamiento. Con la constitución de tal derecho, se desafecta el agua de su condición de bien nacional de uso público y la cuota o caudal de agua así asignada, faculta a su titular para que la aproveche con carácter exclusivo, pudiendo conducirla por los cauces particulares que estime conveniente y servirse de ella a su mejor interés, de suerte que nadie podrá obstruir el uso ni disposición de dicho derecho. Tampoco se podrá utilizar por un tercero a semejanza de lo señalado cuando ésta discurría por los cauces naturales, pues ahora lo hace por bienes privados y en el exclusivo interés del particular titular del derecho, quien podrá protegerse de cualquier intruso que intente hacer uso del recurso. Con lo ya expuesto queda claro que el uso público de las aguas queda muy sujeto a la igual condición de su cauce o lecho en las aguas lacustre, particularmente en este último caso cuando éstas sean igualmente de dominio público.

En este mismo contexto cabría agregar que, no obstante el uso exclusivo asignado por la autoridad a los particulares, el ejercicio del derecho de aprovechamiento de las aguas nunca podrá ser indiscriminado en lo que respecta a su utilización, ya que siempre estará sujeto a normas de

regulación específicas, tales como las de protección de cuencas hidrográficas, de aguas subterráneas, acuíferos, prorrateos, declaración de agotamiento de fuentes naturales etc. Todo ello sin considerar el tema ambientalista, materia principal de las presentes reflexiones y que tratamos de manera específica a continuación.

3 La contaminación y el medio ambiente en la legislación

1 Contaminación y medio ambiente: Que duda cabe que el fenómeno medio ambiental tiene como factor determinante, la contaminación. Dicho de otra manera, no hay problemática ambiental si no opera un elemento contaminante que desestabilice su precario equilibrio. Por consiguiente, es de todo interés en el ámbito del estudio de la presente materia detenernos sobre el alcance del término contaminar y el trato que la legislación le dispensa. Si consideramos la definición que sobre el particular nos entrega el Diccionario de la Lengua Española advertimos que éste utiliza vocablos tales como: alterar la pureza de las cosas, contagiar, inficionar etc. Como se ve en todos los giros empleados aparece una idea común, la de alteración, pero en un sentido degradante para la calidad de la cosa y teniendo siempre por causa la introducción de un factor negativo en ella. De esta manera contaminación se traduce como la acción o efecto de contaminar, y contaminante, simplemente como lo que contamina En el ámbito legislativo, sin embargo, los términos antes reseñados tienen una connotación mucho más amplia y a la vez técnicamente precisa, como así lo establece nuestra legislación en el artículo 2° de La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, texto marco de la legislación ambiental chilena.

En efecto, en relación con los términos comentados, la ley en el señalado artículo le confiere expresiones muy específicas y de carácter técnico. Por ejemplo, en cuanto al concepto contaminación, lo define como la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos en concentraciones y permanencia superior o inferior a los establecidos en la ley vigente. A su turno, entrega para el vocablo contaminante precisiones claras de tratarse de todo elemento o compuesto; agregando que son tales los químicos, biológicos, como así también la energía, radiación, vibración, ruido etc. Pero quizás el concepto que englobe de mejor manera cuanto se ha expuesto sobre el particular y a la vez perfile el verdadero alcance de la materia ambiental, sea la definición de medio ambiente que dicha disposición establece. Al respecto es interesante destacar que ésta se halla integrada por una idea de proceso dinámico, que tiene muy principalmente por agente al hombre, aunque también a la naturaleza. Se trata, en definitiva, de un sistema global, constituido por elementos naturales y artificiales, incluso de índole sociocultural, que pueden interactuar entre sí, y lo que es más relevante, son modificados por la acción humana o natural. Finalmente, la comentada definición establece que tales elementos son los que rigen la existencia y el desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

Como se ve, no puede ser más explícito el concepto de medio ambiente para señalar la trascendencia de sus componentes globalizadamente integrados en un todo interactivo, pues de ellos depende nada menos que la vida de las especies. Tan amplia definición integra a todos los componentes que tengan que ver con la temática ambiental y, por cierto, lo forestal es uno de ellos con sus respectivas normas reguladoras, las cuales constituyen el material pertinente del tema a tratar en este seminario: “el derecho forestal ambiental”. Como es obvio la legislación que se desarrolle sobre la temática ambiental gravitará muy principalmente entorno a dicho concepto. Por otro lado, el elemento agua constituye uno de los componentes naturales más básicos del medio ambiente, pues no en vano es sabido que el agua sea, después del aire, el elemento vital más determinante en la vida de las especies.

2 Control de los contaminantes hídricos: Este aspecto de la gestión ambiental de las aguas se halla establecido en diferentes normativas con variados supuestos que, además, consultan, distintos procedimientos preventivos o defensivos en relación a la contaminación de las aguas. Por mencionar alguno a modo ilustrativo, se puede indicar la ya referida Ley N° 3.133 del año 1916, que trata sobre neutralización de los residuos provenientes de establecimientos industriales, y que si bien sus disposiciones pudieron ser muy avanzadas para su época e incluso útil hasta el día de hoy, no cabe duda que arrastra sensibilidades ambientalistas propias del tiempo de su creación, así se refiere principalmente al vaciamiento en cauces y vertientes de sustancias nocivas pero sólo para la bebida o el riego. También se halla entre las relacionadas con parecidos fines el Decreto Ley N° 3.557, sobre normas de protección de las aguas en pro de la agricultura y salud de los habitantes. Nuevamente

aquí el interés ambientalista es restringido y mayoritariamente dirigido al tema agricultura, con una discreta mención a la salud de los habitantes. Sin duda alguna que lo más amplio y eficaz legislado sobre la materia son las disposiciones contenidas en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y sus correspondientes reglamentos, sin perjuicio de otras disposiciones específicas que con carácter particular reglan actividades propias, como es el supuesto particular para el área forestal que contempla el Decreto Ley 701 Sobre Fomento Forestal, modificado por la Ley N° 19.561, aunque en lo que dice relación con el tema aguas sea éste muy parco.

A este respecto e insistiendo en la misma Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, hay que convenir que ésta contempla un cuerpo normativo ambientalista coherente, que va desde los instrumentos de gestión ambiental hasta los órganos de fiscalización y, muy principalmente en lo que al agua concierne, los planes de manejo, entendidos éstos como instrumentos destinados a asegurar la conservación de los recursos naturales y, específicamente, la mantención de los caudales de las aguas. Además, en dicho cuerpo normativo se define el daño ambiental y se establece el principio de que quien contamina paga, amen de las sanciones que contempla en contra del responsable de dicho daño, etc. Sin embargo, aún queda mucho por adecuar para utilizar con eficiencia este instrumento legislativo en toda su dimensión, pero ciertamente que su vigencia importa un significativo avance en lo que a fines legislativos ambientales se refiere y, claro está, también en lo relacionado con la contaminación de las aguas.

4 Breve consideraciones en orden a una más eficaz regulación de las aguas en el derecho ambiental forestal

Como se ha visto, si bien es cierto que la legislación sobre aguas se halla un tanto disgregada, no lo es menos que al fin de cuentas existe un cuerpo especializado sobre el tema, como lo es el Código de Aguas, el cual entrega unas bases legales que permiten contar con una reglamentación marco suficiente para el desarrollo de las actividades relacionadas con el recurso hídrico y, lo que es más, permite una garantía para los derechos de las personas sobre este bien. En lo que dice relación con lo sustantivo de la legislación, hay que convenir, como se señaló, que hay aspectos por ajustar, específicamente en lo concerniente con el derecho de aprovechamiento de las aguas, en que se reclama una mejor asignación y reasignación del recurso y sin que ello importe necesariamente alteración esencial del principio que lo rige. Sin duda que para su logro se requieren modificaciones legislativas adecuadas, sobre todo en cuanto a incentivar más eficazmente la utilización del recurso por parte de aquellos titulares de derechos pasivos, pues los mantienen empozados impidiendo así su uso por otros más eficientes. A este respecto, entendemos como no suficiente el sólo efecto del mercado para corregir esta distorsión, debiera éste complementarse con normas persuasivas que pudieran hacer efectiva la utilización del derecho o, en su defecto, forzar su reasignación.

Ninguna duda cabe que una legislación garante del derecho sobre las aguas sea absolutamente necesaria, la realidad así lo ha demostrado. La implementación en la ley de una concepción jurídica de esta naturaleza ha permitido optimizar la utilización del recurso, pues quien ve asegurada su inversión no teme en incrementarla agregando mayor valor a ella. No ocurre igual cuando se ve incierta aquélla, afectándose así todo proyecto, principalmente los de iniciativa particular que hoy constituyen el motor de la economía de la sociedad. Sobre este mismo particular cabe señalar que los sistemas implementados en la actual ley para la asignación y reasignación de los derechos de aprovechamiento de las aguas, cuyo sustento como bien se ha dicho es el mercado, han permitido desburocratizar la actividad, a la vez le han impuesto un mayor dinamismo y transparencia, evitando así espurias prácticas utilizadas en el pasado respecto a dicho asunto. Pero ciertamente que no todo está hecho sobre este tema, muy por el contrario, su pujanza siempre demandará atención a los nuevos reclamos que exija la realidad. No obstante hay que convenir que se cuenta con una legislación de aguas que regla suficientemente la especialidad, lo que no significa plena complacencia con ella, pues como se advirtió existen ciertas deficiencia por corregir.

En lo concerniente a la regulación ambiental forestal con incidencia en las aguas, hay que concluir que no existe un cuerpo concentrado de normas sustantivas que facilite su conocimiento y manejo. No obstante lo expuesto, debe ponderarse la existencia de disposiciones dispersas y que de alguna manera constituyen un medio legal suficiente para regular la realidad hídrica en lo forestal. Sin embargo y como paliativo a la disgregación existe una ley marco, Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, ya mencionada, la cual constituye un sistema único de gestión ambiental. Expresamente

en lo relacionado con lo forestal dispone su artículo 10°, letra m) la obligación de someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental prácticamente a la totalidad de los proyectos forestales, a modo de ejemplo se puede señalar: desarrollo o explotación forestal en terrenos frágiles, en terrenos cubierto de bosque nativo, industria de celulosa, elaboración de madera, aserraderos, etc. Por cierto que en ellos el factor agua es relevante. Señalábamos también que en lo tocante con la neutralización de los residuos provenientes de establecimientos industriales existe la vetusta Ley N° 3.133, con relevancia principalmente para la celulosa y otras industrias madereras semejantes. Quizás, y más allá del requerimiento para una más adecuada ordenación legislativa, se eche en falta una mayor eficiencia en la gestión ambiental. Ciertamente que esto tiene que ver con el factor humano, formación de las personas encargadas de la especialidad y también educación de la comunidad toda. Pareciera, por otro lado, que la concentración u ordenación normativa en materia ambiental debiera estar principalmente canalizada a través de la gestión que regula la tan referida Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, pues a ella compete conjugar la legislación especializada sobre la materia ambiental al momento de la autorización o negación de los correspondientes permisos. Lo anterior no es óbice a que exista en cada una de las especialidades ambientales un más adecuado orden normativo que facilite su mejor comprensión y manejo. Específicamente, en lo que respecta al agua, dicha concentración debiera consultarla el Código del ramo.

Efectos de la Legislación Ambiental en las Practicas de Manejo Forestal en Chile

Enrique Gallardo Gallardo

Resumen: Este país ubicado en el extremo sur de América, reconoce durante el siglo XX que recién termina dos esfuerzos legislativos tendientes a conservar y a desarrollar nuestros recursos forestales: en 1925 con la ley de bosques[82], aún vigente y en 1974 con la ley de Fomento Forestal[83], ambas con diversas modificaciones. La primera con un marcado carácter proteccionista y de preservación, entre otras medidas, reguló la corta de bosques nativos en áreas de protección y el uso del fuego en terrenos de aptitud preferentemente forestal y la segunda impulsó fuertemente el proceso de forestación y reguló la corta o aprovechamiento obligando a reforestar una superficie igual, a lo menos, a la cortada o explotada conforme a un plan de manejo previamente aprobado por la administración forestal.

A estos dos textos de jerarquía legal deben sumarse algunos instrumentos internacionales ratificados como "ley de la República", referidos a la protección y comercio de la flora y la fauna [84], sobre conservación de la diversidad biológica [85] y lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación [86], y una profusa regulación reglamentaria de protección de especies y áreas silvestres protegidas, legislación toda fuertemente patrimonialista, sectorial y sin una visión ecosistémica o ambiental propiamente tal.

Sólo en 1994, después de más de 20 años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 y la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo de 1992, y la fuerte presión del comercio internacional, en Chile con el carácter de "ley marco", se aprobó la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente [87] que vino a legislar con sentido global y sistémico, incorporando la dimensión ambiental en todas las actividades del quehacer nacional, entre ellas, la actividad forestal. Esta ley recoge y desarrolla los principios de prevención, realismo y gradualidad con que el gobierno impulsó su política ambiental a partir de 1990, destinada a proteger el medio ambiente, preservar la naturaleza y a conservar el patrimonio ambiental.

La creación legal de diversos instrumentos de gestión ambiental, entre ellos, la obligación, para los proyectos de desarrollo o explotación forestales de gran magnitud, de someterse, antes de su ejecución, al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, ya ha producido y producirá en el futuro como consecuencia la posibilidad de prever, predecir, identificar e interpretar anticipadamente el o los impactos ambientales que dichos proyectos o actividades forestales provocarán a los recursos ambientales asociados como comunidades humanas, suelos, aguas, aire, fauna y paisaje, permitiendo que en su etapa de diseño se identifique y se describa la o las acciones que el titular ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos. En consecuencia, el país entra al siglo XXI con la esperanza que aún es tiempo para revertir la etapa de destrucción y deterioro de nuestros recursos forestales, y, a través de su manejo sostenible y sustentable, poder satisfacer las necesidades actuales pero asegurando al mismo tiempo la satisfacción de las necesidades de las generaciones del porvenir.

---

[82] Decreto Ley N°656, de 1925, cuyo texto fue modificado, refundido y coordinado por decreto supremo N°4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, Diario Oficial de 31.06.31. Última modificación, ley N°18.959, Diario Oficial del 24.02.90.

[83] Decreto Ley N°701, de 1974, cuyo texto reemplazado, refundido y coordinado fue fijado por el artículo 1° del decreto ley N°2.565, de 1979, Diario Oficial del 03.04.79. Última modificación, ley N°19.561, Diario Oficial del 16.05.98.

[84] Convención para la protección de la flora, la fauna y las bellezas naturales de América, suscrita en Washington en 1940 y aprobada en Chile por decreto supremo N°531, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores Diario Oficial del 04.10.67 y Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre, aprobada por decreto supremo N°141, de 1975, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Diario Oficial del 25.03.75.

[85] Convenio sobre Diversidad Biológica, aprobado por decreto supremo N°1.963, de 1994, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Diario Oficial del 06.05.95.

[86] Convenio aprobado por decreto supremo N°2.065, de 1997, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Diario Oficial del 13.02.98.

[87] Ley N°19.300, Diario Oficial del 09.03.94.

1 Aspectos Generales

La incorporación de la dimensión ambiental a la ejecución de las actividades forestales se ha transformado en los últimos años en una constante en la mayoría de las legislaciones forestales del mundo y por cierto también en América del Sur y específicamente en Chile. Este feliz hecho no es sino consecuencia del proceso iniciado en Estocolmo en 1972, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano y la ratificación del concepto de desarrollo sustentable, acordada en la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo efectuada en Río de Janeiro en 1992.

Desde 1972 a la fecha, ha surgido una nueva y especial rama del Derecho: el Derecho Ambiental encargado de regular la utilización, el desarrollo y la conservación de los recursos naturales, artificiales y socioculturales que conforman el sistema global ambiente, que rige y condiciona la existencia, desarrollo y calidad de la vida humana, animal y vegetal. Las nuevas norma jurídicas surgidas al amparo de esta nueva rama del derecho, han servido de marco para que las legislaciones sectoriales, entre ellas la legislación forestal vigente se adecue y se desarrolle. En este contexto es que el Derecho Forestal reconoce cada vez más los múltiples intereses que intervienen en la ordenación forestal o que se ven afectados por ella, prestando cada vez mayor atención a las funciones sociales y ambientales de los recursos forestales y a su uso y ordenación sostenible, como también concediendo una importancia mayor a la participación de una amplia variedad de actores públicos y privados.

Un claro ejemplo de lo dicho, es la modificación en 1998 [88] del estatuto de fomento forestal chileno que reorientó sus objetivos, focalizándolos en la necesidad de regular la actividad forestal no sólo en suelos de aptitud preferentemente forestal, sino que también en suelos degradados, frágiles o en áreas en proceso de desertificación, e incentivar la forestación, en especial, por parte de los pequeños propietarios forestales y aquélla necesaria para la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional. De esta manera, se recogen y se incorporan los componentes social y ambientales, ambos componentes básicos del desarrollo sustentable.

En consecuencia, se puede ya anticipar como reconocimiento preliminar los innegables efectos que la legislación ambiental ya ha provocado, al menos en la legislación sectorial forestal, y teóricamente, en las prácticas de manejo forestal en nuestro país. Pero, sin duda alguna, más importante serán los efectos que provocará en el futuro, una vez que los instrumentos de gestión ambiental consagrados en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, vigente desde 1994, se consoliden y se incorporen naturalmente, tanto en el diseño como en la ejecución de los proyectos o actividades forestales, todo ello con el objeto de contribuir a la preservación de la naturaleza, la conservación del patrimonio forestal y la protección de medio ambiente.

2 Política Ambiental

Con estos antecedentes, este país sólo a partir de 1990, tomó como base conceptual de su política ambiental el desarrollo sustentable, con el objeto de buscar conciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente, en un marco de equidad social y transparencia pública [89].

Dos principios dieron fundamento a los primeros pasos para instalar en Chile la política ambiental: la gradualidad y el realismo. La "gradualidad", considerando que los problemas ambientales que vivía el país era el resultado de décadas de aplicación de políticas en las cuales lo ambiental, en forma global, no era un aspecto relevante a considerar. Por consiguiente se estimó que revertir el curso del deterioro ambiental y buscar una forma en que el desarrollo y el progreso puedan propiciarse, conciliándolo con la conservación del patrimonio ambiental, exigiría de una modificación estructural que trascendería a medidas efectistas o parciales que pudieran tomarse en el corto plazo. Asimismo, la institucionalización del tema ambiental en el sector público, la revisión y dictación de normas sectoriales, los procesos educativos tendientes al cambio de actitudes respecto al medio ambiente,

[88] Ley N°19.561, Diario Oficial del 16.05.98.

[89] Mensaje del Presidente de la República con que se envió al Congreso Nacional el proyecto de ley de Bases Generales del Medio Ambiente de 14,09.92 y documento de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, de 1997, denominado "Gestión Ambiental del Gobierno de Chile".

no podrían sino aplicarse gradualmente. Detener y revertir los procesos de deterioro ambiental requerirá décadas, durante las cuales todos los sectores de la sociedad deberán aportar en lo que corresponda. Una expresión de esta gradualidad de las soluciones, fue precisamente el proyecto de ley ambiental, presentado en 1992 al Congreso Nacional, que privilegió en esta etapa la necesidad de consensuar un gran marco de referencia que contuviera los criterios básicos y fundamentales que sustentarían las acciones futuras. Dicha labor legislativa, de suma complejidad, dado el tratamiento integrador y sistémico bajo el cual debía abordarse, no podía sino efectuarse gradualmente. El propio nombre de la ley aprobada, "sobre Bases Generales del Medio Ambiente", refleja y sintetiza este principio.

La segundo principio de la política ambiental en ciernes, fue el "realismo", entendido éste, en el sentido que los objetivos superiores que debía perseguir esta política debían ser alcanzables y posibles, habida consideración de la magnitud de los problemas ambientales existentes, de la forma y oportunidad en que se pretendía abordarlos y de los recursos y medios con que el país contaba para ello. Especialmente, se consideró que en América Latina existía a la fecha una abundante experiencia de códigos o legislaciones ambientales perfectas, desde el punto de vista doctrinario y teórico, pero que no admitían aplicación, porque no hay una relación entre el aparataje institucional encargado de ella y el contenido de la norma a aplicar. Lo realista en esta fase de instalación del tema, fue sentar las bases centrales que orientaran tanto la gestión ambiental pública como privada.

A estos principios se unen posteriormente los de prevención, de participación, el que contamina paga, el de la responsabilidad ambiental y el de la eficiencia.

La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente de 1994, da cuenta de estos principios, dando contenido concreto y desarrollo jurídico a la garantía constitucional establecida desde 1980, que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber del Estado de velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza [90]. Esta ley concebida en estos términos, consideró entre sus objetivos los de servir de punto de referencia para la legislación vigente y para aquella que deba dictarse, crear instrumentos de gestión ambiental y una institucionalidad ambiental transversal que coordina y fortalece las competencias sectoriales ambientales.

Tal como se expresó en el mensaje presidencial de esta ley, se reconoce en ella que el desarrollo sustentable, objetivo general de la política gubernamental, debe conservar la tierra y el agua, los recursos genéticos, no degradar el medio ambiente, ser técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable. Este proceso de definición de la política ambiental en Chile, reconoce durante los dos últimos años, dos documentos aprobados por el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, integrado por los ministros con competencia ambiental sectorial, asesores directos del Presidente de la República, lo que les da el carácter de documentos oficiales del gobierno.

El primero de 1998, denominado "Una política ambiental para el desarrollo sustentable", recoge la experiencia del corto camino recorrido en la materia y avanza en la definición de objetivos y estrategias en dos frentes constitucionales. Por una parte, en la conservación del patrimonio ambiental, definida ésta como el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país, que sean únicos, escasos o representativos, con e objeto de asegurar su permanencia y capacidad de regeneración, y por otra parte, en la preservación de la naturaleza, entendida ésta como el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país. A través de ambos frentes, procura la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo, comprometiendo en la agenda ambiental del Gobierno, a profundizar las acciones emprendidas hasta entonces y tomar posición frente a las materias ambientales no resueltas aún, destacando, entre ellas, la gestión del patrimonio natural renovable, uno de cuyos componentes, son los recursos forestales.

El segundo documento, de enero del año 2000, denominado "Una política ambiental para el uso sustentable del patrimonio natural renovable", establece objetivos de mediano y largo plazo,

[90] Artículo 19 N°8 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, Diario Oficial del 24.10.80.

destacando las líneas de acción que deberán orientar la gestión ambiental del país durante los próximos años, destacándose para nuestro interés las medidas que se tomarán para superar las amenazas al bosque nativo por sobreexplotación y la carencia de medidas adecuadas para su protección.

3 Legislación Ambiental

En relación a este componente básico de la gestión ambiental, que constituye el medio o instrumento para alcanzar los objetivos y estrategias definidas en la política ambiental, el país está dando aceleradamente sus primeros pasos. Decir que el Derecho Ambiental surge a partir de 1972, fecha de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo, que concluyó haciendo un llamado a los pueblos del mundo para que definieran una política y establezcan leyes y una institucionalidad ambiental, no quiere decir que antes de esta fecha no existieron normas jurídicas de este carácter.

En Chile, existieron siempre, pero con la característica que dictada para regular un determinado recurso, por ejemplo el forestal, "casualmente", afectaba al medio ambiente, esto es, no se trataba de normas dictadas "deliberadamente" para proteger el medio ambiente, sino que este objetivo se alcanzaba casualmente, como consecuencia de la protección de un específico recurso natural y su interrelación e interdependencia con otros recursos y el medio ambiente[91]. Un estudio de la Comisión Nacional del Medio Ambiente en 1990, identificó 718 cuerpos legales y reglamentarios vigentes en Chile, que calificó como legislación "de relevancia" ambiental, entre los cuales, una tercera parte aproximadamente, constituía legislación forestal[92].

Por esta razón, es posible sostener que sólo a partir de 1994, se inicia en el país la construcción del moderno Derecho Ambiental, con la aprobación de la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que regula el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, derecho y objetivos garantizados por la Constitución Política de la República de Chile de 1980. En estos años primeros años de su vigencia, se han dictado sendos reglamentos de la ley y se han aprobado diversas normas de calidad ambiental, normas de emisión, planes de prevención y descontaminación y programas destinados a cumplir sus objetivos, todos ellos bajo los principios de realismo, gradualidad y prevención con que esta ley fue inspirada.

Entre los instrumentos preventivos de gestión ambiental que crea la ley, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), debidamente reglamentado[93], constituye el paso más importante en la prevención de la degradación de los recursos, entre ellos, los forestales y el que está llamado a ser el que mayor efecto provoca y provocará en las prácticas de manejo forestal. Otros instrumentos de gestión ambiental considerados por la misma ley y que también regulan las actividades forestales con impacto directo en el manejo forestal y que mencionaré mas adelante, son los planes de manejo, la educación y las áreas silvestres protegidas.

4 Proyectos Forestales Sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

A partir de 1997, fecha de aprobación del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, todo proyecto de desarrollo o explotación forestales en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales y susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de su fases, debe someterse, antes de su ejecución, al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental regulado por la ley y su respectivo reglamento. Como ya se ha señalado, siguiendo el

[91] Capítulo 11 sobre Derecho del documento "Medio Ambiente en Chile" del Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1985.

[92] Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental vigente en Chile, Comisión Nacional del Medio Ambiente, 1992.

[93] Decreto Supremo N°30, de 1997, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, Diario Oficial del 03.04.97.

principio de la gradualidad, por disposición de la ley, sólo los grandes proyectos o actividades, los que denomina de dimensiones industriales, deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental se encarga de precisar que se entiende de dimensiones industriales, en el caso de los proyectos o actividades forestales, aquellos proyectos de desarrollo o explotación forestales que abarquen una superficie única o agregada de más de veinte hectáreas anuales, tratándose de las Regiones I a IV, o de doscientas hectáreas anuales, tratándose de las regiones V a VII, incluyendo la Metropolitana, o de quinientas hectáreas anuales, tratándose de las regiones VIII a XI, o de mil hectáreas anuales, tratándose de la región XII, y que se ejecuten en suelos frágiles, entendiéndose por tales aquellos susceptibles de sufrir erosión severa debido a factores limitantes intrínsecos, tales como pendiente, textura, estructura, profundidad, drenaje o pedregosidad; o terrenos cubiertos de bosque nativo, entendiéndose por tales lo que se señale en la normativa pertinente.

En el caso de industrias de celulosa, de pasta de papel y de papel, se entiende como de dimensiones industriales, aquellas cuyo consumo anual de madera sea igual o superior a trescientas cincuenta mil metros cúbicos sólidos sin corteza; las plantas astilladoras y aserraderos cuyo consumo de madera, como materia prima, sea igual o superior a veinticinco metros cúbicos sólidos sin corteza por hora; y las plantas elaboradoras de paneles cuyo consumo de madera, como materia prima, sea igual o superior a diez meros cúbicos sólidos sin corteza por hora [94].

En cumplimiento de esta normativa ambiental, el único proyecto de grandes dimensiones que ha sido sometido al sistema de evaluación de impacto ambiental hasta la fecha, es el denominado Proyecto Río Cóndor de la empresa Forestal Trillium limitada, registrada en Chile y que pertenece a Bayside Ltd, empresa colectiva de la Corporation Trillium, Bellingham, Washington, y el Grupo Beacon, Nueva York, ambas empresas estadounidenses. Este proyecto comprende una superficie aproximada a 272.729 hectáreas y está basado principalmente en la extracción de madera de 129.000 hectáreas aproximadamente de bosques nativos de Nothofaus, tanto primario como secundario, y en la plantación de esta misma especie en terrenos degradados. Se ubica en el sector sureste de la Isla Tierra del Fuego en la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena.

En el estudio de impacto ambiental, la empresa planteó como compromiso el efectuar un manejo forestal sostenible, entendida ésta como la utilización de los bosques y tierras forestales de una manera y tasa tal que aseguren la mantención de la diversidad biológica, productividad, capacidad regenerativa, vitalidad y su potencial para desempeñar, tanto ahora como en el futuro, funciones ecológicas relevantes, económicas y sociales, sin causar daño a otros ecosistemas. Asimismo, cabe señalar que con anterioridad, la empresa adhirió a los principios de Stewartship (Fideicomisario-Defensor) que aseguran la sostenibilidad de los bosques y ecosistemas comprometidos y se asesoró de una Comisión Científica independiente para la elaboración de estudios de línea de base diseñados para evaluar la factibilidad y necesidades de un proyecto ecológicamente sustentable, para efectuar recomendaciones específicas con respecto a acciones de mitigación y de monitoreo futuro.

En la Resolución que calificó ambientalmente el proyecto [95], se identifican más de un centenar de condiciones ambientales, de los cuales la mayoría corresponden a compromisos sobre manejo forestal sustentable, entre ellas se recogen algunas de las recomedaciones de esta Comisión Científica, como la necesidad de realizar evaluaciones formales y periódicas cada cinco años, cuyos resultados deben ser públicos e implementar modificaciones de las prácticas de cosecha de acuerdo con los resultados de estas evaluaciones. Las cosechas para estos primeros cinco años no pueden superar los 1.970.000 m3, no superando los tres primeros años las 340.000 m3/año. Se prohibe la corta a escala comercial del tipo forestal Coigüe de Magallanes mientras las investigaciones y estudios lo recomienden. Los cupos de corta deben estar estrechamente ligados a la planificación espacial detallada de las intervenciones, los que se estipularán en los correspondientes planes de manejo que se deberán aprobar y el cabal cumplimiento del concepto e balance forestal, según el cual sólo se puede cortar una cantidad de madera que no exceda al crecimiento que se está

[94] Artículo 3 letra m) del señalado decreto supremo N°30, de 1997.

[95] Resolución N°03 de 11.02.98, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la XII Región de Magallanes y la Antártida Chilena, modificada por Resolución N°032. De 03.06.98.

registrando en las áreas dedicadas a cosecha, Se establecerán "reservas de biodiversidad" con el propósito de mantener muestras representativas de la diversidad biológica presente en el área, incluyendo 10.000 hectáreas de bosques maduros potencialmente comerciables etc. El desafío silvicultural planteado con la ejecución de este proyecto es enorme, considerando que se está frente a una causa emblemática para la conservación de los bosques de frontera del fin del mundo.

Por otra parte, la evaluación de impacto ambiental de proyectos industriales forestales y demás tipos de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, que deben someterse al sistema, también debe incorporar la sustentabilidad forestal y por tanto la corta o explotación de recursos forestales para llevarlos a cabo deben incorporar las consideraciones ambientales referidas a las aguas, suelos, paisaje, flora y fauna entre otros recursos.

5 Planes de Manejo Forestal

Sin perjuicio, de las mencionadas normas ambientales que consideran como instrumento de gestión ambiental al sistema de evaluación de impacto ambiental, la misma ley considera como tal, a los planes de manejo de recursos naturales renovables, que tienen como objetivo central, asegurar su capacidad de regeneración y la diversidad biológica asociada a ellos, en especial de aquellas especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas. Esta misma ley dispone que el organismo público encargado legalmente de regular el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en un área determinada, debe exigir, de acuerdo con la normativa vigente, la presentación y cumplimiento de planes de manejo de los mismos, a fin de asegurar su conservación e incluir, entre otras consideraciones ambientales, la mantención de caudales de agua, conservación de suelos, mantención del valor paisajístico y protección de especies en peligro de extinción, vunerables, raras o insuficientemente conocidas [96].

En materia forestal, la ley de fomento forestal vigente en Chile, exige para efectuar cualquier acción de corta de bosque nativo o de plantaciones ubicadas en terrenos de aptitud preferentemente forestal, la aprobación o registro previo de un plan de manejo forestal por parte de la Corporación Nacional Forestal y la obligación de reforestar una superficie, igual a lo menos, a la cortada o explotada conforme al plan de manejo aprobado o registrados según sea el caso [97].

El plan de manejo forestal definido legalmente, es un instrumento que regula el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo aprovechamiento de ellos, asegurando al mismo tiempo la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos. La corta de estos bosques sin plan de manejo previamente aprobado o registrado, se sanciona con multa equivalente al doble o triple del valor comercial de las maderas cortadas ilegalmente, y el incumplimiento del plan de manejo aprobado o registrado, con multa equivalente entre cinco a quince unidades tributarias mensuales. Las exigencias legales señaladas, sin duda contribuyen a la sustentabilidad forestal y por consiguiente a las prácticas de manejo forestal.

6 Educación Ambiental

Como se sabe las normas jurídicas pretenden regular la conducta humana, en este caso, a que las prácticas de manejo forestal se hagan en forma sustentable o sostenible, en términos tales que los bosques satisfagan las necesidades de esta generación pero asegurando la satisfacción de las generaciones futuras. El cambio de estas conductas humanas para alcanzar la sustentabilidad forestal es tarea de la educación, exigirlas es tarea del derecho.

Por último, considerando la gradualidad con que en Chile se ha enfrentado el problema ambiental en su conjunto, los efectos o impactos que la legislación ambiental provoca o provocará en las prácticas de manejo forestal, van a depender en gran medida de la internalización de la conciencia ambiental

[96] Artículos 41 y 42 de la ley N°19.300.

[97] Artículos 21 y 22 del decreto ley N°701, de 1974, sobre Fomento Forestal.

en cada uno de nuestros conciudadanos, como también de la voluntad política de las autoridades para hacer cumplir la ley.

7 Criterios de Sustentabilidad y Certificación Forestal

Un aspecto mayor que es necesario considerar en la identificación del impacto que la legislación ambiental provoca o está llamada a provocar en las prácticas de manejo forestal, son los procesos de sustentabilidad forestal y de certificación forestal, generados a partir de la cumbre de Río de Janeiro. En efecto, no obstante tratarse de instrumentos no vinculantes, esto es, no obligatorios, afectan también directa o indirectamente en otros casos, el manejo forestal, toda vez que ambos procesos se encuentran en avanzado estado de aceptación tanto por gobiernos como por propietarios y empresas forestales. Chile no es una excepción.

El aumento de la conciencia pública en torno a la multiplicidad de bienes y servicios que proveen los bosques ha creado la necesidad de reconocer el concepto de manejo forestal sustentable, porque éste considera, entre otros, los valores y funciones económicas, sociales, ecológicas, culturales y espirituales de los bosques. Así se acordó en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 y se incorporó en todos los acuerdos y compromisos que allí surgieron. Asimismo, sirvió de base para el posterior desarrollo de iniciativas internacionales específicas sobre criterios e indicadores para la conservación y el manejo sustentable de los bosques.

Entre estas iniciativas intergubernamentales, Chile participa en el llamado Proceso de Montreal, compartiendo con el resto de los países participantes con bosques boreales y templados, el interés por reconocer, en todos los niveles, la importancia de la conservación y el manejo forestal sustentable de bosques. En la Declaración de Santiago, de 1995, consensuaron siete criterios, entre los cuales se consideró especialmente como tal, el marco legal, institucional y económico para la conservación y el manejo sustentable de los bosques, reconociendo la importancia de las normas legales ambientales en el manejo forestal, lo que afecta en definitiva a las prácticas de manejo forestal [98].

8 Áreas Silvestres Protegidas del Estado

Por último, parece necesario destacar la importancia que el país ha dado a otro instrumento de gestión ambiental consagrado en su Ley ambiental, cuyo cumplimiento también ejerce un importante efecto en el ordenamiento territorial al someter a protección extensas áreas silvestres, en muchas de las cuales se encuentran importantes superficies embosquecidas, que contribuyen eficazmente en la protección del medio ambiente, la conservación del patrimonio ambiental y la preservación de la naturaleza [99]. Cuando se habla de aprovechamiento forestal, generalmente se distingue la función productiva o económica del bosque de los demás servicios, sociales culturales, recreativos y, especialmente, ambientales que presta. Sin embargo, Chile muestra un equilibrio entre la protección y la producción, al concebir lo forestal en forma multidimensional, en términos de comprender ambos conceptos y de permitir el desarrollo del quehacer, tanto del sector público como del sector privado y de la comunidad toda.

En efecto, particular importancia tiene en Chile, el cuidado de su patrimonio natural, esa copia feliz del edén que inmortaliza nuestro himno nacional. Son 14 millones de hectáreas que se encuentran al amparo de la ley, un 19% de la superficie continental del país, constituyendo lo que se denomina el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). El efecto multiplicador, no sólo como elemento de conservación y protección, sino como agente cultural y educativo que este patrimonio ejerce sobre la población y ciudadanos extranjeros, es enorme, siendo visitado hoy por un número cada vez mayor de personas, aproximándose a un millón para el próximo año 2.000.

Los programas de educación ambiental, elaborados por la Corporación Nacional Forestal y ejecutados por el Ministerio de Educación, con alumnos y profesores, aseguran un incremento efectivo del nivel de conciencia que toda comunidad civilizada debe manejar, para cruzar

[98] El proceso de Montreal en Chile, Documento Técnico N°128 de la Revista Chile Forestal, Corporación Nacional Forestal, Agosto de 1999.

[99] Artículos 34,35 y 36 de la Ley N°19.300.

exitosamente el límite que nos separa del siglo XXI. La protección contra los incendios de bosques y el ataque de agentes patógenos, constituye una preocupación central de la Corporación Nacional Forestal. Interactuando por la vía de retroalimentar este accionar, la comunidad nacional emite señales permanentemente, respecto de sus inquietudes específicas en el tema. Justo es mencionar lo que en protección de flora y fauna, con grados diversos de vulnerabilidad ecológica, se realizan en el país[100].

9 Institucionalidad Forestal

La administración y fiscalización de la legislación forestal que hemos identificado con el manejo forestal sustentable es de responsabilidad de la Corporación Nacional Forestal, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, cuya misión es garantizar a la sociedad el uso sostenible de los ecosistemas forestales y la administración eficiente del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, a objeto de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones.

Distribuido estratégicamente a lo largo de todo el territorio, la Corporación Nacional Forestal, superando los desafíos que plantea un siempre escaso presupuesto y realizando una labor de alto nivel profesional, con los ingenieros forestales y profesionales afines, persigue sentar las bases de un desarrollo forestal sustentable cargado de connotaciones sociales y ambientales que debe reflejarse en la realidad de las de prácticas de manejo forestal.

Conclusión: La creación e implementación, a partir de 1990 en Chile, de la una gestión ambiental normativa, que comprende una clara política, legislación e institucionalidad ambiental, generó y generará a futuro importantes efectos en el manejo forestal de los ecosistemas forestales

[100] Chile: Estatuto de Fomento Forestal, Enrique Gallardo, Página 108, Forstwissenschaftliche Beiträge 10, Forestry Legislation, ETH Zurich, 1990.

Ética, Ecología y Derecho Forestal

Franklin Parsons

Aspectos Generales: Cuando nos detenemos a reflexionar sobre los profundos cambios que el ser humano ha efectuado en la naturaleza, a través de una explotación continuamente creciente de todos sus recursos, sin cuestionarnos sobre su agotabilidad, su uso irracional y su destrucción, olvidando que ésta ha sido su apoyo y sustento durante toda su existencia, sin cuestionarnos sobre que fundamentos éticos o morales nos basamos para este arrasamiento de los recursos, mal podemos denominarnos seres racionales civilizados, educados y dignos en definitiva del lugar que ocupamos en la naturaleza, salvo que asumamos no sólo los derechos sino también los deberes y responsabilidades que estos conllevan. De no ser así sólo el desastre nos espera a la vuelta de unas pocas generaciones.

Atendido la diversidad de temas que un trabajo de esta naturaleza debe comprender, sólo cabe trazar algunas pinceladas en los temas a tratar, de modo de entregar una visión panorámica acerca de cómo están estrechamente interconectados temas valóricos, normativos, sociales, culturales, técnicos, ecológicos, demográficos y ambientales. Una de las principales dificultades con que se enfrenta cualquier investigación sobre la naturaleza, es que ella no puede ser compartimentalizada, separada o disgregada en sus componentes para su análisis, como lo es la casi totalidad de las investigaciones que se realizan sobre cualquier otro tema. El concepto de *ecosistema* requiere de elementos de análisis diferentes para su adecuada comprensión y valoración. Esto, a su vez, nos lleva a examinar que valores defendemos, los que se concretan en una determinada expresión jurídica, la cual protege ciertos bienes y deja otros en absoluta indefensión. Así pues, se aprecia que es menester previamente examinar la valoración de ciertos bienes y las razones de dicha valoración, para posteriormente hacerlas aplicables para su cumplimiento en el ámbito jurídico.

Una comprensión cabal de la *relación entre el hombre y la naturaleza,* es decir, cual debe ser la ética ecológica que nos debe regir es de la máxima trascendencia, pues el derecho, y específicamente, el derecho ambiental, será la norma que hará obligatoria un modo de pensamiento, una forma de ver el entorno, en definitiva, será el enfoque con el que nos relacionaremos con el medio ambiente y de lo que haremos o se nos permita hacer con él. Siendo las normas relativas al derecho forestal directamente aplicables a la protección, conservación y explotación de los bosques, es claro que dicha normativa no es sino la expresión concreta de un modo de percepción acerca de la valoración que el derecho da a dichos bienes, por ejemplo, como un simple recurso puesto a disposición del hombre, como un bien que es necesario preservar, como un elemento importante dentro del ecosistema en el cual están insertos, como un lugar de descanso y distracción, como un lugar para meditar, o como lo fue en la antigüedad un lugar sagrado donde el hombre entraba en contacto con los Dioses.

La visión preponderante de alguna de estas percepciones, que se establece en un marco legal, contiene en sí un modelo de una representación ideal acerca de cual es la valoración que una sociedad otorga a dichos bienes. En otros términos, refleja un paradigma acerca de los valores, deberes y obligaciones que genera la naturaleza. La pregunta que surge inmediatamente es si debemos sentirnos obligados a proteger los bosques en particular y la naturaleza y el medio ambiente en general. Si la respuesta a esta pregunta es positiva, surgen inmediatamente otras, siendo quizás la más importante cuanto es lo que hay que preservar.

Las distintas respuestas a esta última pregunta según veremos, nos ilustran acerca de posturas radicalmente diferentes en la relación del hombre con la naturaleza, algunas tradicionales como la inacción o la adopción de meras medidas correctoras. Otras que se limitan a aplicar medidas destinadas a su mantención y regulación, tales como la promulgación de normas referidas a la sustentabilidad, planes de manejo, leyes regulatorias de la caza, etcétera. En una tercera posición, están aquellos que se separan del paradigma dominante del crecimiento económico, y sostienen que la economía debe subordinarse a criterios ecológicos y otorgan a la biodiversidad un valor en sí misma.

Las distintas interpretaciones o visiones acerca de nuestra relación con la naturaleza se traducen en postulados éticos muy diversos que eventualmente, al cristalizar en normas jurídicas concretas, van a

reflejar en ellas cual es nuestro grado de compromiso con el entorno y la valoración que le damos. Por ende, el Derecho y específicamente, el derecho ambiental, no es sino la obligación de cumplir determinadas normas que derivan de una valoración del bien jurídico protegido. En consecuencia según sea nuestra visión valórica, ella se traducirá en un precepto jurídico que otorgará una determinada conservación, protección y uso de los recursos naturales. El mismo término "recursos naturales" es altamente revelador, que muestra a la naturaleza como proveedora de un peculio del que es posible usufructuar.

1 Etica

Mientras la *moral* la podemos definir como el conjunto de normas, actitudes y comportamientos que aceptamos como válidos, la *ética* es una reflexión acerca de cuales son los fundamentos de esa validez y la comparación con otras normas morales que también han sido reconocidas como válidas en otros tiempos y en otras culturas.

Una comprensión cabal de la relación entre el hombre y la naturaleza, es decir, cual debe ser la ética ecológica que nos debe regir es de la máxima trascendencia, pues el Derecho, y específicamente, el *Derecho Ambiental*, será la norma que hará obligatoria un modo de pensamiento, una forma de ver el entorno, en definitiva, será el enfoque con el que nos relacionaremos con el medio ambiente y de lo que haremos o se nos permita hacer con él. La ética ecológica se preocupa de estudiar la validez y legitimación de las conductas, normas y actitudes frente al problema de la persistente destrucción del entorno; y de buscar, construir y desarrollar sistemas alternativos de justificación, valores y normas que generen modelos ecológicamente sostenibles, así como otros temas relevantes que tienen vínculos con el anterior, como las obligaciones morales con las generaciones futuras, los derechos de los animales, etc.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la explotación sistemática de los recursos del planeta hace urgente la creación de una ética ecológica de responsabilidad moral hacia el medio ambiente que se puede resumir en las siguientes proposiciones:

a) Todas las especies tienen derecho a existir.

b) Todas las especies son interdependientes

c) Las personas tienen la responsabilidad de actuar como administradores y no dueños de la Tierra y velar por las generaciones futuras

d) El respeto por la vida humana es compatible con el respeto a la diversidad biológica

e) La naturaleza tiene un valor intrínseco que desborda con mucho su percepción económica.

Se ve pues en esta apretada síntesis, que una nueva ética requiere de una modificación completa de pensamiento, de un nuevo paradigma ético. Ello implica dejar de ver la naturaleza como un medio destinado exclusivamente a satisfacer necesidades y entender que ésta posee un valor en si misma, y que es tan inmoral su explotación como la de otros seres humanos. Una nueva ética requiere entender que la responsabilidad humana va más allá de los miembros de su propia especie y se extiende a la esfera de lo no humano.

Los sistemas culturales occidentales han proclamado una variedad de éticas que se centran todas ellas en el hombre como principio y fin de sus justificaciones. Urge desesperadamente en tiempo de crisis global como la nuestra, la búsqueda urgente de una ética ecológica o ambiental que propugne un cambio radical en la conducta del hombre no ya frente a otros hombres, sino frente a un entorno cada vez más alterado, dañado y destruido por la acción humana, la que si no se detiene, pondrá fin a su civilización y eventualmente, a su propia supervivencia. Esta nueva ética se contrapone radicalmente a la cultura dominante que ve a la naturaleza como separada del hombre y puesta a su servicio y disposición, como si hubiera un dominio innato sobre ella, pudiendo el propietario dentro de su facultad, usarla a su antojo, depredarla y eventualmente destruirla.

Una vez que se ha formado nuestro concepto de la naturaleza como un recurso a explotar es muy difícil aceptar que esa visión es profundamente errada y que constituye un atentado contra la biósfera y por ende, contra la propia especie humana. La acción desmedida e incontrolada del hombre sobre la naturaleza ha producido tal alteración en ella que ya estamos muy próximos a los

umbrales de la irreversibilidad. Un ejemplo puntual lo constituye la deforestación, que especialmente en las áreas tropicales ya ha producido daños irreparables en los suelos. Otras consecuencias de todos conocidas, son el calentamiento climático global; la disminución de la biodiversidad; el deterioro de los ecosistemas; la contaminación oceánica; la desertificación; las lluvias ácidas, las aguas contaminadas y el agotamiento de los recursos.

Todo ello conlleva a revisar las conductas y prácticas humanas en relación con el ambiente y los ecosistemas y va generando una ética nueva que impone una revisión de los fundamentos de nuestra cultura y de las razones justificativas en nuestro actuar con la naturaleza. Este giro ético que implica una doble responsabilidad hacia la naturaleza como a las generaciones futuras, requiere una revisión en nuestros postulados éticos. Se necesita extender la responsabilidad humana hacia el futuro buscando los medios más idóneos para que las futuras generaciones disfruten de un patrimonio ambiental equilibrado y en posesión de una conciencia ambiental que permita un desarrollo armónico y equilibrado entre las necesidades humanas y la biósfera. Para poder llegar a esa utopía es menester conocer sucintamente cual ha sido la consecuencia inevitable de considerar a la naturaleza como objeto de apropiación y explotación y que se traduce en nuestra legislación como res nullius, cosas apropiables mediante la ocupación como modo de adquirir. La naturaleza -excepto en aquellos bienes inapropiables- pasa a formar parte, como se señaló, del patrimonio sobre las cuales el propietario ejerce sus derechos de uso, goce, disposición e incluso destrucción.

2 Ecología

Cuando en 1886, Ernst Haeckel, crea la palabra “ecología”, la definió como: “La ciencia de las relaciones de los organismos con el mundo exterior, en el que podemos reconocer los factores de la lucha por la existencia”. De esta definición arrancan dos conceptos matrices: la primera, de que en la naturaleza, todo forma parte de un sistema, en el que interactúan factores físicos y químicos, climáticos y de suelos, en estrecha interdependencia con los organismos vivos; el segundo, que la integridad de la vida descansa en equilibrios complejos, derivados de innumerables procesos biológicos, físicos y energéticos que se producen al interior de los ecosistemas y autoregulables en el tiempo.

La ecología limitada en sus comienzos al examen de los habitats de ciertas especies, pronto se extendió al examen de la interacción entre elementos vivos (biocenosis) y elementos físicos, climáticos, y geográficos (biotopos), creándose el concepto de ecosistema por A.Tansley en 1935. Estos sistemas autoregulables actúan entre sí, por lo que la ecología ha desarrollado un nuevo concepto, el de biósfera, entidad que perpetúa la existencia de la vida en la tierra, mediante complejos ciclos correlacionados entre su dependencia. Examinemos brevemente a continuación los enfoques contempóraneos más significativos respecto de la conducta humana hacia su entorno.

La visión antropocéntrica: Es la posición que desde la época de Francis Bacon (1561-1626) predominó sin contrapesos en Occidente. Ya este pensador señalaba que el género humano debe obtener un dominio completo de la naturaleza. En sus palabras “ la naturaleza es como una mujer pública, debemos dominarla, penetrar sus secretos y encadenarla según nuestros deseos”. Descartes mantiene esta tendencia. Rechaza la antigua idea de la naturaleza como fuente de vida y no ve en ella más que la materia misma. Los animales pasan a ser autómatas carentes de alma y posibles de cualquier uso y abuso. El derecho por su parte cubre con el manto de la propiedad todo lo que es apropiable y modernamente extiende, vía patente este derecho desde las plantas hasta el genoma humano. A su vez el desarrollo tecnológico al intervenir en la naturaleza cada vez con más fuerza, ha provocado en el siglo pasado, catástrofes ecológicas de magnitud mundial. Esta posición homocéntrica se apoya en una ética que estima que el ser humano es el único ser racional y dotado por ende de libre albedrío. El resto de los seres vivos son irracionales y dependientes de sus instintos, incapaces de escoger, por lo que carecen de moral y por ende de derechos. A lo más, indirectamente pueden ser objetos de alguna norma protectora, pero la razón directa de ella es que otros seres humanos se denigren ante la ausencia normativa. Los intereses humanos, en suma, son muy superiores a cualquier otro interés y los únicos merecedores de protección jurídica.

Esta posición ética es suscrita por McCloskey quien señala al respecto"...cuando exista un enfrentamiento entre el bienestar humano y los derechos humanos, por una parte, y la conservación de las tierras vírgenes y de especies vegetales y animales, por la otra, debe prevalecer el bienestar

humano y el respeto a los derechos humanos, a menos que lo que se proponga conservar tenga un gran valor intrínseco…….no todas las especies poseen valor intrínseco, ya que las especies en cuanto especies no son valiosas por sí mismas y porque sólo algunas tierras vírgenes, no todas, poseen valor intrínseco. Además, independientemente de toda referencia al valor intrínseco, no parece haber razón para creer que la destrucción de las especies o zonas despobladas sea en sí misma errónea, o que el respeto a éstas sea intrínsecamente obligatorio, así como los deberes de justicia, honradez y respeto a las personas son por sí mismos obligatorios". Esta visión de la tierra, sus recursos físicos y las especies que la habitan como existentes y disponibles para su aprovechamiento responde a la visión antropocéntrica de corte utilitarista que considera al medio ambiente como una fuente inagotable de recursos. Enclavados en esta visión, los gobernantes del tercer mundo consideran que los recursos naturales deben ser explotados como un medio inmediato para salir del subdesarrollo. Responde de una parte a necesidades y problemas económicos urgentes de la población, tales como cesantía, pobreza, agricultura de subsistencia, etc. De otra parte es la aplicación de políticas liberales que buscan atraer capitales extranjeros sin imponerles restricciones ambientales.

En América Latina, ha predominado sin contrapesos como política pública para salir del subdesarrollo la explotación sin control de los recursos naturales, directamente por el Estado o financiado con capitales extranjeros sin imponerles restricciones ambientales. Sin embargo, la experiencia de un rápido deterioro o agotamiento de los mismos y las nuevas exigencias ambientales de los países a los cuales se exportaban los productos, fue generando diversas normativas de protección ambiental, subsistiendo sin embargo, en algunas materias, esta visión tradicional en su primera fase. Basta examinar el caso de Chile en lo que respecta a su legislación minera, que carece en el respectivo código de restricciones ambientales, las cuales le son aplicables sólo en virtud de lo prescrito en la Ley de Bases del Medio Ambiente.

La visión antropocéntrica, paradigma de la era industrial, que ignoraba la problemática ambiental al considerar la naturaleza inacabable y al servicio de las necesidades humanas, para su uso y explotación indiscriminada y en que únicamente los intereses humanos son dignos de consideración e importan moralmente y carente de toda responsabilidad ecológica, ha sido restringida paulatinamente, atendidas las primeras catástrofes que en el entorno global se iban produciendo y que no podían seguir siendo ignoradas. Se asume gradualmente que el ambiente incluye al hombre, que éste forma parte del ecosistema y que cualquier aprovechamiento del mismo que vaya en su desmedro y deterioro es sólo una apariencia de beneficios y ganancias y que los costos reales son mucho mayores que las utilidades.

Desde la Conferencia Sobre el Medio Humano de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972, con la participación de113 países, se genera una política ambiental global, seguida por numerosos acuerdos, informes y tratados internacionales, los que no corresponde analizar acá, pero que dan cuenta de la preocupación creciente de los gobiernos por el tema ambiental, al crearse el programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el que ha organizado numerosos congresos y conferencias desde entonces, siendo las más destacadas la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1983, que se traduce en el Informe Brundland en 1987 y la Cumbre Mundial en 1992 en Río de Janeiro. Todo ello motivado en gran parte por los visibles efectos de la destrucción ambiental a nivel global.

Dentro de la visión antropocéntrica, un paso adelante lo constituye este nuevo enfoque denominado "*de protección ambiental*", que se expresa en normas o leyes relacionadas con el cuidado del ambiente y que se inicia en los países industrializados en que empiezan a percibirse los primeros graves efectos del uso indiscriminado de los recursos naturales. Se busca frenar el deterioro ambiental sin relacionar la protección del entorno con las políticas de desarrollo económico. Pronto se advirtió que era menester que las políticas de desarrollo debían ser concordantes con el medio ambiente y de ahí al concepto de desarrollo sustentable solo había un paso. El concepto de *desarrollo sustentable* ha sido latamente tratado en centenares de libros y miles de ensayos por lo cual no tiene sentido extenderse en él. Para los efectos de este ensayo sólo debe tenerse presente que en los cerebros más lúcidos de la comunidad se internaliza la idea de que el medio ambiente, es decir, todo aquello que naturalmente nos rodea, atendido el creciente desarrollo tecnológico, ha pasado a ser un recurso frágil que para su mantención debe ser administrado de manera sostenible. Se busca regular y normar el uso de los recursos naturales (leyes ambientales, normas ISO), reducir la contaminación (incrementando la eficiencia en el uso de los recursos, reciclando productos, usando

tecnologías naturales no contaminantes, etc), y aplicar elevadas multas a los transgresores ambientales, conjuntamente con el principio de que “el que contamina paga”.

Esta visión de la protección ambiental, que comienza a cobrar relevancia en la década del 60 en los países industrializados, es ante todo una respuesta a los problemas ambientales derivados del enfoque de ver en la naturaleza un simple objeto al servicio del hombre. Se busca controlar el deterioro ambiental y la pérdida de la biodiversidad mediante normas legales y mecanismos administrativos.

La visión mas adelantada del paradigma antropocéntrico se da con el ecodesarrollo, que busca armonizar e integrar factores económicos, sociales y ecológicos dentro de una perspectiva de desarrollo a largo plazo. Es quizás dentro del paradigma que hemos estamos examinando, la visión más cercana al paradigma *biocéntrico* y por ello muchos lo ven como algo utópico, ya que aunque inserto en una visión antropocéntrica, se basa en una escala de valores diferentes, al buscar integrar la dimensión ambiental con la económica-social, remplazando a la producción como eje central y al beneficio económico inmediato por el de aplicación de tecnologías no agresivas con el entorno y con un desarrollo equilibrado a largo plazo. Esta visión, que es considerada también como un paradigma intermedio entre el antropocentrismo y el biocentrismo, se propone valorar un desarrollo que sea armónico con el medio ambiente, para lo cual se aboga por las llamadas "eco-tecnologías", es decir, tecnologías alternativas que produzcan un bajo impacto ambiental en el aprovechamiento de las energías renovables, y en la utilización sostenible de las riquezas naturales, mediante acciones tales como el reciclaje, la minimización de efectos ambientales adversos, y modelos de producción y consumo ambientalmente adecuados, la agricultura natural, entre otros aspectos. Esta visión es considerada como el primer enfoque que encierra una visión de futuro, basada en conceptos, experiencias, y estrategias que integran equilibradamente al hombre con su entorno.

La Visión Biocéntrica: La ética del uso del ambiente, con mayores o menores frenos, propia del antropocentrismo, es sustituida aquí por una ética ecológica, que admite que los seres no humanos, poseen un valor intrínseco propio de ellos por su sola existencia y no solamente un valor extrínseco, dado por los seres humanos, en función de una valoración meramente económica o comercial. Esta nueva visión que surge con gran fuerza desde que fuera explicitado por *Aldo Naerss* en 1972. En términos generales puede decirse que este paradigma cultural suprime todo privilegio a la especie humana, insertándola dentro del marco general de la evolución, ya que considera que todas las especies tienen derecho a existir y que cada una de ellas contribuye al enriquecimiento de las demás y al de la biósfera en su conjunto. Por ello, el crecimiento humano tanto en población como en consumo, aparece como intrínsecamente perjudicial, desde el punto de vista ecológico.

En la misma línea de pensamiento se encuentra *Paul W. Taylor*, el que desarrolla como principios la idea de que todos los seres vivos merecen interés y consideración por parte de los seres humanos, por ser miembros de una comunidad de vida de la tierra y que el ser miembro de esta comunidad, es intrínsecamente valioso. Como dice *P. Kirschenmann* “Todo lo que existe merece que subsista”. Esta posición subraya el hecho de que las especies poseen derechos intrínsecos por el sólo hecho de existir, con prescindencia de su uso o valor económico. Los derechos extrínsecos al animal o árbol le son otorgados por el hombre por consideraciones meramente mercantilistas, en virtud de su aprovechamiento económico.

Se destaca en general que la naturaleza es autoregulable, interdependiente en sus elementos constitutivos, que la vida tiene un valor en sí misma, independiente de su utilidad para la especie humana y que la diversidad biológica contribuye a realizar esos valores, constituyendo un valor en si misma. De ello se deduce que los animales tienen derechos que deben ser respetados por los seres humanos, basándose estos en su derecho a la vida o en el hecho de sentir dolor. La pregunta que debe formularse es ¿pueden sufrir?. El sentimiento es un valor intrínseco que debe ser respetado.

Esta nueva ética participativa y solidaria requiere de un formidable esfuerzo de conciencia y educación ambiental a las nuevas generaciones respecto de las consecuencias en su accionar sobre la naturaleza, creando un código de valores que genere el respeto a los procesos ecológicos, a los ecosistemas y al uso sustentable de los recursos a fin de conservar la diversidad biológica, preservar la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental. Ello requiere que la naturaleza deje de ser vista como mera materia y se perciba como algo viviente dentro de la cual nos encontramos, constitutiva de derechos y frente a la cual el ser humano tiene deberes y obligaciones. A su vez, ello implica una

concepción de la tecnología que tome en cuenta los medios además de los fines, y respecto de la conducta humana, una meditación sobre las reales necesidades del ser humano, partiendo por una modificación de los hábitos de consumo innecesarios, dado el impacto ambiental que provocan los desechos. No está de más recordar que junto a esta postura ecológica se arraciman otras que agregan al tema ambiental componentes políticos y sociales que aúnan la defensa de la naturaleza con el problema de la desigualdad humana, una mayor equidad en el intercambio comercial y el enfrentamiento entre naciones ricas y naciones pobres tales como el ecosocialismo, el ecofeminismo, y otros movimientos contestatarios de la posición antropocéntrica.

Diferencia entre biocentrismo y antropocentrismo: De lo expuesto se aprecian diferencias fundamentales en las concepciones éticas del antropocentrismo y del biocentrismo. Es un cambio total de perspectiva, no es la tierra la que pertenece al hombre, sino el hombre el que pertenece a la tierra. De esta posición del hombre respecto a la naturaleza se deducen las demás. Las personas son vistas como una especie más entre otras y con una clara responsabilidad hacia ellas y los procesos sustentadores de la vida. La fe ciega en el progreso ilimitado da paso a un mundo con suelos y tierras finitas y agotables que imponen límites biológicos y físicos al desarrollo económico. El enfoque antropocéntrico sitúa al ser humano en la cima de las especies. Otorga en su variable del ecodesarrollo derechos extrínsecos a la naturaleza, pero no acepta que tenga valores intrínsecos. Desde su punto de vista tradicional separa al hombre de la naturaleza, la que existe para la utilización y satisfacción de intereses y necesidades humanas y sólo como tal tiene valor. La posición biocéntrica niega esta visión mecanicista y da un valor intrínseco a la naturaleza y a sus componentes. El ser humano pasa a ser un organismo más dentro de los que integran la ecósfera. Esta visión organicista valoriza ciertas cualidades de los seres vivos (nivel de inteligencia, capacidad de sentir, capacidad de sobrevivir, etc.) para justificar y establecerles derechos.

3 El Derecho

El Derecho, entendido como un sistema de normas, que establece la frontera entre lo permitido y lo prohibido, al ingresar en el tema ambiental, encuentra una serie de dificultades conceptuales al momento de establecer conductas regulatorias en una realidad ecológica que necesita ser fragmentada en sus componentes para ser objeto del derecho y entra en conflicto con normas ya aceptadas también desde el punto de vista de la ética tradicional que comprometen la posibilidad de cumplimiento de la norma ambiental. Al convertirse en materia de leyes y reglamentos, la naturaleza pasa a ser tratada como un objeto. Este interesante tema acerca de como debe ser tratada la naturaleza frente al derecho -si como sujeto o como objeto- no cabe tratarlo acá. Sólo mencionar que las nuevas concepciones éticas se reflejan parcial y pálidamente en algunos acuerdos internacionales, de las que cabe mencionar la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, de 1992, en que se suscribió la *Agenda 21*, la que especialmente en su segunda sección, referida a la conservación y gestión de los recursos, trata de la protección atmosférica, la planificación de tierras, la lucha contra la deforestación y la sequía, el uso sostenible de los recursos agrícolas, la conservación de la diversidad biológica, la protección de los océanos, etc.

En lo que respecta a este trabajo es importante destacar que en la misma Cumbre de la Tierra se gestó la *declaración de los principios para la ordenación sostenible de los bosques*, que aunque no es vinculante jurídicamente, constituyó el "primer consenso mundial" sobre este tema. En la Declaración se señala que todos los países, en especial los desarrollados, deberían esforzarse por reverdecer la Tierra mediante la reforestación y la conservación forestal; que los Estados tienen derecho a desarrollar sus bosques conforme a sus necesidades socioeconómicas, y que deben aportarse a los países en desarrollo recursos financieros destinados concretamente a establecer programas de conservación forestal con miras a promover una política económica y social de sustitución. Posteriormente se estableció, en 1995, un *Grupo Intergubernamental sobre los Bosques*, como órgano subsidiario de la Comisión encargada del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

La declaración, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de todo tipo, ofrece una amplia panoplia de análisis ético, ecológico y jurídico, que revelan la nueva visión que en el tema forestal, se va paulatinamente creando a nivel mundial. La declaración señala en su preámbulo que los bosques guardan relación con los problemas ambientales y el desarrollo sostenible, que sus

principios tienen como meta de contribuir a la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques y que los problemas y las oportunidades que existen en el ámbito de la silvicultura deben ser examinados con un criterio holístico teniendo en cuenta los múltiples usos y funciones de los bosques, constituyen una clara muestra de la importancia de regular adecuadamente la normativa jurídica sobre la materia.

Otra conclusión importante de Río es el señalar que todos los aspectos de la protección del medio ambiente y del desarrollo económico y social en su relación con los bosques y tierras forestales deberían estar integrados y tenerse en cuenta en su conjunto, y reconocerse la función vital que cumplen los bosques en el mantenimiento de los procesos y el equilibrio ecológicos, tales como la protección de los ecosistemas frágiles, las cuencas hidrográficas, los recursos de agua dulce y su carácter de salvaguardia de la diversidad biológica y de fuente de material genético. Se señaló también la necesidad de proteger los bosques de importancia ecológica, cultural, espiritual, histórica o religiosa y otros bosques singulares y valiosos de importancia nacional. Respecto de las políticas nacionales se hizo presente la necesidad de prever estudios de impacto ambiental tratándose de recursos forestales importantes; tomar en cuenta las presiones y demandas impuestas a los ecosistemas y recursos forestales por influencias ajenas al sector forestal e integrar las políticas de conservación forestal y desarrollo sostenible con las políticas económicas, comerciales y otras pertinentes. El somero examen de estas normas –aún carentes de imperio legal- revela una valoración del bosque y de sus recursos, dando especial importancia al concepto de desarrollo sustentable y valorando su existencia en la mantención de procesos ecológicos y de la biodiversidad.

Conclusión: En todo caso, mientras no exista un convenio internacional forestal jurídicamente vinculante y predomine un concepto económico de desarrollo sustentable, ni exista comprensión y voluntad política de volcar los nuevos moldes conceptuales éticos en normas jurídicas de respeto y valoración de la naturaleza y preocupación por las generaciones futuras, y se eduque a las nuevas generaciones con un código de valores de respeto a los procesos ecológicos, a la preservación de la diversidad biológica, al respeto de los derechos intrínsecos de las especies no humanas y al equilibrio e integración entre las necesidades socioeconómicas de una parte y las ecológicas y ambientales de otra, no cabe sino pensar en el fin de la civilización en el mejor de los casos y en un eventual ecocidio en el peor.

La Problemática Vigencia, Composición y Extensión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado en Chile

Jorge Bermúdez Soto

Introducción: Han transcurrido casi dos décadas desde la dictación de las leyes N°s 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables (CONAF pública) y 18.362 que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). Por diversas razones, ambos cuerpos normativos están suspendidos en su vigencia, y atendidas las circunstancias, parece poco probable que entren en vigor. En efecto, el ejecutivo desde hace largo tiempo se encuentra estudiando un proyecto que sustituye la institucionalidad forestal, el que pasa por cambiar la naturaleza jurídica de la actual CONAF, sin activar la CONAF pública de la ley N° 18.348. Por su parte, la entrada en vigor de otros cuerpos normativos (ley general de pesca y acuicultura (LGPA), ley N° 19.300 de bases del medio ambiente (LBGMA), Protocolos ambientales en el marco de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), etc.) que regulan o contemplan diversas categorías de áreas puestas bajo protección oficial, llevan a concluir que del denominado SNASPE de la ley N° 18.362 queda poco más que el nombre, ya que sus disposiciones –las que nunca entraron en vigor- han sido superadas por normativas sectoriales de igual rango. La cuestión que se plantea ahora es si, a pesar de la falta de vigencia de la ley N° 18.362, existe jurídicamente aquello que se conoce como SNASPE.

La posición de las áreas silvestres protegidas en la LBGMA: El art. 34 de la LBGMA dispone que "El Estado administrará un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, que incluirá los parques y reservas marinas, con objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental". Para la interpretación correcta de esta norma debe tenerse en cuenta el texto en que se contiene, esto es, la LBGMA. Este corpus es una ley de bases o ley marco, que sirve de elemento coordinador de todo el acervo normativo ambiental [101]. Cuando el art. 34 dispone que el Estado administrará un sistema de áreas protegidas, está disponiendo dos cosas:

- En primer término reconoce en la ley básica del medio ambiente la existencia de un instrumento de gestión ambiental que dice relación con la preservación de sitios de interés para el medio natural y;
- En segundo, que será el Estado, a través de su Administración, el que tendrá la tuición principal de los sitios puestos bajo protección oficial, sin perjuicio de los parques privados (ex art. 35 LBGMA).

Sin embargo, la norma del art. 34 LBGMA no está creando el sistema, simplemente le está entregando su manejo al poder público. Entonces, ¿existe realmente el SNASPE? La tesis que se plantea en este trabajo es que, en estricto rigor, en cuanto sistema, es decir en cuanto conjunto de áreas de protección, bien articuladas, con tuiciones claras y reconocidas para las diversas Administraciones Públicas, con un cuerpo legal único que los cree expresamente, etc., evidentemente que no. Desde la perspectiva orgánica, hay que agregar que la disposición en comento tampoco entrega a una Administración Pública en particular la conducción del SNASPE. Ello en principio, permitiría afirmar que el eventual sistema de administración de las áreas silvestres protegidas puede recaer en uno o más entes públicos. No obstante lo anterior, lo dispuesto en el art. 35 inc. 2 LBGMA parece discurrir sobre la idea que el SNASPE sería entregado a la competencia de una Administración Pública. En efecto, el art. 35 inc. 2° dispone que: "La supervisión de estas áreas silvestres corresponderá al organismo administrador del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado". Si bien es cierto, dicha norma se está refiriendo a la supervisión de las áreas silvestres protegidas de titularidad privada, resulta claro que entrega la supervigilancia sobre las mismas a aquella Administración Pública que sea el organismo administrador del SNASPE en su conjunto. En consecuencia, a partir de las disposiciones citadas de la LBGMA es posible concluir que

[101] La LBGMA, en cuanto ley de bases y por tanto conformadora de una parcela del ordenamiento, contiene a lo menos cuatro hitos: la fijación de un catálogo de definiciones de conceptos y principios de naturaleza ambiental o que proviene en, términos estrictos, desde las Ciencias Ambientales, ello en el Art. 2; la incorporación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como mecanismo preventivo de los daños ambientales que pueden proverir de determinadas actividades; un sistema de responsabilidad ambiental, cuyo ejemplo más notable lo constituye la responsabilidad por el daño ambiental y; la creación de una institucionalidad ambiental, personificada en la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

se reconoce la existencia de un SNASPE y que como tal tiene asignado un ente que lo administra. Sin embargo, la ley no aporta otros datos, toda vez que no señala ni la composición de dicho SNASPE, ni mucho menos el organismo que lo administre. Es decir, se limita a su simple constatación y nada más.

Composición del SNASPE: Afirmar la inexistencia de un SNASPE propiamente tal, nada tiene que ver con la importancia que representan para la preservación de la naturaleza los espacios puestos bajo alguna fórmula de protección oficial. Sin embargo, esta constatación, la de existir realmente áreas puestas bajo protección oficial viene, paradojalmente, a confirmar la inexistencia de un sistema. En efecto, más que un sistema, lo que sí existe es un conjunto de áreas puestas bajo fórmulas de protección por parte de diversos organismos estatales, reconocidas en leyes sectoriales dispersas o incluso en tratados internacionales. A ello se agrega que estas áreas puestas bajo alguna forma de protección oficial responden a denominaciones diversas (parques nacionales, reservas nacionales, santuarios de la naturaleza, áreas marino-costeras protegidas, parques marinos, reservas marinas, áreas de manejo de recursos bentónicos, parques submarinos, santuarios de la naturaleza, monumentos naturales, parques privados, etc.). Todo ello sin considerar aquellas áreas creadas por convenciones internacionales particulares (humedales, santuarios, etc.). Sin embargo, todas estas áreas puestas bajo alguna forma de protección oficial, no responden a un sistema, no al menos en el sentido natural y obvio de la palabra, esto es, como un cuerpo interconectado y relacionado internamente. El siguiente cuadro da cuenta de esta situación:

Área silvestre protegida	*Institución creadora*	*Institución administradora*	*Normativa que la reconoce*
Parque Nacional	Ministerio de Agricultura	CONAF	Arts. 15 y 21 DL 1939/ art. 10 ley de bosques/ Convención de Washington
Reserva Nacional	Ministerio de Agricultura	CONAF	Arts. 15 y 21 DL 1939/ art. 10 ley de bosques/ Convención de Washington
Parque Marino	Ministerio de Economía	SERNAPESCA	Art. 3 letra d) LGPA
Reserva Marina	Ministerio de Economía	SERNAPESCA	Arts. 2 N° 43; 48 b) LGPA
Santuario de la Naturaleza	Ministerio de Educación	CONAF	Art. 31 Ley 17.288
Áreas Submarinas	Ministerio de Defensa/Submarina	DIRECTEMAR	CCPS (art. XII del Protocolo)
Áreas Marino-Costeras Protegidas	Ministerio de Bienes Nacionales y otros	CONAMA/Directemar/Sernapesca	DL 1939/LGPA/ LBGMA/CPPS
Áreas Privadas	CONAMA	CONAF (¿?)	Art. 35 LBGMA
Monumentos históricos, arqueológicos; zonas típicas	Ministerio de Educación	Consejo de Monumentos Nacionales	Ley 17.288 en general
Áreas de Manejo de recursos bentónicos	Ministerio de Economía	SERNAPESCA	Art. 48 letra d) LGPA
Monumento Natural	Ministerio de Agricultura	CONAF	Convención de Washington

Delimitación de las áreas protegidas: El art. 36 LBGMA dispone que “Formarán parte de las áreas protegidas mencionadas en los artículos anteriores, las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, embalses, cursos de agua, pantanos y otros humedales, situados dentro de su perímetro. Sobre estas áreas mantendrán sus facultades los demás organismos públicos en lo que corresponda”. La interpretación de esta disposición, para efectos de determinar la extensión territorial de un área protegida admite, por ahora, dos posibilidades, a saber:

- La primera posibilidad interpretativa es entender que forman parte de todas las áreas protegidas, esto es, tanto de las existentes como de aquellas que en el futuro se creen las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, embalses, cursos de agua, pantanos y otros humedales, situados dentro de su perímetro. Ello lleva a concluir que en aquellos casos en que

no se hubieren considerado expresamente dichos sectores en los decretos de creación del área, con la entrada en vigor de dicha norma, ellos pasarían a formar parte de la misma ipso iure.

- La segunda posibilidad interpretativa entiende dicha norma como una habilitación general para incluir dichas zonas en los decretos que en lo futuro creen o modifiquen áreas protegidas. Es decir, que perfectamente será posible encontrarse con áreas puestas bajo alguna modalidad de protección oficial que incorporen porciones tanto de tierra como de agua.

La adopción de cualquiera de estas dos interpretaciones supone puntos difíciles de salvar, máxime considerando la señalada inexistencia del sistema. En efecto, la primera solución parece no responder a lo querido por el legislador, ni mucho menos a una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico ambiental. Si se diera un efecto ipso iure a dicha norma nos encontraríamos con que todas aquellas áreas marítimas que se encontrasen dentro del perímetro del área protegida pasarían a tener dicha calidad. Ello generaría conflictos de difícil solución toda vez que no todos los sectores incluidos dentro del perímetro del área protegida responden a la misma naturaleza jurídica, siendo muy probable, y de hecho así es, que éstas se hayan entregado para otros usos. Al respecto, el caso de conflicto más típico será el de las denominadas áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura, algunas de las cuales corresponden a áreas marítimas ubicadas entre islas que han sido declaradas parques o reservas nacionales.

Desde la perspectiva sectorial-pesquera semejante interpretación generaría otro problema. Si se entregase efecto ipso iure al art. 36 LBGMA se llegaría a una situación de conflicto con lo que dispone el art. 159 LGPA[102]. Y ello toda vez que se estarían incorporando áreas marinas a las áreas protegidas sin considerar la consulta a la autoridad sectorial que la LGPA establece. Tampoco podría sostenerse que la exigencia del art. 159 LGPA fue derogada por el art. 36 LBGMA, atendido el carácter de ley marco de esta última. En efecto, el art. 1 de la LBGMA deja subsistentes todas las disposiciones legales vigentes en materia ambiental anteriores a la entrada en vigor de la propia ley [103], entre las que se cuenta la norma del actual art. 159, que proviene originalmente de la ley N° 18.892.

Por el contrario, la segunda de las interpretaciones parece responder a la lógica de la ley que, en cuanto ley de bases, establece la normativa marco, en este caso, respecto de áreas protegidas. Desde esta última perspectiva la norma tiene dos efectos positivos: en primer lugar, obligará a la Administración ministerial que cree un área protegida, a que declare expresamente si está incluyendo en el decreto de creación aquellas áreas a que se refiere el art. 36 LBGMA citado. Y en segundo, a partir de esta norma, no queda duda alguna que las áreas silvestres podrán comprender porciones de agua y tierra. Sin embargo, en cada caso, deberían determinarse el o los organismos competentes, cuestión que no siempre ocurre, y que mucho menos resulta fácil de determinar.

Las áreas marino- costeras protegidas: ¿un paso adelante o una confirmación de la inexistencia del SNASPE? Con gran publicidad se ha dado a conocer la creación de un área marino-costera protegida, denominada Francisco Coloane, en memoria del fallecido escritor. Para la dictación del acto administrativo que daba forma jurídica a dicha área protegida concurrieron a su firma o durante su tramitación diversos Ministerios, todo ello bajo la coordinación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Esta nueva área silvestre protegida se basa fundamentalmente en un área que corresponde a un parque marino (competencia del Ministerio de Economía/Subsecretaría de Pesca), sin perjuicio de incorporar otros sectores terrestres y de borde costero. Sin embargo, no es nueva la creación de esta suerte de área sometida a una forma de protección oficial. En efecto, a ella se agrega el reciente acto aparecido en el Diario Oficial de 13 de enero de 2003. En él figura publicado el Decreto Supremo N° 357 de 8 de Noviembre de 2001, del Ministerio de Defensa/Subsecretaría de Marina. En virtud de dicho acto se Declara área marina y costera protegida para fines que indica, sectores del denominado “Fiordo Comau”, X Región de los Lagos. Tal como señala el DS citado, el

[102] El art. 159 LGPA dispone que: “Para los efectos de la declaración de parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales que hayan de extenderse a zonas lacustres, fluviales o marítimas, deberá consultarse previamente a la Subsecretaría (de Pesca)”.

[103] Al respecto se puede ver: BERMÚDEZ, Jorge, Estudio de los conceptos técnico-jurídicos del Derecho ambiental, en Revista de Derecho Administrativo Económico de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. II N° 2 jul-dic 2000, pp. 459-471

objeto de dicha área protegida es la conservación in situ de la biodiversidad, comprendiendo en los límites que describe, las porciones de agua, el fondo de mar, las rocas y la playa [104].

Cabe preguntarse si estas nuevas áreas marino-costeras protegidas corresponden a alguna categoría que cuente con algún reconocimiento legal en el ordenamiento jurídico ambiental. Evidentemente que no, sin perjuicio de la lejana remisión que hace a ellas el Protocolo de la CCPS sobre Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste. No obstante lo anterior, llama la atención que en el caso del área del Fiordo Comau, haya concurrido sólo el Ministerio de Defensa/Subsecretaría de Marina, para su dictación, a diferencia del área "Francisco Coloane", en que se ha dictado un acto complejo, al que concurrieron, como se señaló, diversos Ministerios. Esta sola circunstancia es demostrativa de la escasa claridad que existe a la hora de determinar los organismos con competencias para la creación de áreas silvestres protegidas. Asimismo, la omisión de la concurrencia de la autoridad pesquera, demuestra la superposición o al menos escasa claridad existente en materia de áreas silvestres protegidas del Estado.

Conclusiones: En ocasiones es mucho más difícil cambiar un uso o una costumbre que una norma positiva. Ello ocurre con el denominado SNASPE, tanto legislador como doctrina y práctica administrativa siguen hablando de este sistema como si se tratase de un entramado de instituciones y áreas perfectamente coordinado, compatibilizado y que realmente existe. Ello no es así. El SNASPE nunca llegó a materializarse y la práctica de las Administraciones Públicas en la materia está lejos de ser coordinada. A ello se agrega un elemento extrajurídico que complica aun más el panorama. Frente a la expansión que ha tenido la cuestión ambiental en la sociedad chilena –sea por moda, sea por un real arraigo de la conciencia ambiental- las Administraciones Públicas con alguna competencia sobre medios o elementos ambientales no han dudado en forzar el espíritu de la norma para crear nuevos espacios sometidos a alguna forma de protección oficial y aparecer, de cara al público, dictando el acto administrativo de creación de este nuevo miembro de la heterogénea, grande, pero aparente, familia SNASPE.

Sin embargo, la protección del patrimonio natural del Estado chileno no se agota con la creación del área. La CONAF tiene bastante claro que los parques, reservas y monumentos requieren de cuidado y de un plan de manejo que garantice su gestión acorde con los fines para los que han sido creados. Tal vez hubiere valido la pena atender a dicha experiencia a la hora de plantearse la creación de nuevas áreas sometidas a protección oficial.

[104] Cabe la duda respecto de la aplicación a este caso de lo que dispone el art. 159 de la LGPA. Dicha norma dispone que "Para los efectos de la declaración de parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales que hayan de extenderse a zonas lacustres, fluviales o marítimas, deberá consultarse previamente a la Subsecretaría". Es claro que la denominación de esta clase de áreas (marino-costeras protegidas) no queda comprendida dentro de aquellas a que se refiere el art. 159 citado, sin embargo, tales son las únicas áreas silvestres a que hace alusión el derecho positivo chileno. En cualquier caso, llama la atención que la Contraloría General de la República en el alcance con el que cursa el Decreto Supremo N° 357/2001no haya hecho mención a esta circunstancia.

Normativas y Regulaciones en la Extracción de Productos Forestales No Madereros (PFNM)

Jorge Campos, Carlos Kahler, Pamela Reyes

Resumen: De acuerdo a la FAO, los Productos Forestales No Madereros son definidos como "productos de origen biológico distintos a la madera, derivado de los bosques, de otras tierras arboladas o de árboles fuera del bosque", incluyendo tanto a productos de origen animal y vegetal. En nuestro país, el uso de este tipo de productos data de varios siglos atrás siendo característico de los primeros habitantes del país, en forma de alimentos, medicinas y utensilios. En la actualidad aún son de importancia, ya que una amplia variedad de productos, tales como frutos, cortezas, tallos, hojas y fibras, son utilizada como plantas medicinales, alimentos, producción de utensilios y elementos para la agricultura, en tejidos y construcción.

Tradicionalmente ha existido desconocimiento en torno al aporte de estos productos a la economía nacional, y especialmente local, en donde cubre necesidades de alimentación y de medicina primaria a la población rural asociada a ellos. De acuerdo a estimaciones, se considera que en las diferentes etapas de recolección, procesamiento y comercialización de este tipo de productos se involucran alrededor de 220.000 personas de manera directa. Dada la informalidad del comercio de PFNM, tanto a nivel local, como regional y nacional, se desconoce el monto del impacto en la economía nacional al no estar registrado en censos y estadísticas del agro. Solamente se conocen datos estadísticos de las exportaciones las cuales también están subvaloradas. De acuerdo a estadísticas del año 2002, la parte de estos productos que son destinados al mercado externo corresponde a US$ 33 millones transados, destacándose la exportación de algunos productos tales como: rosa mosqueta, hongos deshidratados, corteza y extractos de quillay.

A pesar de ser considerados como productos secundarios del bosque, los productos forestales no madereros, han recibido últimamente un creciente reconocimiento y la atención de diferentes actores, ya que además de la importancia ecológica, cultural y socioeconómica en algunos países y comunidades originarias, representan también una sólida y diversa fuente de ingresos, especialmente a los estratos más pobres de la sociedad rural, representando además una posibilidad concreta de valorizar los ecosistemas forestales.

El presente documento da cuenta de la normativa nacional y experiencia internacional asociada a la regulación de extracción de PFNM, lineamientos de futuras normativas y regulaciones para los PFNM en Chile y algunas consideraciones finales.

1 Legislación nacional asociada a la extracción de PFNM

La actividad forestal chilena y la legislación que la regula se caracteriza por estar contenida en diversos cuerpos legales y reglamentos, gran parte de ellos promulgados en la primera mitad del siglo pasado, con objetivos y fundamentos no aplicables a la realidad actual. Normas vigentes sobre uso del fuego, áreas silvestres protegidas y sobre fomento forestal, fundamentales para el desarrollo silvícola, datan de los años 1925 y 1974 respectivamente. El marco jurídico vigente determina en materia forestal legislación de carácter "general", a aquella a la cual los recursos forestales deben someterse y legislación "especial" o particular referida a aquella destinada a regular la protección de los suelos de aptitud preferentemente forestal, suelos degradados, plantaciones establecidas en ellos y bosques nativos.

La legislación general aplicable a los recursos forestales es calificada como de preservación, mientras que la legislación forestal de carácter especial se califica de carácter tanto de preservación como de conservación[105]. Entre las normas generales aplicadas al sector se encuentran;

[105] El término conservación se entiende en su acepción positiva, de manejo, utilización, aprovechamiento o desarrollo sostenible.

- Constitución Política con normas referidas al derecho ambiental, derecho de propiedad y al recurso de protección.
- Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la cual considera entre los instrumentos de gestión ambiental consideraciones ambientales de los planes de manejo.
- Normas referidas al manejo de Areas Silvestres Protegidas.

En esta categoría de normas generales también se encuentran los tratados internacionales que se abordarán con posterioridad. Por otro lado, en la categoría de legislación de carácter especial podemos encontrar los siguientes cuerpos legales:

- Ley de Bosques de 1925, Decreto Ley [106], N° 656, de carácter conservacionista regula la actividad asociada al bosque nativo.
- Los reglamentos emanados de esta ley, y promulgados por el Ministerio de Tierras y Colonización, aún vigentes son los siguientes:
- D.S. N° 2374 de 1937, sobre explotación de Bosques existentes en las Cuencas Hidrográficas.
- D.S. N° 1274 de 1938, sobre extracción de corteza de quillay
- D.S. N° 1099 de 1940, sobre corta de ulmo y tineo.
- D.S. N° 908 de 1941, sobre extracción de quillay, tamarugo, chañar, guayacán, olivillo, espino, boldo, maitén, litre, carbón o carboncillo y bollén.
- D.S. N° 43 de 1990, sobre la utilización de araucaria, el D.S. N° 490 de 1976, sobre explotación de alerce y el D.S. N° 13 de 1995, sobre queule, pitao, belloto del sur, belloto del norte y ruil; todos ellos promulgados por el Ministerio de Agricultura y en virtud de la Convención de Washington de 1940.
- D.L de 1974 sobre Fomento Forestal, que a través de sus reglamentos es la norma forestal por excelencia.

De acuerdo a la legislación nacional vigente, los PFNM se pueden clasificar según el Código Civil como bienes muebles, el Artículo 567 [107] los define; " Muebles son los que pueden transportarse de un lugar a otro sea moviéndose ellas a sí mismas, como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas". En este mismo cuerpo legal se refieren explícitamente a estos productos en el artículo 571: "los productos de los inmuebles, y las cosas accesorias a ellos, como las yerbas de un campo, la madera y fruto de los árboles, los animales de un vivar, se reputan muebles, aún antes de su separación, para el efecto de constituir un derecho sobre dichos productos o cosas a otra persona que el dueño". Por otro lado la normativa forestal vigente se refiere a los PFNM tanto en leyes y decretos supremos;

- En la Ley de Bosques, Decreto Ley N° 656, de 1925, en su artículo 19 se menciona: "se autoriza al Presidente de la República para reglamentar la explotación de las cortezas que contengan substancias tánicas, saponinas y la recolección de los frutos de árboles y arbustos nativos". De acuerdo a esta facultad se dictó el D.S. N°366 que tiene relación directa con los PFNM.
- D.S. N° 366 de 1944, del Ministerio de Tierras y Colonización, regula la explotación de tamarugo, algarrobo, chañar, guayacán, olivillo, carbón o carboncillo, espino, boldo, maitén, litre, bollén y quillay. En este cuerpo legal se especifica la época de explotación de las hojas de boldo, prohibe la explotación de productos del quillay entre enero y abril, prohibe además su descortezado en pie y especifica que los compradores de corteza de quillay deberán solicitar autorización al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) para exportar este producto, autorización que será otorgada siempre que se acredite que el quillay que se desea exportar ha sido explotado de acuerdo con las disposiciones de este reglamento.

[106] Esta ley fue modificada por el decreto con fuerza de ley N°265 de 1931, cuyo texto definitivo se presentó mediante decreto supremo N°4.363 de 1931.

[107] Artículo contenido en el Libro Segundo de los bienes, y de su dominio, posesión, uso y goce, Título I de las varias clases de bienes.

- D.S. N° 129 de 1971, que prohibe la corta, arranque, transporte, tenencia y comercio de copihues (Lapageria rosea). Esta norma detalla además que sólo se podrán transportar, comercializar y tener plantas y flores de copihue provenientes de viveros o criaderos de plantas registradas por el SAG y de áreas ecológicas que permitan el desarrollo natural y espontáneo de esta especie que cumplan con las normas de manejo que fijará el SAG.
- D.S. N° 26 de 1978, que autoriza la comercialización de árboles y ramas de especies forestales bajo las condiciones que indica. Esta norma especifica que la comercialización de estos árboles y ramas deben provenir de explotaciones y/o intervenciones silvícolas con previa autorización de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), en virtud de un plan de manejo registrado y aprobado.

Otras normas nacionales relacionadas con los PFNM son:

- DS N° 1.876 de 1995 y su posterior modificación contenida en el DS N° 855 de 1998. Esta norma se relaciona con las hierbas medicinales y su posterior procesamiento; en ella se especifican los pasos que se deben seguir para registrar un producto farmacéutico o preparado natural con propiedades terapéuticas para ser registrado en el Instituto de Salud Pública.
- D.S. N° 1247 del Consejo Nacional de Comercio Exterior de 1938 establece los requisitos para la exportación de corteza de quillay.

Además de las normas mencionadas existen una serie de tratados, acuerdos y convenciones internacionales firmados por Chile que se relacionan de una u otra forma con los PFNM.

Cuadro No 1. Compromisos internacionales relacionados con la extracción de PFNM.

Título	**Referencia**	**Descripción**	**Relación con PFNM**
Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (Convención de Washington). CITES.	D.S. N°531 (1967) Ministerio de Relaciones Exteriores	Conservación y preservación de especies y ecosistemas amenazados.	Comercialización de piñones, fruto de la Araucaria.
El Proceso de Montreal.	Declaración de Santiago (1995)	Conservación y manejo sustentable de los bosques templados y boreales.	Declaración explícita sobre el uso y producción de los PFNM, mediante indicadores nacionales.
Protocolo específico Adicional al Tratado sobre Medio Ambiente con Argentina sobre cooperación en Materia Forestal.	D.S. N° 1257 (1997) Ministerio de Relaciones Exteriores	Acciones de cooperación en fomento forestal, conservación de fauna silvestre y áreas protegidas; evaluación de recursos forestales, producción no maderera.	Considera entre sus acciones de cooperación, protección y conservación actividades en torno a los PFNM.

El acuerdo CITES firmado el año 1967, involucra la comercialización de piñones, debido a que en el año 1990 se incluye a la especie Araucaria araucana en el Apéndice I [108]. En términos prácticos, esta incorporación prohibe el comercio internacional de la madera y de los subproductos derivados de la especie, incluidas las semillas o piñones. En el Proceso de Montreal, en el cual Chile participa junto a 12 países, se reconocen y respaldan 6 criterios técnicos más uno de carácter político los cuales permiten evaluar la sustentabilidad del manejo forestal a nivel nacional. Entre ellos los criterios 2 y 6,

[108] Esta especie se incluyó al apéndice en virtud de su declaración de Monumento Natural, D.S. N°43 de 1990 de Agricultura.

mediante sus respectivos indicadores hacen referencia a los PFNM, en cuanto a su capacidad productiva y a su utilización por parte de las comunidades asociadas. El protocolo de cooperación en Medio Ambiente entre Chile y Argentina, considera a los PFNM en sus actividades, incluyendo el intercambio de expertos, seminarios y capacitación entre la CONAF y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Argentina.

Además de las normas legales y acuerdos internacionales, la utilización y posterior procesamiento de algunos PFNM se apoya mediante normalización técnica, herramienta que permite definir la calidad de productos y servicios. Actualmente existen normas técnicas para mimbre, bambú (colihue) y hongos deshidratados:

- NCh530 para hongos comestibles deshidratados, la cual especifica los detalles para las exportaciones y el consumo interno, en base al CODEX STAN 39, norma mundial que define la forma de presentación, humedad, uniformidad de tamaño, envases y rotulación.
- NCh2039 de 1998, que clasifica las varillas de mimbre en tipo, variedades y grados.
- NCh2532.c2000, que da las pautas para el proceso de fabricación de muebles y artículos de mimbre (tipos de uniones, amarras, ensambles, etc.).
- NCh2834.c2003 Bambú, Requisitos. Norma que clasifica los culmos (cañas) de bambú. (coligue) de acuerdo a sus dimensiones y calidad.

Estas normas técnicas en la actualidad constituyen excepciones dentro del rubro de los PFNM, el desarrollo de estos procesos es fundamental para formalizar y expandir la actividad económica asociada a este tipo de productos.

Es importante destacar que el principal cuerpo legal que regulará el aprovechamiento del bosque nativo, en trámite en el Congreso desde el año 1992, estipula en su último borrador que la utilización de los recursos forestales se debe realizar mediante la aprobación de un plan de manejo que contempla la bonificación por actividades de manejo de productos maderables y no maderables, de acuerdo a las especificaciones técnicas descritas en el plan de manejo. Los PFNM han sido objeto en nuestro país de varios proyectos de investigación. Entre ellos sobresale el proyecto de investigación, desarrollo y transferencia que llevan a cabo Fundación Chile (anteriormente programa de PFNM de INTEC) e Instituto Forestal, el cual ha generado una base de información comercial, tecnológica y de gestión que permitirá apoyar la discusión de futuras iniciativas de incorporación de estos productos en la legislación forestal y ambiental de Chile. Por otro lado, a nivel gubernamental la CONAF en su estrategia de desarrollo regional considera la ejecución de una serie de proyectos a elaborar en conjunto con otras instituciones entre los cuales están considerados los PFNM.

2 Experiencias internacionales en torno a regulaciones de PFNM

A nivel mundial se han desarrollado una serie de iniciativas en torno a normas y regulaciones para el aprovechamiento de PFNM, las cuales difieren en mayor y menor grado dependiendo del nivel de participación de mercado de los productos regulados y del grado de avance de las políticas forestales del país. A continuación se describen brevemente algunas experiencias en torno a este tema en diversos países.

México: La extracción de las especies forestales no madereras se regulan en México de acuerdo a un marco legal formal y aplicado de acuerdo a las siguientes leyes y normas en orden de jerarquía; Ley Forestal, Reglamento de la Ley Forestal, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Leyes Estatales y Normas Oficiales.

- La Ley Forestal que regula la utilización de los recursos naturales del país contempla indicadores de sustentabilidad, además del aprovechamiento de PFNM integrados en un programa de manejo ambiental y forestación.
- Los lineamientos dados por la Ley Forestal se aplican mediante Normas Oficiales específicas, que establecen los procedimientos, criterios y especificaciones para el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de los siguientes productos forestales no madereros: resina de pino, tierra de monte, raíces y rizomas de vegetación forestal, corteza, tallos y plantas, hojas de palma, ramas, flores, frutos y semillas, cogollos, látex, hongos, musgo, heno y leña para uso doméstico.

En cada una de estas normas se dan las especificaciones técnicas para cada caso, y las definiciones de cada término forestal mencionado en la norma.

Perú: Durante los últimos años, Perú ha desarrollado una serie de normas de extracción para productos forestales no madereros, las cuales se pueden resumir en 3 grandes temas:

- Permisos de aprovechamiento de castaña (Bertholletia excelsa) mediante el D.S. 014 de 2000 AG, en la cual se declara de interés nacional el aprovechamiento de esta especie, promoviendo además la forestación, reforestación y la investigación de esta especie mediante la creación del Programa Nacional de la Castaña.
- Derechos de aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera, mediante Resolución Suprema N° 010 de 2003, en la cual se establece un pago de derechos a favor del Estado. Estos valores están dados para frutos y semillas, exudados vegetales y estructuras vegetativas. Especies como Eucaliptus spp., Sphagnum spp. y Salix spp. poseen valores de extracción de acuerdo a la zona de ubicación del recurso. Los valores de extracción fluctúan entre 0.1 Nuevos soles peruanos ($ 225 pesos chilenos) para el kg. del musgo Sphagnum y 0.0003 Nuevos Soles peruanos ($ 0.7 pesos chilenos) la hoja de Lepidocaryum spp.
- Por otro lado se declara de interés nacional el aprovechamiento sostenible y la transformación del látex del árbol del caucho, creándose además un Programa Nacional del Caucho. Esta norma favorece la recuperación de suelos deforestados en áreas con condiciones para la reforestación de esta especie y define además las condiciones óptimas para asignar la extracción de esta especie a concesiones.

Indonesia: Las políticas de regulación de extracción de PFNM en Indonesia se han orientado básicamente a la utilización del ratán y el bambú. Históricamente el ratán ha sido un pilar fundamental en la economía rural, sin embargo la falta de control en su explotación ha originado que actualmente este recurso se encuentre en grave peligro de extinción, motivando la creación de una serie de normas orientadas a revertir este proceso.

Entre las normativas que regulan la utilización del ratán se encuentran; la Ley Forestal del año 1967, la norma que especifica los derechos para las concesiones forestales del año 1970 y la norma relacionada con el derecho a colecta de productos forestales del año 1974, el cual incluye a los productos forestales no madereros. Estos cuerpos legales se complementan con las siguientes normas específicas:

- Decreto promulgado por el Ministerio de Forestería en 1989, en el cual se estipula que las plantaciones de ratán se realizarán mediante un sistema de licencias de cosecha, definiendo además las condiciones del sitio, la planificación del proceso, la participación de la comunidad, aspectos de protección y preservación, entre otros.
- Normas orientadas a la exportación e inversión en ratán decretadas en 1986 por el Ministerio de Comercio. Esta norma prohibe la exportación de productos de ratán semi- terminados tales como corteza de ratán, ratán sin pulir, etc. Esta norma se complementa con un decreto promulgado por el Ministerio de Finanzas del año 1986, el cual fija impuestos de exportación a los productos semi-terminados la cual varía desde un 5% a un 30%, dejando exento de impuestos a los productos terminados.
- En relación al bambú, Indonesia ha implementado un Programa Nacional de Manejo de esta especie, el cual tiene por principal objetivo la continuidad de su utilización con el fin de mejorar las condiciones de las comunidades asociadas a su producción. Entre los objetivos que persigue este plan es disminuir la corta ilegal, aumentar la investigación y aumentar la inversión en la industria del bambú. En relación a su manejo, el plan considera la conservación a través de Parques Nacionales y el desarrollo de plantaciones privadas de bambú las cuales son fomentadas con la entrega de créditos y la implementación de inventarios en las provincias con mayor presencia de esta especie.

Estados Unidos: Los Estados Unidos han trabajado en dos políticas recientes de desarrollo para PFNM. La primera de ellas tuvo su origen en 1999, con el subcomité de Manejo de Tierras Públicas y Forestales del Congreso Nacional, el cual trabajó en un acuerdo para explorar y estudiar las restricciones de cosecha de PFNM en tierras públicas. A fines de ese año, la legislación nacional estableció un programa piloto para el manejo de este tipo de productos. Este programa se constituyó

de tres importantes componentes; recuperación de un valor de mercado justo, obtención de tarifas que reflejen los costos reales y determinación de niveles de cosecha sustentable. El registro proveerá la dirección para el establecimiento de métodos de valoración que garanticen un valor de mercado justo para PFNM.

Por otro lado durante el año 2001, se desarrolló la segunda política en relación al tema elaborada por la oficina del Servicio Forestal de Washington llamada "Estrategia Nacional para Productos Forestales Especiales". La estrategia apunta a que los PFNM se incluyan en los planes de manejo de predios públicos y privados. Dentro de los objetivos de este programa se encuentra asegurar la disponibilidad de los PFNM dentro de los límites del ecosistema, desarrollar políticas y planes efectivos, además de inventariar y monitorear los recursos.

Otras experiencias: Además del gran desarrollo en normativas de PFNM presentado anteriormente existen otras experiencias en menor escala, las cuales se resumen en el cuadro No 2.

Cuadro No 2. Normativas que regulan la utilización de PFNM en diferentes países.

País	Norma	Descripción
Venezuela	Ley Forestal	Se permite la recolección de frutos cuando no perjudique a los árboles. Se prohibe la explotación de madera de árboles cuando los PFNM que se pueden extraer supera el valor comercial de la madera.
Bolivia	Ley Forestal	Especifica una patente por la extracción de PFNM que corresponde a US$ 0.3/ha.
Canadá	Concesiones madereras	Los PFNM y el uso que hacen las comunidades indígenas de ellos, se han incluido en los planes de manejo de las concesiones madereras.
Filipinas	Normas específicas- 1970 y 1994	Especifica la cantidad de bambú a cosechar mediante un registro anual de corta y define un impuesto por pieza diferenciado
Colombia	DS 677	Especifica la utilización de licencias para la industrialización de plantas medicinales.
Brasil	Leyes generales	Se consideran categorías de registro para actividades de extracción y comercialización de algunas especies; castaña, caucho, yerba mate, entre otras.
Nepal	Plan Maestro de Desarrollo Forestal– 1988	Incluye a las plantas medicinales y otros productos forestales menores como uno de los principales programas de desarrollo forestal.

Resumen: De acuerdo a la revisión antes realizada se pueden resumir las normativas que permiten el aprovechamiento de los PFNM en los siguientes temas:

- Permisos de aprovechamiento, licencias o concesiones de cosecha para determinadas especies.
- Programas Nacionales orientados a fomentar el desarrollo de especies de interés económico, considerando forestación e investigación, entre otras actividades.
- Derechos o tarifas de aprovechamiento de especies.

- Normas Oficiales específicas para diversas especies, las cuales estipulan la forma de aprovechamiento, transporte y almacenamiento para cada una de ellas.
- Inventarios y registros anuales de corta de productos forestales no madereros de uso persistente.
- Normas de exportación con impuestos diferenciados para productos terminados y semi - terminados.
- Normas orientadas a determinar los niveles sustentables de extracción de productos, además de tarifas que garanticen un valor de mercado justo.
- Normas integrales en donde los PFNM se incluyen en los planes de manejo de predios públicos y privados.
- Normas que prohíben la explotación maderera de especies cuyo valor no maderero es superior.
- Normas que incorporan el uso tradicional que realizan pueblos indígenas con los PFNM en los planes de manejo forestales.

3 Lineamientos de futuras normativas y regulaciones para los PFNM en Chile

La conservación de la riqueza natural de un país constituye una responsabilidad colectiva, de la sociedad en su conjunto, el marco legal que regula su aprovechamiento y conservación debe propiciar que sus componentes sean vistos como recursos de interés estratégico e integrados en los ecosistemas naturales. La valoración y el aprovechamiento integral del bosque no sólo se logra en base al conocimiento y regulación de la actividad forestal tradicional que ha valorizado y producido madera, sino que además mediante la incorporación del valor de los PFNM y de los servicios que el bosque puede entregar, lo cual se consigue mediante el conocimiento y utilización sustentable de los PFNM y servicios que también forman parte del ecosistema forestal nativo. Internacionalmente el desarrollo de normativas para este tipo de productos ha presentado un gran avance, con varias décadas de desarrollo y diversas normas orientadas a utilizar sustentablemente productos tales como hojas, tierra de monte y frutos silvestres, entre otros. Instrumentos como concesiones de explotación, tarifas de exportación diferenciadas y normas específicas para determinadas especies, son sólo algunos ejemplos.

El desarrollo nacional de este tipo de normas es aún deficiente. En la mayoría de las políticas forestales existentes los PFNM son abordados sólo en forma superficial, apuntando más bien a la prohibición de extracción y a la determinación de períodos de explotación para un par de especies. Por otro lado, existen además normativas técnicas que apuntan sólo a productos terminados y en proceso de industrialización. La ausencia de objetivos claros, metas y estrategias de desarrollo adecuadas para los PFNM conduce a una serie de consecuencias, entre ellas; insuficiencia de fondos de investigación para especies interesantes, falta de programas pertinentes, vulnerabilidad en los derechos de propiedad genética y posterior utilización industrial de productos provenientes de los bosques naturales del país, desconocimiento de los niveles de extracción sustentables que aseguren la continuidad de las especies, requerimiento fundamental en los sistemas de certificación de los productos comercializados internacionalmente, entre otras.

No obstante esta deficiencia de normas, existe tratados internacionales de manejo forestal sustentable concebidos con el fin de apoyar a la formulación de políticas, en los cuales Chile participa, y en donde los PFNM son considerados como un elemento a evaluar a nivel nacional. En estos tratados, se ratifica además la necesidad de investigar la capacidad productiva de los PFNM, sus niveles de extracción y los valores de producción, además de determinar el real aporte que realizan a las comunidades asociadas a ellos.

De acuerdo a lo expuesto, es evidente que un marco regulatorio y normativo para el desarrollo de la actividad forestal en su conjunto, deberá considerar e integrar a los PFNM en sus políticas globales e institucionales mediante los siguientes temas y acciones a desarrollar:

- Proceso de selección previa de especies de interés económico, biológico o ecosistémico que necesiten en forma prioritaria un marco regulatorio para su aprovechamiento.

- Desarrollo de Programas Nacionales de fomento a determinadas especies con el fin de aumentar su conocimiento biológico, ecológico y económico, integrando además el conocimiento del uso tradicional de las comunidades asociadas a ellos.
- Desarrollo de especificaciones técnicas para los PFNM identificados, en forma complementaria a los cuerpos legales existentes, que contemplen prácticas de manejo adecuadas además de aspectos relacionados con el almacenamiento y el transporte.
- Articulación de las diversas normativas que regulan la actividad forestal actual, con un manejo integral de los recursos naturales, en donde estén claramente contemplados los PFNM, buscando su complementariedad e incorporando enfoques ecosistémicos.
- Creación de un marco regulatorio de PFNM de incentivo, con medidas que fomenten el desarrollo del sector. Experiencias internacionales de subsidio a la forestación con especies de interés en zonas deforestadas son algunos ejemplos de medidas que favorecen el crecimiento de este sector.
- Creación de un sistema de apoyo al manejo sustentable de los PFNM que contemple recursos para la elaboración de estudios técnicos, planes de manejo, investigación, comercialización de productos, certificación, entre otros.
- Generación de un marco normativo para los PFNM no restrictivo, que se circunscriba a la protección de especies importantes contra actividades de riesgo, evitando sobre-regular aquello que no cae en este concepto, con las respectivas consultas a los actores involucrados.

4 Consideraciones finales

El potencial aprovechamiento de los PFNM existentes en nuestro país es aún un terreno por explorar dada la gran diversidad de especies existentes que actualmente son aprovechadas y con potencial utilización. Lo anterior significa que aún se requiere de diversos trabajos de investigación en materia ecológica, socioeconómica y de comercialización, entre otros temas. El desarrollo de normativas nacionales en torno a estos productos es aún deficiente, gran parte de la legislación forestal existente ha ignorado a los PFNM y sólo se ha referido a ellos con normas de prohibición de extracción para contadas especies, ignorando variables de gran importancia como los niveles de extracción sustentables y especificaciones en su manejo.

A nivel internacional la legislación forestal se ha alejado de un planteamiento reglamentario centrado en la gestión estatal y el establecimiento de políticas para los bosques concebidos sólo como recursos económicos, cada vez más se han reconocido los múltiples atributos y servicios que brindan a las sociedades. Las funciones ambientales y sociales de los bosques se han incorporado en normas forestales nacionales, incluyendo también a los PFNM con regulaciones de fomento a la actividad asociada a ellos; preservación, producción y comercialización de productos.

El futuro desarrollo de normativas nacionales que regulen el aprovechamiento de PFNM, debe ser un proceso integrado y complementario con la legislación forestal, con un entorno institucional adecuado que estimule el crecimiento del sector y beneficie a aquellos directamente relacionados con esta actividad. La creación de estas normas facilitará el proceso de formalización, expansión y sustentabilidad económica relativa a los PFNM.

El Valor del bosque = Valor de la madera + Valor de los PFNM + Valor de los servicios.

De esta simple fórmula solo conocemos con detalle el primer término, Valor de la madera, pero necesitamos conocer los dos términos restantes, para valorizar real y adecuadamente el bosque. En la medida que resolvamos en detalle el Valor de los PFNM y de los Servicios, podremos saber como debemos manejar nuestros bosques nativos especialmente, de forma que se maximice el aporte que los bosques hacen a la sociedad.

Bibliografía

Aldana, J. 2001. Productos Forestales No Madereros en América Latina. Proyecto Información y Análisis para el Manejo Forestal Sostenible: integrando esfuerzos nacionales e internacionales en 13 países tropicales en América Latina. En: www.rlc.fao.org/proyecto/rla133ec/PFNM-pdf/PFNM%20Ven.pdf

Bojanic, A. 2002. Comercialización de PFNM, factores de éxito y fracaso. PNUMA/UNEP-WCMC & ODI. DFID – FRP. En: www.valhalla.unep-wcmc.org/forest/ntfp/docs/Bolivia_policy_paper.pdf.

Campos, J. 1998. Productos Forestales No Madereros en Chile. Serie Forestal N°10. Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Dirección de Productos Forestales, Roma.

Campos, J; Chandrasekharan,C; Frisk, T. 1996. Desarrollo de Productos Forestales No Madereros en América Latina y el Caribe. Serie Forestal N° 5. Dirección de Productos Forestales. FAO. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago. Chile.

De la Peña, G; Illsley, A. 2002. Productos Forestales No Maderables y Legislación Ambiental: Sobre – Regulación y Vacíos Jurídicos. En: www.raises.org/documentos/ANorpfnm.pdf

Fundación Chile/INFOR/FONDEF. 2002. Proyecto Innovación Tecnológica y Comercial de Productos Forestales No Madereros en Chile.

Gallardo, E. 2001. Legislación Forestal y Areas Silvestres. Volumen I y II. Corporación Nacional Forestal – Chile. (Compendio de Normas Forestales Chilenas).

Gautam, K. 2003. NTFP policy and legislation in Nepal En: www.sfp.forprod.vt.edu/discussion/policy/00000008.htm

IDEAM, 2001. Estudio Nacional sobre los PFNM en Colombia. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estadísticas Ambientales. En : www.raises.org/PFNM- documentos.htm

INFOR, 2002. Base de datos de exportaciones de Productos Forestales No Madereros en Chile, año 2002. Documento interno.

INTEC/Universidad Austral/INFOR/FONDEF. 2002. Proyecto Desarrollo Integral de la Utilización de Bambusáceas Autóctonas e Introducidas.

Ministerio de Salud de Chile, 2001. Instructivo SRKS. Solicitud de registro de productos farmacéuticos similares, homeopáticos, complementarios, preparados naturales con propiedades terapéuticas y otros. En: www.ispch.cl/ctrl/reg/formularios/SRKS.doc

Nasensi, B. 1994. Socio-economic Information on Rattan in Indonesia. Ministry of Forestry, Republic of Indonesia; INBAR Working Paper No. 2. En: www.inbar.int/publication/txt/INBAR_Working_Paper_No02.htm

Servicio Forestal Canadiense, 1995. “Criterios e Indicadores para la Conservación y el Manejo Sustentable de los bosques templados y boreales” (El Proceso de Montreal). Quebec, Canada. 29 p.

Otros documentos revisados:

La certificación forestal y las comunidades, mirando hacia la siguiente década. En : www.forest-trends.org

Normas de origen – Reglas de Origen. Unión Europea. Apéndice II. Requisitos de Origen. En: www.sofofa.cl

Normatividad. El Portal Agrario. En: http://www.portalagrario.gob.pe/legales/forestal.htm

Aspectos Tributarios en la Legislación Forestal de Chile

Francisco Neira Martinez

Introducción: En el Diario Oficial de 16 de Mayo de 1998, se publicó la Ley N° 19.561, la cual introduce una serie de modificaciones al *D.L. N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal*, herramienta legal, que tiene como sus principales objetivos, el establecimiento de regulaciones a la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados e incentivar la forestación en el país, de cuyos resultados, permiten visualizar al término del año 2002, la existencia de aproximadamente 2,4 millones de hectáreas de plantaciones forestales, al margen de la existencia de 13,5 millones de hectáreas de bosques naturales, recursos que deben someterse en su etapa de crecimiento y posterior cosecha, a las franquicias y obligaciones de carácter tributarias establecidas en la citada disposición legal. El presente trabajo, entrega una descripción y análisis de todas las normas de carácter tributarias contenidos en el citado D.L.Nº 701, de 1974, principalmente, aquellas relacionados con las franquicias y obligaciones tributarias a que deben someterse todos los contribuyentes que realicen actividades forestales relacionadas con el establecimiento de nuevas masas forestales, la silvicultura y finalmente la cosecha de los bosques, antecedentes que espero sean entregados y comprendidos por los participantes de este evento, con la mayor exactitud y coherencia con las normas legales sobre la materia.

En la primera parte, se hará a título referencial una síntesis del sistema tributario de Chile, su organización, los entes encargados de la administración y recaudación tributaria, los mecanismos de fomento e incentivos tributarios para determinadas actividades económicas, la definición y aplicación de los principales impuestos vigentes, destacándose la aplicación de la Ley de Impuesto al Valor Agregado y la Ley de Impuesto a la Renta, cuerpos legales que representan aproximadamente el 80% de la recaudación impositiva del país. En la segunda parte y para efectos didácticos del presente trabajo, se detalla con precisión, los regímenes de fomento e incentivos tributarios contenidos en la legislación forestal vigente de Chile, las franquicias tributarias para el establecimiento de plantaciones forestales, las obligaciones tributarias, sus formas especiales para la determinación de la renta o utilidades que generan las actividades forestales, y finalmente la carga tributaria de los contribuyentes que realicen actividades forestales en el país.

1 Descripción de los principales impuestos contenidos en la legislación tributaria chilena

El Impuesto a las Ventas y Servicios: El Impuesto a las Ventas y Servicios, es el principal impuesto que grava al consumo en nuestro país; grava con una tasa única del 19% al valor agregado que se incorpora en cada etapa de la cadena de comercialización y distribución hasta que el bien es adquirido por el consumidor final. Este impuesto además se aplica con la misma tasa, a la prestación de servicios que se realice en el país. El monto del impuesto que en definitiva lo paga el consumidor final, es recaudado y pagado a través de los agentes intermediarios que establece la ley, dado que ellos, tienen la obligación de retener y pagar el impuesto que corresponda, se calcula o surge de la diferencia entre el débito fiscal, que es la suma de los impuestos recargados en las ventas y servicios efectuados en el período de un mes confrontado con el crédito fiscal, que equivale al impuesto recargado en las facturas de compra y de utilización de servicios que éstos realicen.

El Impuesto a la Renta de Primera Categoría: El Impuesto a la Renta de Primera Categoría, grava las rentas del capital invertido en los distintos sectores económicos del país, con una tasa única del 16,5%.durante el presente año 2003 y un 17%, a partir de las rentas generadas desde el año 2004, opera sobre la base de utilidades percibidas o devengadas demostrada a través de Contabilidad Fidedigna, con la excepción, de aquellos contribuyentes y actividades que por ley, pueden pagar este impuesto, a través de un sistema de renta presunta, dentro de las cuales, se encuentra la posibilidad que contribuyentes que realicen actividades forestales puedan determinar y pagar el impuesto en base a este sistema de presunción de renta.

El Impuesto Territorial: El Impuesto grava la tenencia o posesión de los Bienes Raíces, se le define conceptualmente, como un impuesto de carácter patrimonial que se determina sobre el avalúo de las propiedades, con una tasa anual del orden del 1,425%, que se aplica sobre el avalúo fiscal de la

propiedad, su recaudación es destinada en su totalidad a las municipalidades del país, constituyendo una de las principales fuentes de ingreso y financiamiento de los gobiernos locales, el propietario u ocupante de la propiedad debe pagar este impuesto anual en cuatro cuotas, cuyas fechas de vencimiento son abril, junio, septiembre y noviembre. La Ley de Impuesto Territorial considera exenciones generales para las viviendas y predios agrícolas y especiales, como por ejemplo para predios destinados al culto, a la educación y al deporte. En materia de legislación forestal, cobra vigencia la exención del Impuesto, para los predios de aptitud preferentemente forestal que cuenten con plantaciones forestales y bosques nativos existentes en el país, cuyas características serán señaladas en apartados siguientes. El avalúo fiscal se utiliza además, para la determinación de renta presunta de predios agrícolas y en consecuencia, en predios forestales.

El Impuesto a los productos suntuarios: La primera venta o importación habitual o no de artículos que la ley considera suntuarios paga un impuesto adicional con tasa de 50% sobre el valor en que se enajenen. Entre estos suntuarios están los artículos de oro, platino marfil; joyas y piedras preciosas; pieles finas; alfombras, tapices y cualquier otro artículo de similar naturaleza como yates, excepto; vehículos casa-rodantes autopropulsados; conservas de caviar y sucedáneos; artículos de pirotecnia, tales como fuegos artificiales, petardos y similares; armas de aire o gas comprimido, sus accesorios y proyectiles, excepto los de caza submarina

El Impuesto Global Complementario: El Impuesto Global Complementario, es un impuesto personal, global, progresivo y complementario que pagan una vez al año las personas naturales con domicilio o residencia en Chile sobre sus rentas imponibles determinadas conforme a la primera y segunda categoría. Afecta a los contribuyentes cuya renta neta global excede de 10UTA. Sus tasas aumentan progresivamente a medida que la base imponible se eleva. Se aplica, cobra y paga anualmente. Su tasa marginal máxima es de 43,5%; que se aplica sobre los ingresos anuales obtenido por una persona

El Impuesto a las Herencias Asignaciones y herencias: Tanto las asignaciones por causa de muerte, las asignaciones que se otorguen como las donaciones efectuadas en el país, se encuentran gravadas con el impuesto que se denomina, carga que se aplica sobre su valor líquido respectivo con tasas variables y progresivas que van desde el 1% hasta el 25%, según sea el monto de la operación.

Otros Impuestos específicos:

- Impuesto a las bebidas alcohólicas-analcohólicas y similares
- impuesto a la cilindrada y al lujo en la importación de vehículos
- Impuesto a los tabacos-cigarros y cigarrillos
- impuesto a los combustibles
- impuesto al comercio exterior
- Impuesto a los actos y contratos

Administración y Fiscalización de impuestos: De conformidad a lo dispuesto en el Código Tributario, al Servicio de Impuestos Internos le corresponde la administración y fiscalización de las leyes tributarias vigentes en Chile, en tanto, al Servicio de Tesorerías le corresponde la labor de recaudación de éstos. Por otra parte, se debe considerar que al Servicio Nacional de Aduanas, le corresponde velar por la administración y fiscalización de los impuestos que genere el comercio exterior.

2 Regímenes tributarios aplicados a las actividades forestales

Las actividades forestales, posesión, tenencia de predios forestales, ingresos o rentas obtenidos por la corta y venta de bosques y, en general, las utilidades derivadas de la explotación de bosques naturales o artificiales, estarán afectas al Impuesto General de la Ley de la Renta, obligación tributaria que aparece consignada en el actual articulado 14 del D.L. 701 de 1974, lo que trae como consecuencia, señalar claramente los distintos regímenes tributarios en que se pueden presentar respecto los cerca de 16 millones de ha de bosques existentes actualmente en nuestro país, incluidas, las plantaciones forestales que representan la base de sustentación del desarrollo experimentado por el sector forestal chileno.

Plantaciones y bosques no acogidos a franquicias tributarias: Según lo establece la legislación tributaria vigente, la explotación de bosques está comprendida dentro de la actividad agrícola. Por lo tanto, aquellas actividades forestales realizadas al margen de los regímenes de fomento forestal (Ley de Bosques o D.L. 701), tributan en conformidad al sistema general aplicable a la Agricultura y básicamente en función a las obligaciones que están contenidas en el artículo 20 Nº1 de la Ley de la Renta. En concordancia con lo anterior, los bosques, plantaciones e ingresos obtenidos por la venta o explotación de tales recursos, quedarán afectos a la obligación tributaria de determinación de las *rentas efectivas o presuntas*, sin considerar franquicia tributaria alguna que haya sido concedida para los regímenes de fomento forestal.

Plantaciones y bosques acogidos a las disposiciones del D.S. Nº4.363, de 1931, sobre Ley de Bosques: Aproximadamente 200.000 ha de plantaciones y bosques creados con anterioridad al año 1974 y acogidos a los beneficios tributados contenidos en la citada Ley de Bosques, podrán continuar gozando del régimen sobre exención total de los impuestos de 1a categoría, Global Complementario e Impuesto Territorial que consagraba este régimen de fomento forestal. En efecto, la legislación forestal vigente otorga este beneficio por un período de 30 ó 25 años, según corresponda, a las personas naturales o jurídicas que durante la vigencia del mecanismo que establecía la Ley, lograron incorporar sus bosques y plantaciones a los beneficios tributarios que concedían las disposiciones vigentes. Además, este tipo de plantaciones podrá ser *revalorizado* en términos financieros y tributarios en base al crecimiento natural que produce el bosque a través del tiempo, cuyo valor resultante se considera como capital propio para todos los efectos tributarios.

Plantaciones y bosques acogidos a las disposiciones del D.L. 701 de 1974: Aproximadamente 43.000 predios forestales de propiedad de unos 35.000 propietarios se encuentran incorporados a los beneficios que establece el D.L. 701 de 1974, predios que cuentan con más de 2 millones de ha con plantaciones forestales ejecutadas a partir de la vigencia de este cuerpo legal en 1974. El régimen tributario que se les aplicará a estos recursos forestales llegado el momento de la corta o cosecha, necesariamente deberá estar en función a la fecha de su creación, toda vez que con las modificaciones incorporadas al citado Decreto Ley a través de la Ley Nº19,561, se deberá precisar el año en que se ejecutaron los respectivos programas de forestación, por la incidencia que tendrá ahora la aplicación de la franquicia que permitía rebajar en un 50% la aplicación del Impuesto Global Complementario.

Teniendo en consideración lo señalado precedentemente, a continuación se indican las formas de tribulación que tendrán los bosques acogidos a las disposiciones del citado D.L. 701, de 1974:

Creados antes del 16 de mayo de 1998

1º.-En Impuesto Territorial: podrán continuar gozando de la exención del Impuesto, a condición de la existencia de plantaciones bonificadas o no y sólo hasta los dos años de efectuada la primera rotación.

2º.-Ley de Herencias, Asignaciones y Donaciones: al igual que en el caso anterior, se condiciona la exención del Impuesto hasta concluida la primera rotación.

3º.-Impuesto Global Complementario: las utilidades obtenidas por la corta, venta o explotación de estos bosques estarán exentas en un 50% del Impuesto Global Complementario.

4º.- Determinación de las rentas: los propietarios de estos bosques que no sean sociedades anónimas, deberán tributar sobre la base de *renta efectiva*, demostrada a través de contabilidad, a contar del 1º de enero del ejercicio comercial siguiente a aquél en que las ventas de los productos forestales sean mayores a 24.000 U.T.M., considerando las ventas en forma acumulada en un período móvil que se contará a partir del año 1998. Cabe hacer notar que de acuerdo a lo establecido en el D.L.Nº 701, de 1974, y principalmente, su Reglamento sobre normas contables y tributarias contenido en el Decreto Supremo Nº1.341, de 1998, que durante los períodos o años en que no se exceda por concepto de ventas de productos forestales las citadas 24.000 U.T.M., estos contribuyentes tributarán sobre la base de *renta presunta*.

Creados después del 16 de mayo de 1998

1º.- Impuesto Territorial: gozarán de exención del Impuesto los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal que cuenten con plantaciones forestales bonificadas, bosques nativos y bosques de protección. Caducará la franquicia respecto de los bosques bonificados a los dos años de concluida la primera rotación.

2º.- Ley de Herencias, Asignaciones y Donaciones: los terrenos y bosques señalados en el punto anterior se eximen del pago de este impuesto.

3º.- Determinación de las Rentas: los contribuyentes que estando acogidos al sistema de renta presunta por su actividad agrícola y se acojan al D.L. 701 realizando en consecuencia programas de forestación después del 16 de mayo de 1998, tributarán bajo el sistema de renta efectiva demostrada a través de contabilidad, cuando la venta de los productos forestales sea mayor a 24.000 U.T.M., considerando sus ventas en forma acumulada en un período móvil de 3 años contados desde el año 1998. Mientras no se produzcan ventas superiores a las mencionadas, estos contribuyentes declararán y pagarán los impuestos contenidos en la Ley de la Renta, mediante el sistema de *renta presunta.*

3 Análisis de los beneficios tributarios del D.L. 701

Los principales cambios que presenta el D.L. 701, de 1974, modificado por la Ley Nº19.561, en materia de tributación, están relacionados con la derogación de la franquicia que concedía un 50% de rebaja en la determinación del Impuesto Global Complementario, nuevas condiciones para acceder a la franquicia sobre exención del Impuesto Territorial y la forma de determinación de las rentas ya sea a través del sistema de renta efectiva o presunta, generadas por el proceso de corta o venta de los bosques, cambios y modificaciones que se analizan seguidamente.

1º.- Derogación de la franquicia del 50% en el Impuesto Global Complementario: El Ejecutivo, en Mensaje dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados (25 de abril de 1995), entre otros argumentos expresados para el proyecto modificatorio del D.L. 701 establece «Por otra parte, de las estadísticas sobre producción y exportaciones puede concluirse que la actividad forestal se encuentra suficientemente consolidada, por lo que el incentivo a la forestación debe reorientarse preferentemente a la protección de los suelos frágiles o en proceso de erosión». Seguidamente se indica «Se elimina la franquicia que permite rebajar el 5O% del Impuesto Global Complementario. La supresión de este beneficio se fundamenta en el hecho de que la actividad forestal productiva se encuentra suficientemente consolidada, por lo que ya no requiere de un apoyo de esta naturaleza».

Los argumentos que tuvo el Ejecutivo y refrendados finalmente por ambas Cámaras del Congreso Nacional, se explican por sí mismos en relación a la derogación de la citada franquicia tributaria, toda vez que ella se constituyó, junto con el incentivo económico de la bonificación forestal, en las herramientas clave de éxito alcanzado por la aplicación del D.L. 701 en sus 25 años de vigencia, cuyos resultados permiten visualizar a diciembre de 1999, la existencia de 997.136 ha de plantaciones forestales bonificadas por un monto equivalente a US$ 150.451.715 nominales sin considerar los montos pagados por concepto de bonificación por podas, dunas y administración. Tal como se indicó anteriormente, los partícipes en este evento deberán tener en consideración que la Ley, no obstante la derogación de la franquicia, dejó expresamente señalado que «respecto a las plantaciones forestales realizadas con anterioridad al 16 de mayo de 1998, se mantiene el régimen de exención del 50% en el Impuesto Global Complementario» por lo que a estas plantaciones no les afecta la derogación de la franquicia.

2º.- Mantenimiento y nuevas condicionantes sobre exención del Impuesto Territorial: Al igual que en el caso anterior, en el mensaje que contiene el Proyecto modificatorio del D.L. 701, el Ejecutivo manifestaba que «tratándose de plantaciones, la exención del Impuesto Territorial rige sólo una vez que la CONAF haya verificado el establecimiento y bonificación de la misma. Lo anterior importa un cambio sustancial en el otorgamiento de esta franquicia, ya que, en la actualidad, el beneficio puede reclamarse con el solo hecho de obtener la calificación de terrenos de aptitud preferentemente forestal, aun cuando los mismos no se foresten nunca».

Lo anterior ha sido materializado directamente a través de la modificación que tuvo el artículo 13 del D.L. 701, en el sentido que el legislador decidió restringir el sistema de obtención de la franquicia,

condicionándola a la existencia de plantaciones forestales bonificadas y caducándole a los dos años de concluida la primera rotación del bosque, además de extender el beneficio a todos los terrenos cubiertos con bosques nativos y bosques de protección en la medida que éstos no sean cortados ni explotados.

3º.- Determinación de las rentas obtenidas: Todos los contribuyentes que realicen actividades forestales respecto de bosques y plantaciones forestales acogidas a las disposiciones del D.L. 701, con excepción de los pequeños propietarios forestales y Sociedades Anónimas, deberán tributar ya sea a través del sistema de renta presunta o renta efectiva consagrado en la Ley de la Renta. En efecto, las Sociedades Anónimas siempre deberán tributar en base a renta efectiva demostrada a través de contabilidad, no contemplándose ningún sistema especial para la determinación de sus rentas. Para el caso de pequeños propietarios forestales, la Ley contempla que ellos siempre determinarán sus rentas en conformidad al sistema de renta presunta, independiente del nivel de ventas respecto de los productos forestales.

El mayor cambio experimentado por el D.L. 701 de 1974, en relación a los contribuyentes que realicen actividades forestales regidas por sus normas, está en función de la posibilidad de tributación bajo el sistema de renta presunta, en la medida que obtengan ingresos por ventas de productos forestales inferiores a 24.000 U.T.M. durante un período móvil de tres años. En caso contrario, deberán tributar bajo el sistema de renta efectiva demostrada por contabilidad, cuando en dicho período móvil de 3 años obtengan ingresos por ventas superiores al señalado límite.

4 Reglamentos del D.L. 701, de 1974

En conformidad a las facultades entregadas al Presidente de la República, para reglamentar las distintas disposiciones de carácter técnicas y tributarias contenidas en el nuevo D.L.Nº 701, modificado a través de Ley Nº19.561, se procedió a la dictaminó de los siguientes decretos supremos:

- Decreto Supremo Nº193 de 1998, del Ministerio de Agricultura sobre Reglamento General del Decreto Ley Nº701, de 1974, de Fomento Forestal.
- Decreto Supremo Nº192, de 1998, del Ministerio de Agricultura sobre Reglamento para el pago de bonificaciones forestales.
- Decreto Supremo Nº1.341, de 1998, del Ministerio de Hacienda sobre Reglamento que establece normas contables aplicables a lo contribuyentes que realizan actividades forestales de conformidad al D.L.Nº 701, de 1974.

5 Algunas normas legales contenidas en el D.L.Nº 701, de 1974, con incidencia tributaria

Artículo 12°.- El Estado, en el período de 15 años, contado desde el 1º de enero de 1996, bonificará, por una sola vez por cada superficie, un porcentaje de los costos netos de las actividades que se señalan a continuación, de acuerdo con las especificaciones que se indiquen en la tabla de costos a que se refiere el artículo 15 y siempre que ellas se ejecuten con posterioridad a la aprobación de la calificación de terrenos a que se refiere el artículo 4º, cuando corresponda. Dichas actividades son:

a) La forestación en suelos frágiles, en ñadis o en áreas en proceso de desertificación;

b) La forestación en suelos degradados y las actividades de recuperación de dichos suelos o de estabilización de dunas;

c) El establecimiento de cortinas cortavientos, en suelos de cualquier clase, que se encuentren degradados o con serio peligro de erosión por efecto de la acción eólica;

d) La forestación que efectúen los pequeños propietarios forestales en suelos de aptitud preferentemente forestal o en suelos degradados de cualquier clase, incluidas aquellas plantaciones con baja densidad para fines de uso silvopastoral. En este caso, la bonificación será de un 90% respecto de las primeras 15 hectáreas y de un 75% respecto de las restantes. Tratándose de las comunidades agrícolas o indígenas a que se refiere el artículo 2º, la superficie máxima por forestar, con derecho a acceder a bonificación por esta causal,

será la que resulte de multiplicar el número de comuneros por 15 hectáreas. La bonificación del 90%, se pagará en un 75% de los costos netos una vez verificado el prendimiento y el 15% restante a los 3 años de efectuada la plantación, cuando se compruebe el establecimiento de ésta;

e) La primera poda y el raleo de la masa proveniente de las forestaciones realizadas por los pequeños propietarios forestales, siempre que se hagan dentro de los plazos que establezca el reglamento, y

f) Las forestaciones en sueldos degradados con pendientes superiores al 100%.

El porcentaje de bonificación será del 75% de los costos para las actividades a que se refieren las letras a), b), c) y e), beneficio que se pagará conjuntamente con las bonificaciones por recuperación de suelos degradados y por estabilización de dunas, cuando corresponda. El porcentaje de bonificación sobre los costos netos será de 90% para la forestación señalada en la letra f). La masa proveniente de la misma podrá ser objeto de explotación comercial sólo bajo la modalidad de cortas selectivas o de protección según especie. El sistema de otorgamiento de bonificaciones será modificado si durante tres años consecutivos el monto destinado al pago de las mismas excediera, en moneda del mismo valor adquisitivo, la cantidad total de bonificación efectivamente pagada durante el año 1996. Cumplida esta condición, se harán concursos públicos para quienes postulen a bonificaciones por las causales indicadas en las letras a), b), c) y f) precedentes. Sin embargo, para quienes postulen en virtud de las causales indicadas en las letras d) y e), el sistema de otorgamiento de bonificaciones permanecerá inalterado.

Las bonificaciones percibidas o devengadas se considerarán como ingresos diferidos en el pasivo circulante y no se incluirán para el cálculo de la tasa adicional del artículo 21 de la Ley de la Renta ni constituirán renta para ningún efecto legal hasta el momento en que se efectúe la explotación o venta del bosque que originó la bonificación, oportunidad en la que se amortizará abonándola al costo de explotación a medida y en la proporción en que ésta o la venta del bosque se realicen, aplicándose a las utilidades resultantes el artículo 14°, inciso primero, del presente decreto ley.

Para los efectos previstos en el inciso precedente, anualmente se les aplicará a las bonificaciones devengadas o percibidas, consideradas como ingresos diferidos en el pasivo circulante, las normas sobre corrección monetaria establecidas en la Ley sobre Impuesto a la Renta, reajustándose en igual forma que los costos incurridos en el desarrollo de las plantaciones forestales incluidos en las partidas del activo.

El Presidente de la República, mediante decreto supremo, expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura, reglamentará el pago de las mencionadas bonificaciones y fijará las bases del concurso público a que se refiere el inciso cuarto. El Instituto de Desarrollo Agropecuario establecerá líneas de crédito de enlace para financiar la forestación de los pequeños propietarios forestales, de acuerdo con las normas especiales que rigen para los créditos de fomento que otorga dicho Instituto.

Artículo 13°.- Los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal que cuenten con plantaciones bonificadas y los bosques nativos, estarán exentos del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas. Esta exención, respecto de los bosques bonificados, cesará 2 años después de concluida la primera rotación.

Asimismo, estarán exentos del impuesto los terrenos cubiertos con bosques de protección, entendiéndose por tales los ubicados en suelos frágiles con pendientes iguales o superiores a 45% y los próximos a fuentes, cursos o masas de agua destinados al resguardo de tales recursos hídricos. Estos últimos, podrán cubrir una franja equivalente al ancho máximo del cauce natural, la que no podrá exceder de 400 metros medidos desde el borde del mismo.

Para hacer efectiva esta exención los propietarios de estos terrenos deberán solicitar la correspondiente declaración de bosque de protección, fundada en un estudio técnico elaborado por un ingeniero forestal o ingeniero agrónomo, de acuerdo con las normas generales que establezca el reglamento. La Corporación deberá pronunciarse sobre la solicitud dentro del plazo de 60 días contado desde su presentación. Si ésta no se pronunciare dentro del término indicado, la solicitud se entenderá aprobada.

Los terrenos, plantaciones y bosques a que se refieren los incisos anteriores no se considerarán para los efectos de la aplicación de la Ley de Impuesto sobre Herencias, Asignaciones y Donaciones. El Servicio de Impuestos Internos, con el sólo mérito del certificado que otorgue la Corporación, ordenará la inmediata exención de los impuestos señalados en este artículo, las que comenzarán a regir a contar de la fecha del respectivo certificado, salvo la exención del impuesto territorial, que regirá a contar del 1º de enero del año siguiente al de la certificación.

El Servicio de Impuestos Internos estará facultado para dividir el rol de avalúo respectivo, si ello fuere procedente y necesario para el ordenamiento tributario.

Artículo 14°.- Las utilidades derivadas de la explotación de bosques naturales o artificiales obtenidas por personas naturales o jurídicas estarán afectas al impuesto general de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Sin embargo, las personas que exploten bosques por los cuales no se encuentren acogidas a los beneficios establecidos en este decreto ley, deberán declarar la renta efectiva o presunta para los efectos de la Ley de Impuesto a la Renta de acuerdo a lo previsto en el artículo 20°, número 1º, letra b), de dicha ley, con excepción del límite de ventas netas anuales el cual, respecto de los productos forestales provenientes del bosque, será de 24.000 unidades tributarias mensuales considerando las ventas en forma acumulada en un período móvil de 3 años.

Las personas que, estando bajo el régimen de renta presunta por su actividad agrícola según lo dispuesto en la Ley sobre Impuesto a la renta, se acojan a los beneficios de este decreto ley, deberán tributar sobre la base de renta efectiva a contar del 1º de enero del ejercicio comercial siguiente de aquél en que superen el límite de ventas que se establece en el inciso anterior. En todo caso, serán también aplicables las demás normas del artículo 20°, número 1º, letra b) de la Ley sobre Impuesto a la Renta cuando el contribuyente realice otras explotaciones agrícolas o cumpla otros requisitos que, según dicho precepto legal, hagan obligatoria la declaración de impuesto sobre la base de renta efectiva.

Artículo 25°.- Para todos los efectos tributarios relacionados con el presente decreto ley, y sin perjuicio de las responsabilidades y obligaciones que corresponden a los particulares, la Corporación deberá efectuar, en los casos que proceda, las comunicaciones pertinentes al Servicio de Impuestos Internos.

Artículo 33°.- Los pequeños propietarios forestales estarán afectos en todo caso al sistema de renta presunta establecido en el artículo 20 de la ley sobre Impuesto a la Renta y no estarán sujetos al sistema de contabilidad forestal establecido en el decreto supremo Nº871, de los Ministerios de Hacienda y de Agricultura, del año 1981. Asimismo, no estarán sometidos a las normas tributarias contenidas en el artículo 12 de este cuerpo legal.

ARTICULO 4º Transitorio Ley Nº19561- Los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal, que cuenten con plantaciones forestales no bonificadas, realizadas con anterioridad a la vigencia de este cuerpo legal, mantendrán las exenciones al impuesto territorial y al impuesto sobre herencias, asignaciones y donaciones en la forma referida en el artículo 13, hasta 2 años después de concluida la primera rotación.

ARTICULO 5º Transitorio Ley Nº19.561- Las plantaciones efectuadas con anterioridad a esta ley y las rentas provenientes de las mismas, continuarán con el régimen tributario que les era aplicable a esa fecha, por lo que no les afectará la derogación de la franquicia tributaria del inciso segundo y siguientes del artículo 14 del decreto ley N° 701, de 1974.

Por otro lado, el D.S. N° 1.341, del Ministerio de Hacienda, establece el reglamento de normas contables aplicables a los contribuyentes que realizan actividades forestales de conformidad al Decreto Ley N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal, y sobre el cual se rigen las actividades forestales en Chile.

6 Preguntas y temas de carácter tributario que el autor pone a disposición de la comisión de trabajo

¿Desde el punto de vista macro-económico, es conveniente que en vuestros países, exista una legislación tributaria de fomento forestal, como la existente en Chile?

¿Si en Chile existe una legislación especial de fomento forestal, la que entre otros, considera el otorgamiento de franquicias tributarias para quiénes realicen programas de forestación, se podría considerar a ésta, como una política de dumping económico?

¿Considera Ud. a los beneficios tributarios contenidos en la legislación forestal chilena, una especie de pagos de servicios ambientales que hace el estado, a los privados que ejecuten sus programas de forestación?

¿Si se considera que un gasto tributario, es aquella recaudación que el Estado deja de percibir, producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es estimular a determinados sectores o actividades de la economía, como sucede con las actividades forestales que se realicen en Chile, cree Ud. la conveniencia de establecer mecanismos similares en su respectivo país sin que ello incida en la respectiva economía nacional?

Hacia un Régimen Jurídico Nuevo y Sustentable para la Protección de los Espacios Naturales en Chile - Lineamientos Legislativos Fundamentales

Lorenzo Soto Oyarzún

Antecedentes: La degradación y pérdida del patrimonio natural constituyen ya un problema y desafío de primer orden para el mundo iberoamericano y por ende para sus respectivos ordenamientos jurídicos. El gran capital natural que ostenta Latinoamérica, "reconocida como la poseedora de la mayor biodiversidad del mundo" [109] según el PNUMA, no ha ido a la par con políticas públicas y legislaciones eficaces en la protección de la naturaleza, ni siquiera en los países más vanguardistas en legislación de la región, como pueden serlo Brasil, Colombia o Costa Rica, a pesar que los diagnósticos indican que se ha progresado en los niveles de protección legal.

Chile no es la excepción en este ámbito. No obstante la gran riqueza en recursos naturales, biodiversidad y endemismo, que le caracteriza, en comparación al mundo desarrollado, progresivamente y a partir del acelerado crecimiento económico que ha experimentado a partir de los años 80 ha visto degradados en mayor grado sus activos naturales, con costos ambientales no suficientemente evaluados. La pérdida de patrimonio natural, a lo largo de todo el país, es fruto de procesos multicausales, entre los que destaca, en el norte, el desarrollo generalizado e intensivo de la industria minera, fundamentalmente del cobre, y la deforestación y el uso intensivo del suelo para fines silvoagropecuarios, en el centro-sur. Mención especial merece la experiencia, en los últimos diez años, de megaproyectos industriales que se han servido del entorno sin encontrar la contención debida de un marco normativo e institucional protector del medio ambiente.

En este estado de cosas el panorama jurídico-ambiental chileno, resulta particularmente confuso en materia de preservación de los ecosistemas forestales y naturales donde subsisten disposiciones de todo tipo, época y finalidad. Para definirlo y sintetizarlo en una sola expresión no contamos aún con una ley general vigente sobre áreas o espacios silvestres o naturales protegidos (en adelante ASP). Urge, de este modo, establecer un régimen jurídico moderno y sustentable sobre preservación de la naturaleza partiendo por un régimen actualizado de "espacios naturales protegidos" tarea sobre la cual propondremos los lineamientos legislativos que nos parecen fundamentales, a la luz de algunas experiencias y referentes internacionales que han demostrado innovación, como la implementada por la Unión Europea [110] y su programa "Red Natura 2000" [111].

El presupuesto empírico de una legislación sobre ASP debe ser un completo diagnóstico del estado de nuestro patrimonio natural –tarea en parte ya iniciada-[112], para luego diseñar una estrategia amplia, holística e integrada, para la preservación de la naturaleza que se encuentre contenida en una política ambiental más amplia. Esta política debiera a su vez encontrarse en armonía y coordinación con una política más general de ordenación y gestión integral del territorio en la que las áreas protegidas, sin duda, juegan un papel fundamental en cuanto a protección y recuperación del suelo, de los ecosistemas y recursos forestales y, en general, de la preservación de los complejos sistemas naturales que a ellos se integran. En estas políticas, un rol gravitante lo debe tener la formulación y desarrollo de una completa legislación especial sobre protección de la diversidad biológica [113] y en especial sobre protección de espacios o áreas silvestres protegidas, armonizada e

---

[109] PNUMA. Situación actual del derecho internacional ambiental en América Latina y el Caribe, 1ª Edición, México, 1993, pag.6.

[110] Para un estudio más detallado de la normativa ambiental de la Unión Europea Vid. PICON RISQUEZ, Juan (Coordinador). Derecho medioambiental de la Unión Europea, McGraw-Hill, Madrid, 1996; Aspas Aspas, José Manuel. "La conservación de la naturaleza en el Derecho comunitario derivado. La directiva de hábitats" en LOPEZ RAMON, Fernando (Director), Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, Editorial Kronos, 1995; DESMOULIN, GIL. La communauté européenne et la protection des espaces naturels. Des financements européens au service de l'action locale. Université de Limoges, Presses Universitaires de Limoges, entre muchos otros.

[111] Cfr. Red Natura 2000 en www.wwf.es

[112] Sobre aquello CONAMA ha determinado recientemente los sitios prioritarios para la conservación de la diversidad biológica. Consúltese sobre el particular www.conama.cl

[113] Cfr. UICN. Astorga, Eduardo y Caillaux, Jorge (Coordinadores), Biodiversidad en Latinoamérica: Informe consolidado sobre el componente biodiversidad en 6 sistemas de evaluación de impacto ambiental comparados en el Cono Sur, obra inédita facilitada por el coordinador.

integrada con el resto de la legislación ambiental del país. De modo particular cualquier legislación sobre ASP debe sustentarse en los criterios o principios de "flexibilidad", "integración" e "interacción" de que habla Ramón Martín Mateo [114].

Nuestra propuesta de lineamientos legislativos fundamentales para áreas naturales o silvestres que presentamos a continuación, no puede desentenderse de las políticas y regulaciones referidas a nuestros bosques nativos, a las especies de flora y fauna en particular, a las que tienen por objeto la protección y ordenación del suelo y las demás que de un modo indirecto tengan por objeto la protección y preservación de la biodiversidad.

1 Panorama legislativo general sobre ASP

Las iniciativas legislativas referidas a la protección de los recursos naturales, y en particular, sobre espacios o áreas silvestres protegidas siguen ausentes, siendo de aquellas más postergadas por el legislador chileno. A partir del reestablecimiento del orden constitucional en 1990 y de la función legislativa ejercida por el Congreso Nacional, se ha originado un conjunto de iniciativas legislativas [115], en materia de protección de los recursos naturales[116], que no han contado con el apoyo, la atención ni la voluntad gubernativa ni legislativa, necesarias para implementarse y que podemos estructurar básicamente en tres órdenes de materias:

- Implementación de un sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado [117].
- Establecimiento de una nueva institucionalidad forestal y de recursos naturales [118].
- Dictación de una ley para la preservación y uso sostenible del bosque nativo.

Las áreas o espacios protegidos, en este marco, no han contado con el favor ni la atención del legislador. Sólo tenemos desde 1984 con una ley de áreas silvestres protegidas –la ley 18.362-, bien intencionada y con auténticos principios conservacionistas, pero que por falta de voluntad política a la fecha no ha sido puesta en vigor[119]. Con un carácter mas bien testimonial la Ley de Medio Ambiente Nº19.300 reconoce y reafirma la existencia de un sistema nacional de ASP que además incluirá a los "parques y reservas marinas" y a las "áreas silvestres de propiedad privada" (art.34-35). Esta preceptiva debe ser aplicada y desarrollada, cuestión que a la fecha no ha acontecido.

2 Objetivos de las ASP

La consideración de los objetivos o fines de la ley debieran encontrarse plasmados en su articulado inicial. Respecto a una ley general o básica sobre ASP debiera dejarse muy en claro que se establece un sistema de áreas naturales protegidas con el objeto primordial o fundamental de conservación del patrimonio natural del Estado. A partir de dicho objetivo fundamental se debieran establecer los objetivos específicos que conforme a la doctrina y legislación comparada [120] debieran ser la preservación, recuperación y mejora de los sistemas naturales, de la biodiversidad o de sus elementos; la utilidad y goce por la ciudadanía y del público en general; y el desarrollo del entorno humano afectado o de sus comunidades.

---

[114] Martín Mateo, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental, Volumen III, Primera Edición, 1997, pags. 313-317.

[115] Para una referencia y revisión particular de las iniciativas legislativas existentes en este ámbito se recomienda consultar la pagina web del Congreso Nacional de Chile en www.congreso.cl

[116] El primer proyecto de ley sobre la materia fue el de recuperación del bosque nativo y de fomento forestal, originado en un Mensaje del Presidente de la República de fecha 28 de abril de 1992.

[117] Ni siquiera existen actualmente procesos legislativos en curso con miras a establecerlas, no obstante los compromisos gubernamentales existentes.

[118] Existe un proyecto de ley en tramitación cuyo objeto es crear una Subsecretaría Forestal, dependiente del Ministerio de Agricultura y un Servicio Nacional Forestal, en tanto que, paralelamente, existe la Ley 18.348 de 1984 que crea la Corporación Nacional Forestal y de protección de Recursos Naturales Renovables (CONAF como servicio público del Estado) y que al igual que la Ley del SNASPE tampoco se ha puesto en vigencia.

[119] Esta ley aún no entra formalmente en vigencia, ya que ello sucederá, según expresa su art. 39, una vez que entre vigencia la Ley 18.348 que crea la CONAF, como servicio público del Estado, lo que a la fecha no ha acontecido.

[120] Cfr., por ejemplo, a JIMÉNEZ JAEN, Adolfo. El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, Mc Graw Hill, 2000 entre otros; Ley española 4/1989 sobre espacios naturales protegidos.

Estos fines pueden aún ser desagregados o más especificados, conforme lo indica la UICN [121], de la siguiente forma:

Investigación científica

Protección de zonas silvestres

Preservación de especies y de la diversidad genética

Mantenimiento de los servicios ambientales

Protección de características naturales y culturales específicas

Turismo y recreación

Educación

Utilización sostenible de sus recursos

Mantenimiento de atributos culturales y tradicionales.

3 Tipologías o categorías de manejo

De acuerdo a la ley N°18.362 las categorías comprendidas en el SNASPE son (art.3):

- Reservas de Regiones Vírgenes.
- Parques Nacionales.
- Monumentos Naturales.
- Reservas Nacionales.

En principio estas categorías son admisibles y adecuadas en atención a que se corresponden con las contempladas en el derecho internacional [122] y las propuestas por organismos internacionales especializados en la materia. La recomendación al respecto sería incorporar en una ley sobre ASP las categorías reconocidas internacionalmente, esto es, las de los tratados ambientales, las categorías de UICN [123] y las de la UNESCO, agregando a las anteriores aquellas que tengan una particularidad o sean de interés especial para al derecho interno chileno como la categoría de "Santuario de la Naturaleza" contemplada en la ley de Monumentos Nacionales.

Asimismo, debiera incorporarse en el sistema de ASP algunas referencias y regulaciones generales sobre las categorías de áreas protegidas marinas –Parques Marinos y Reservas Marinas- que de manera escueta considera nuestra legislación pesquera [124] y aprovechar la instancia para darles un contenido normativo.

4 Creación y extinción de ASP

El sistema chileno de declaración o constitución de una ASP entrega a la autoridad administrativa la facultad, vía decreto supremo, del establecimiento de una ASP. Esta potestad es mantenida con variaciones procedimentales menores por la Ley del SNASPE y los anteproyectos de ley sobre ASP que han surgido en el seno de CONAF. Así, se deja en manos del Ministerio de Bienes Nacionales y del Ministerio de Agricultura esta facultad, que se extiende al Ministerio de Defensa Nacional si el ASP incluye porciones acuáticas. (art.8) [125].

---

[121] UICN, Guidelines for Protected Area Management Categories, Comission on National Parks and Protected Areas (CNPPA) with the assistance of de Wold Conservation Monitoring Centre (WCMC), Cambridge, 1994, pag. 186.

[122] Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América o "Convención de Washington" de 1940.

[123] UICN. Guidelines for Protected Area Management Categories,...Op.cit

[124] Cfr. Ley de Pesca y Acuicultura N°18.892 de 1991.

[125] Por ley 19.800 se estableció que la creación de una ASP que incluyera porciones de mar, de río o lago deberá contar además con el informe favorable de la Subsecretaría de Pesca.

Esta materia no ha estado exenta de tensiones en la doctrina y el derecho comparado; “en el derecho español cabe identificar la tendencia a establecer la reserva de ley para producir declaraciones de parques y otros grandes espacios naturales protegidos, como consecuencia de un obsesionante respeto a la propiedad privada y de una tremenda desconfianza hacia la Administración”.[126] Parece recomendable “regular mediante ley únicamente el sistema de espacios naturales protegidos, dejando a la decisión administrativa el desarrollo y aplicación de la ley general en los diferentes espacios.” [127] Así se deja también un mecanismo más ágil que el engorroso trámite legislativo, para la protección de la biodiversidad.

En el ámbito de competencias, la creación de una ASP idealmente debiera ser facultad de la cartera que tiene a su cargo los asuntos ambientales. En Chile ante la ausencia de ella el legislador ha recurrido a aquellos Ministerios sectorialmente más cercanos o directamente involucrados: el Ministerio de Bienes Nacionales, dado el carácter de bien fiscal que adoptan las ASP; Ministerio de Agricultura, por tratarse de la cartera bajo la que se sitúan las competencias administrativas sobre las ASP que detenta CONAF; y Ministerio de Defensa, tratándose de territorio marítimo. Resultaría interesante también que en el futuro la iniciativa de creación de determinadas categorías de ASP estuviera radicada en instituciones y gobiernos locales que son aquellos que están más próximos a las necesidades de la región y que conocen mejor sus características y potencialidades [128], o bien, que se piense en algún mecanismo de intervención de aquellos, por ejemplo, respecto a su afectación o desafectación.

En cuanto a la extinción o desafectación de la calidad de una ASP el mecanismo normalmente utilizado es el mismo, siguiéndose lo que los franceses han denominado el “principio del acto contrario” [129], a excepción de los Parques Nacionales que requieren de ley para su alteración o desafectación [130].

Pero más importante que el procedimiento, a nuestro juicio, es el establecimiento de “causales objetivas” en virtud de las cuales podría procederse a la desafectación de una ASP. Un acto de esta naturaleza debe estar siempre fundamentado y razonado y, en lo posible, sujeto a reglas claras que morigeren al máximo los ámbitos de la discrecionalidad administrativa. Aún más, las causales de desafectación deben estar en armonía y compatibilidad con el principio y deber constitucional de preservación de la naturaleza que tiene el Estado (art. 19 N°8) de tal suerte que “...para poder suprimir un espacio natural protegido, creo que debiéramos encontrarnos ante una situación de degradación que hiciera físicamente imposible la restauración del lugar, la devolución de su configuración primitiva”.[131] En cuanto al procedimiento utilizado, éstos a lo menos debieran incluir las mismas instancias de consultas, ojalá con participación ciudadana, que los establecidos para la constitución del área.

Se debiera pensar en dejar la desafectación por ley respecto a aquellas ASP que representan mayor valor ambiental y que sean calificadas de “interés nacional”, ya sea por la fragilidad de sus ecosistemas, el carácter único de los mismos, etcétera (Reservas de Regiones Vírgenes y Parques Nacionales), dejando las demás bajo un sistema de desafectación flexible pero reglado. Con todo, cualquier iniciativa que surja en esta materia deberá respetar la reserva de ley contemplada en la “Convención de Washington” para los Parques Nacionales que establece que “Los Gobiernos contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente.”(art. 3).

---

[126] LOPEZ RAMON, Fernando. Régimen Jurídico...,op. cit. pag. 27.

[127] Id. pag. 28.

[128] En el derecho español la creación de ASP es de competencia de las Comunidades Autónomas y no del Estado Central (art.21 de la ley 4/1989).

[129] Cfr. LOPEZ RAMON, Fernando. La Conservación de la Naturaleza: los espacios naturales protegidos. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980, pags. 188-193.

[130] Si bien ha existido controversia sobre esta materia dada la confusa legislación interna sobre la materia, debemos ser enfáticos en señalar que la Convención de Washington es clara al establecer que los Parques Nacionales sólo pueden ser alterados por ley (art.3) disposición que tiene primacía por sobre las disposiciones de derecho interno que existan o se dicten en el futuro.

[131] Id. pag. 191.

5 Competencias y organización administrativa

El tema de las competencias sobre ASP y los recursos naturales es uno de los más confusos, discutidos e indefinidos, a la vez, en los largos procesos legislativos que han tenido lugar contemporáneamente en Chile[132]. En este país existen diversos intentos por establecer una "institucionalidad forestal" que incluya las competencias sobre las ASP, a partir de diseños diversos que no han contado con el consenso de los diversos sectores (forestal productivo, forestal institucional, ONG's ambientalistas, mundo parlamentario, etcétera).

Por otro lado, parece hacer consenso en que la actual CONAF deba administrar el SNASPE, como de hecho lo ha estado haciendo hasta la ahora. Sin embargo, las dudas y discusiones afloran cuando se comienza a discutir el nuevo estatus y atribuciones que tendría CONAF y como ellas se conjugan con las de una nueva Subsecretaría Forestal o las de un Servicio Nacional Forestal. Mientras hay quienes postulan que debieran separarse completamente las funciones forestales respecto a las de administración y gestión de ASP, otros optan por fortalecer la actual condición de CONAF, en tanto que en una postura intermedia se sitúan quienes preferirían crear un servicio nacional forestal nuevo que reemplazaría o sucedería a la actual CONAF [133].

La administración de las ASP debiera ser, por regla general, función estatal. La excepción a ello podría darse tratándose de las ASPP que obviamente deben tener un estatuto distinto pero que considere, de todos modos, algún tipo de control estatal [134]. El esquema orgánico-estructural que debiera tener este instituto en el aparato del Estado la verdad es que es materia compleja cuya definición supone un pronunciamiento sobre el esquema, aún más general, de las competencias ambientales del Estado. Creemos que cualesquiera sean éstas las funciones estatales sobre las ASP deben determinar y llevar la política superior sobre ASP, ejecutarlas, formular planes generales y administrar el SNASPE, ya sea junto a las funciones forestales en un gran "Servicio Nacional Forestal y de Recursos Naturales" o fuera de él, en un órgano especialmente creado al efecto.

En el marco de las funciones de administración de las ASP debiera considerarse la posibilidad de delegar la facultad administrativa de algunas categorías de ASP, en órganos de administración local tales como las intendencias, las gobernaciones provinciales, o las municipalidades sobre todo en aquellos casos en que el ASP permita una gestión y aprovechamiento de parte de sus recursos naturales, o se quieran desarrollar actividades recreacionales, de investigación científica, turismo ecológico que permitan el desarrollo local a través de las diversas figuras contractuales y de gestión autorizadas.

Consideramos apropiado también que el órgano público -como quiera que se le llame- que tenga la competencia general sobre las ASP, tenga también competencia sobre la protección y preservación de las especies de flora y fauna silvestre, sobre sus ecosistemas y sobre el cuidado, mantención y recuperación de la diversidad biológica general del país, sin perjuicio, de las competencias generales en materia ambiental que ostenta actualmente CONAMA. Así, a modo de ejemplo, se ha establecido en otros ordenamientos jurídicos modernos como en el sistema jurídico norteamericano, donde existen órganos federales con competencias exclusivas en materia de ASP entre los que destaca a nivel federal el National Park Service [135].

---

[132] La tendencia en todo caso es separar las competencias forestales de las ambientales entre las que se inscribe las que tienen por objeto la protección de la naturaleza y las ASP. Así, por ejemplo en Alemania, Estados Unidos, etcétera Vid. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (coordinador). Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos. Editorial Comares, Granada, 2000.

[133] Sobre las discusiones y posiciones existentes en esta materia se recomienda consultar Proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Desarrollo Forestal y el Servicio Nacional Forestal, Jornada Temática de la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Pesca, Cámara de Diputados y de la Intendencia Novena Región. Publicaciones de la Cámara de Diputados, 1999, o bien, consultar el sito web del Congreso Nacional www.congreso.cl donde se pueden encontrar algunos informes sobre la materia.

[134] El proyecto de reglamento de ASPP no contempla ningún tipo de intervención estatal sobre ellas. Sólo se remite a otorgar las mismas franquicias y garantías que la ley de Medio Ambiente reconoce para el SNASPE.

[135] Cfr. HERMAN BENJAMÍN, Antonio (Coordinador). Direito ambiental das áreas protegidas o regime jurídico das unidades de conservacao. Editora Forense Universitaria, Brasil, 2001.

6 Régimen de gestión y usos [136]

A. Actividades Prohibidas: La ley del SNASPE ha tomado la opción de listar las actividades prohibidas en ASP, criterio que han mantenido las iniciativas legislativas de CONAF. En principio no parece ni resulta apropiado listar, en una ley, prohibiciones generales para todas las ASP, en particular cuando ello se hace con un cierto nivel de detalle o casuística respecto a las conductas prohibidas. A mayor especificidad en la ley, mayor probabilidad de dejar fuera conductas, aspectos y matices de una misma acción o tipo de acciones, generándose con toda probabilidad conflictos jurídicos de interpretación y de aplicación de la ley.

Al parecer lo más apropiado sería recurrir a criterios generales de prohibición de actividades como, por ejemplo, señalando que quedarán prohibidas todas aquellas actividades que escapen o trasciendan los fines y objetivos propios de la ASP definidos por la ley y la reglamentación correspondiente; y en segundo término, estableciendo en un régimen de planificación general y en el plan de manejo o gestión de cada categoría de ASP las actividades reguladas entre las cuales podemos contemplar aquellas prohibidas, restringidas y permitidas.

Junto a las técnicas de prohibición legal debe estudiarse la incorporación de nuevos y modernos instrumentos jurídicos para la preservación de la naturaleza y la diversidad biológica tales como instrumentos económicos de incentivo y desincentivo entre los cuales podemos destacar a los impuestos ambientales, materia inexistente en nuestro país y que debiéramos comenzar ya a explorar [137].

B. Planes de Manejo: La ley del SNASPE (arts. 13-15) así como la Ley de Medio Ambiente (art.42) y los proyectos relativos a ASP de que hemos hablado, contemplan la institución de los planes de manejo como instrumento para gestionar el área y garantizar su conservación. Sobre esta materia y a la luz de la experiencia comparada [138], creemos que es recomendable establecer a lo menos 2 niveles de planificación y gestión de las ASP:

- Un nivel que podríamos denominar “Planificación General” de ASP’s y Recursos Naturales que tenga por objeto planificar y ordenar las ASP en el territorio nacional y los recursos naturales. Este instrumento debe ser de política general de las ASP, generarse a nivel del órgano encargado de la política sectorial, a partir de los estudios de CONAF e instituciones afines y tener fuerza jurídica vinculante para todo el territorio nacional. Podría consignarse en un instrumento intermedio –decreto supremo- entre las leyes que regulen las ASP, y la reglamentación especial establecida para cada ASP como los planes de manejo.
- En segundo lugar, mantener la institución de los planes de manejo para cada ASP, tal vez redefiniendo sus objetivos y contenidos: planificar, gestionar y manejar de manera “integral” todo el territorio que la comprenda así como todos sus recursos naturales y no sólo los de orden forestal. Este instrumento debiera surgir en el seno de la institución administradora de la ASP.

Fernando López Ramón[139], propone regular las siguientes actividades:

- Actividades silvo-agropecuarias
- Actividades de pesca y caza (fauna)
- Actividades en relación con las aguas
- Actividades extractivas
- Actividades sobre comunicaciones

---

[136] Para conocer recomendaciones acerca de la gestión y las ASP y como ellas pueden servir al fin del desarrollo humano local Vid. UICN. Parques y Progreso. Áreas protegidas y Desarrollo Económico en América Latina. IV Congreso Mundial de parques y áreas protegidas, 1993.

[137] Una interesante e innovadora experiencia se puede obtener de MILNE, Janet E. Director of Enviromental Tax Policy Institute, Vermont Law School.

[138] Cfr. Ley 4/1989 de España sobre Espacios Naturales Protegidos.

[139] LOPEZ RAMON, Fernando. La Conservación de la Naturaleza...,op.cit. pag.207.

- Circulación y permanencia de personas
- Actividades turísticas, recreativas y deportivas
- Actividades comerciales e industriales
- Urbanismo.

C. Concesiones: Esta materia requiere de un tratamiento legislativo especial por cuanto representa con toda seguridad la materia central para la gestión adecuada de las ASP. La ley del SNASPE define la concesión de uso como "un derecho especial de uso temporal, orientado al cumplimiento de uno o varios de los objetivos del respectivo plan de manejo de una unidad determinada."(art. 16). La ley del SNASPE establece igualmente que la forma en que se constituye una concesión de uso es por decreto supremo del Ministerio de Agricultura a propuesta de CONAF y previa caución y procedimiento administrativo de licitación pública definido técnicamente por la CONAF. En las propuestas legislativas de CONAF se reduce el objeto de las concesiones desde actividades que cumplan los objetivos del plan de manejo respectivo, a actividades exclusivamente ecoturísticas.

En relación al objeto del contrato, el criterio que se propone es que debiera establecerse un equilibrio entre los incentivos a la inversión en ASP y las limitaciones que exige la protección de las áreas. En este sentido resulta más interesante plantear un objeto amplio, es decir, que las concesiones podrán consistir en cualquier iniciativa que surja de un tercero en tanto ellas se enmarquen en los objetivos y actividades permitidas en las ASP, de lo cual convendría tener o contar con una reglamentación exhaustiva sobre el tipo, forma y demás modalidades de actividades concesionables. Un ejemplo interesante a seguir podría ser el de la ley de concesiones del MOP que abre la posibilidad de concesionar iniciativas que surjan del sector privado[140]. En consonancia con lo anterior, el sistema de licitación pública, la contratación a través de formalidades como la escritura pública (propuesto por CONAF) y las exigencias reglamentarias constituyen garantías interesantes para el fomento del sistema[141].

Respecto a los territorios marítimos o mixtos (marítimo-terrestres), el órgano estatal que tenga a su cargo la administración de la ASP debe ser quien tenga la competencia para otorgar concesiones en los espacios definidos como ASP. La autoridad marítima, en tanto debe mantener la competencia para otorgar concesiones en todo el territorio marítimo que no tenga el carácter de ASP. Sin perjuicio de lo anterior, tanto una u otra autoridad deben poder emitir pronunciamiento sobre las concesiones otorgadas por el otro cuando sea de su interés, por ejemplo, cuando en una porción de agua comprendida en una ASP se pretenda utilizar determinada embarcación para fines turísticos, o cuando en otra, la concesión marítima pueda generar una alteración a ecosistemas o determinados recursos naturales.

Deben luego definirse, en un mínimo, ciertos contenidos marco de los derechos y obligaciones del concesionario y que permitan otorgar cierta certeza y algún atractivo a los interesados e inversionistas. Interesante, por ejemplo, sería establecer el derecho a transferir la concesión, con los resguardos necesarios. De otra parte, la Ley del SNASPE establece un plazo absolutamente exiguo para la concesión: 10 años; creemos que éste debiera ser flexible o con un límite amplio no inferior a 50 años [142], para así permitir y fomentar el desarrollo de actividades e inversiones interesantes, permanentes y que generen desarrollo local. Cualquier proyecto de SNASPE debe contemplar un sistema de causales de término de las concesiones de uso reglado definido por la ley. En tal sentido los conceptos jurídicos indeterminados presentes en la ley de SNASPE deben limitarse al máximo para evitar arbitrariedades de la autoridad.

---

[140] Art.2 del DFL Nº164 de1991 fijado por Decreto Nº900 de1996 del MOP.

[141] Conviene tener en cuenta también las concesiones en terrenos de playa fiscales, playas de mar o porciones de mar que otorga la autoridad marítima en virtud de las potestades generales que se atribuye en virtud de lo establecido en el DFL Nº340 de 1960. El proyecto de ley de CONAF altera esta situación exigiendo en tales casos sólo la consulta a la autoridad marítima y reservando a la CONAF la potestad exclusiva u excluyente para otorgar concesiones en ASP.

[142] Este es el plazo establecido en el sistema de concesiones de obras públicas.

7 Régimen sancionatorio

El régimen de sanciones para ASP debiera contemplar un amplio espectro de sanciones mixtas, administrativas, civiles y penales. Particular interés revestiría legislar sobre delitos ecológicos que especialmente afecten a ASP o a componentes de ellas. En cuanto a la jurisdicción en éste ámbito nos enfrentamos a un problema más estructural, recurrente en las proposiciones legislativas las que, a falta de jurisdicciones especializadas, dejan en manos de la justicia de policía local estos asuntos no obstante la ineficacia demostrada, dicho sea de paso. Lo procedente sería dotar a la institución con competencia administrativa sobre las ASP de las consiguientes potestades jurisdiccionales en lo administrativo, sin perjuicio del derecho ulterior a recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria ya sea penal o civil.

Tratamiento de las Aguas en los Parques Nacionales Chilenos

Rodrigo Muñoz Ponce

El presente trabajo intenta, por un lado, exponer la calidad jurídica que tienen las aguas en nuestra legislación general y, por otra, proponer, a la luz de los principios internacionales una categorización excepcional para aquellas que se encuentran ubicadas en las zonas reconocidas como Parques Nacionales. En efecto, partiendo del supuesto simplemente legal que las aguas en Chile son bienes nacionales de uso público, podemos concluir que nada obsta constitucionalmente para razonar que haya un trato especial respecto de aquellas que se ubican en un lugar que, a su vez, el ordenamiento jurídico ha considerado digno de protección. Para ordenar las ideas de nuestra hipótesis, debemos exponer primeramente -y en forma breve- algunos de los principios jurídicos que destacan en materia hídrica en el régimen jurídico nacional.

1 La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes tiene una excepción constitucional

En primer lugar, habría que señalar que nuestra Constitución Política establece, dentro del capítulo de los derechos fundamentales, el de propiedad y el de la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, acceso éste que forma parte del estatuto mismo de la propiedad. Para ello, el constituyente prescribe que: "La Constitución asegura a todas las personas" Art. 19 No. 23 "La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución. Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes"

De la norma transcrita se desprenden dos grandes alcances, que son los que pretendo abordar en este trabajo:

- Por un lado, la Constitución quiere asegurar a toda persona la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, esto es, de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil, todas las cosas corporales o incorporales susceptibles de apropiación. Sin embargo, los bienes que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la nación toda y la ley lo declare así, se exceptúan del principio enunciado anteriormente. Por tanto, los bienes nacionales de uso público -como las aguas- no participan de la libertad de adquisición privada;
- Por otro lado, para minimizar el accionar del Estado frente al particular en materia de apropiaciones, se garantiza que sólo en virtud de una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional, se pueden establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes.

Con respecto al primer punto, debemos señalar que las leyes aplicables en esta materia, ordenadas cronológicamente por su entrada en vigencia, son el Código Civil, el Código de Aguas, y la normativa especial reflejada en la ley 19.253, denominada también ley indígena. La enumeración anterior es importante desde el punto de vista hermenéutico, tanto por la cualidad derogatoria que posee toda ley nueva respecto de la antigua, como por la especificidad de las materias tratadas en ellas, las que, como veremos, indican una clara orientación interpretativa a la afirmación con que empezamos este trabajo. En efecto, los dos primeros cuerpos legales coinciden en establecer que las aguas son bienes nacionales de uso público; Art. 595 del Código Civil "Todas las aguas son bienes nacionales de uso público", Art. 5° del Código de Aguas "Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente Código. Por tanto las aguas, salvo las excepciones específicas contempladas en la ley, se encuentran fuera del comercio humano, no siendo susceptibles de apropiación privada.-

Ahora bien, la Constitución quiere asegurar a toda persona la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, esto es, de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil, todas las cosas corporales o incorporales susceptibles de apropiación. Sin embargo, los bienes que la naturaleza ha

hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la nación toda y la ley lo declare así, se exceptúan del principio enunciado anteriormente. Por tanto, los bienes nacionales de uso público -como las aguas- no participan de la libertad de adquisición privada. Ya se dijo que se provoca un grave contrasentido legal e incluso conceptual [143] cuando, vía derecho de aprovechamiento consuntivo, lo que se permite es consumir el agua misma. Nos parece que esta tipología, a la luz de las definiciones prescritas en el Derecho Internacional acerca del Patrimonio Cultural y Natural [144], ya no resiste esta incoherencia: Las formaciones geológicas, fisiográficas, las zonas que constituyen el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, como asimismo las regiones establecidas para la conservación y utilización de las riquezas naturales [145], asimismo, la Convención de Washington prescribe, con una norma prohibitiva, que las riquezas existentes en los Parques Nacionales no se explotarán con fines comerciales. Aquí es donde quiero centrar la atención: Creo que estas riquezas son los recursos naturales, entre ellos las aguas, las que deben considerarse efectivamente como bienes corporales, desentendidos de todo derecho que pudiera intentarse sobre ellas, toda vez que se vulnera flagrantemente, a través de este ridículo –y peligroso- sofisma, por el cual se asegura que la utilización de los derechos de aprovechamiento, cosa incorporal, es algo "muy diverso" de las aguas mismas, cosa corporal, y que, por ende, no se afectan las aguas de un sector ambiental o étnicamente protegido, sino lo que se hace es hacer uso del derecho de propiedad garantizado por la propia Constitución Política.

Cabe destacar que, como no se definen lo que se entiende por riqueza, debemos entender el sentido natural y obvio, claramente expresado en el Diccionario de la R.A.E.: "Abundancia de bienes y cosas preciosas, o de atributos excelentes", en definitiva "abundancia relativa a cualquier cosa" Pareciera que este concepto no parece muy acorde, desde el punto de vista ambiental, con los principios económicos que nos rigen. En nuestras clases de economía siempre se partía diciendo que los bienes son escasos y por eso tienen valor. Por lo tanto, lo más escaso debe ser más valioso. De este modo, si algo abunda, es menos valioso. Estos conceptos poco tienen que ver con los recursos naturales, pues la lógica es distinta. El agua por ejemplo, es más valiosa en aquellos lugares donde escasea, las mineras nortinas lo saben bien. El agua, sin embargo, es además de un recurso económico, una riqueza ecológica que tiene un valor independientemente de su abundancia o escasez, pues está determinada por el entorno del cual forma parte. Sin embargo, no parece ser racional interpretar la norma en comento como respecto de aquellos bienes sobre los que hay abundancia. Pareciera ser precisamente lo contrario. Las leyes aplicables en esta materia, ordenadas cronológicamente por su entrada en vigencia, son el Código Civil, el Código de Aguas, y la normativa especial reflejada en la ley 19.253, denominada también ley indígena. La enumeración anterior es importante desde el punto de vista hermenéutico, tanto por la cualidad derogatoria que posee toda ley nueva respecto de la antigua, como por la especificidad de las materias tratadas en ellas, las que, como veremos, indican una clara orientación interpretativa a la afirmación con que empezamos este trabajo.

2 Incongruencia entre la protección a las cosas corporales y las incorporales en materia de aguas

Las aguas son bienes nacionales de uso público. Para comenzar este análisis, quizá sea necesaria una reflexión general previa: Parece ser cierto que en el Derecho, como fenómeno social que es, las cosas –e incluso los hechos jurídicos- son convenciones representativas de lo que en realidad son, es decir, acuerdos logrados sobre la base de negociaciones que representan las tratativas de un "Pacto Social Roussoniano" que, a nuestro juicio, todavía no termina de afinarse[146]. Así las cosas, independientemente de los términos que utilicemos para definir los bienes -jurídicamente hablando- no nos resulta insensato entender que las aguas, no obstante ser bienes nacionales de uso público (y que en virtud de tal calidad no deban ser objeto de apropiación privada) puedan, sin embargo, atribuirse a alguien, quien sin ser dueño de ellas, pueda físicamente consumirlas, por un hecho de

[143] Precisamente, por definición, el derecho de aprovechamiento consuntivo es aquel que faculta a su titular para consumir totalmente las aguas en cualquier actividad.

[144] Arts. 1 y 2 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

[145] Reserva Nacional, según lo entiende el N° 2 del Art. I de la Convención de Washington.

[146] Incluso los derechos mismos han sido definidos como "Triunfos Políticos frente al Poder", (Ronald Dworkin, Los derechos en serio, Barcelona, Trad. 1984.)

prestidigitación llamado Solicitud del derecho de aprovechamiento de carácter consuntivo. Las reglas, los principios e incluso los valores jurídicos pueden tener poco que ver con la realidad, o con lo que entendemos occidentalmente por realidad. Se es persona desde que se nace: antes de ello sólo es una entidad que por ficción legal puede tener derechos; Un caballo es jurídicamente indivisible, aunque la física insista en demostrarnos lo contrario. Sea como fuere, cuando el Derecho no está regulando conductas humanas (caso en el que es pertinente llegar a consensos), sino que intenta definir elementos de la realidad o de la naturaleza -como en el caso del Derecho ambiental o el Derecho de Aguas- debiera, por lo menos, ser coherente con lo que nos dicen las ciencias físicas. Cuando se desea proteger el medio ambiente natural y los ejemplares de flora y fauna de un país, es necesario conceptuar y precisar el bien jurídico protegido. El artículo I N° 2 de la Convención de Washington prescribe que se entenderá por Reservas Nacionales: “Las ...

Aquí es donde es preciso detenerse y preguntarse si las aguas no conforman, acaso, la riqueza natural de un país. No creo haber escuchado nunca un discurso o la presentación de una ponencia siquiera que no comience afirmando este aserto que parece natural y obvio. Las aguas, bienes definidos por el código del ramo, son el aparato circulatorio –si se me permite la expresión- de ese “cuerpo protegido” llamado Reserva Nacional. No parece convincente que se intente resguardar un bien patrimonial natural, desestimando precisamente uno de los elementos básicos que le dan vitalidad. Si se conceden derechos de aprovechamiento consuntivos sobre las aguas que están en las venas de una Reserva Nacional, se estará permitiendo que, mediante el artilugio de los cambios de puntos de captación, se trasladen esos derechos y, como una transfusión sin retorno, se extraigan, consecuencialmente, las aguas que lo alimentan. ¿Cómo se van a proteger los cursos de aguas (bien corporal mueble) si se otorgan derechos de aprovechamiento consuntivo sobre ellos?

Hecha esta reflexión, valga la siguiente observación: La Carta Fundamental, para minimizar el accionar del Estado frente al particular en materia de apropiaciones, adicionó la garantía de que sólo en virtud de una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional, se pudieran establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes. Una pregunta crucial en este punto dice relación a qué tipo de bienes se está refiriendo dicha norma: El Tribunal Constitucional ha interpretado que esta regla, dentro del contexto lógico del precepto, se refiere a los bienes privados [147]. Por lo tanto, sólo respecto de aquellos bienes que han sido incorporados al patrimonio privado de los particulares esta protección les alcanza: No opera, a contrario sensu, respecto de aquellas cosas que continúan como bienes nacionales de uso público, como las aguas. De este modo, la Convención de Washington –que tiene el valor de ley, pero no de quórum calificado-, efectivamente establece limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de las aguas. Sin embargo, es preciso detenerse y preguntarse si los Tratados también participan de esta restricción constitucional.

3 Relación entre los tratados y las leyes posteriores a su incorporación al derecho Interno

Como dice el profesor Nogueira; “Las relaciones entre normas internacionales válidamente incorporadas al Derecho Interno y leyes posteriores, se rigen por el principio de la aplicabilidad, ya que ni unas ni otras se condicionan en su validez”. Esto trae como consecuencia “que una norma internacional no pueda afectarse en su validez por una norma interna se deriva del principio de la buena fe y de cumplimiento de los compromisos adquiridos que constituyen principios de ius cogens codificados por la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados”. Siguiendo al constitucionalista citado, no se trata de un problema de jerarquía de los tratados sobre las leyes y sobre la Constitución, ya que el cumplimiento de los tratados no puede ser alterado por una ley o una reforma constitucional posterior. ¿Por qué? Porque las condiciones de validez del tratado vienen impuestas por el ordenamiento jurídico internacional. Así, el principio pacta sunt servanda determina la aplicabilidad de los tratados que vinculan a los Estados-partes mientras no se establezca su inaplicabilidad en el ámbito internacional.

La Carta fundamental entrega, por lo demás, a la ley ordinaria o común la facultad de afectar o desafectar determinados bienes del ámbito público [148]. La Circunstancia que sea una ley común u

[147] T. Constitucional, 13 de Octubre 1997, Rol No. 260.

[148] T Constitucional, 13 Octubre 1997, Rol No. 260

ordinaria la que deba normar el estatuto jurídico aplicable al reconocimiento y constitución del derecho de aprovechamiento sobre las aguas, no significa en manera alguna debilitar la adquisición originaria de tal derecho, pues esa ley común al igual que la ley de quórum calificado debe respetar la preceptiva constitucional en su consagración legislativa concreta. En consecuencia, cualquier temor que pudiera tenerse frente al hecho de que sea una ley común y no de quórum calificado la que legisle sobre la materia en estudio resulta injustificado, habida consideración que tanto una como otra deben estar conformes con la Carta Fundamental para tener plena validez jurídica. Antes de dictarse el acto constitutivo del derecho de aguas, de reducirse éste a escritura pública e inscribirse en el competente registro, el derecho de aprovechamiento no ha nacido al mundo jurídico, pues precisamente emerge, originalmente, en virtud de la mencionada resolución y su competente inscripción [149]. A partir de lo que hemos venido señalando, entonces, esta norma no se aplicaría a las aguas en sí mismas, porque ellas constituyen bienes nacionales de uso público (Es interesante observar que ni siquiera impone la reserva legal de quórum calificado al procedimiento de adquisición del derecho de aprovechamiento, pues éste tiene un estatuto especial propio de ley común). Sin embargo, una vez constituido el derecho de aprovechamiento de acuerdo a la ley, o sea cuando el referido derecho nazca a la vida jurídica, desde ese momento sí que cualquier limitación que quiera imponerse a la adquisición de derecho deberá ser regulada por una ley de quórum calificado. A modo de conclusión, podemos señalar que existen claras razones fácticas, ecológicas, y principalmente jurídicas, para afirmar:

Que la Convención de Washington al hablar de “riquezas”, se está refiriendo, a los recursos naturales que allí existen. Entre éstos debemos considerar, qué duda cabe, a las “aguas”- cosa corporal, renovable, corruptible- cuya naturaleza jurídica es muy diversa de los “derechos” -cosa incorporal, no degradable-, dándole está otorgando un trato también diverso perfectamente distintivo de ambas cosas, siendo clarísima su intención de no confundir los términos [150].r, “aguas”- cosa corporal, renovable, corruptible- y luego “derechos” -cosa incorporal, no degradable-, está otorgando un trato también diverso perfectamente distintivo de ambas cosas, siendo clarísima su intención de no confundir los términos [151]. Es por ello, creo, que en Argentina hicieron una importante salvedad al aprobar esta Convención; ya que la adhesión Argentina se hizo bajo reserva. En efecto, la nación hermana al firmar la “Convención para la protección de la flora y fauna y las bellezas escénicas de América” lo hizo con la reserva de que ”Las riquezas existentes en los Parques Nacionales sólo podrán ser explotadas con fines comerciales en aquellas regiones que, a pesar de carecer de las características necesarias para ser consideradas como tales, han sido incorporadas a su régimen al sólo efecto de mantener la uniformidad de acción a desarrollar dentro de aquéllos y cuando dichas explotaciones no alteren el concepto general de la ley que los califique y sean suficientes como para mantener el principio del fomento regional que indique la necesidad de cada país”.

Solo con la interpretación que estamos haciendo referido al alcance del término riquezas puede entenderse lo que señalan los artículos 41 y 42, referidas a respetar recursos naturales existentes. El uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables se efectuará asegurando su capacidad de regeneración y la diversidad biológica asociada a ellos. El aprovechamiento de los recursos naturales requerirá un plan de manejo, el que debe incluir las siguientes consideraciones ambientales:

- mantención de caudales de aguas y conservación de suelos
- mantención del valor paisajístico y
- protección de las especies en peligros de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas.

Las condiciones anteriores no se aplican a aquellos proyectos respecto a los cuales se hubiere aprobado un estudio o una declaración de impacto ambiental. Por otro lado, cuando nuestro legislador interno quiere reglamentar los Parques Naturales privados, señala que el objetivo de

---

[149] T Constitucional, 13 Octubre 1997, Rol N°. 260

[150] Este aserto, al amparo de reglas de interpretación del Código Civil -obligatorias para el juez-, prescriben perentoriamente que: “Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu”. (Art. 19 inciso 1 Código Civil).

[151] Este aserto, al amparo de reglas de interpretación del Código Civil -obligatorias para el juez-, prescriben perentoriamente que: “Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu”. (Art. 19 inciso 1 Código Civil).

manejo de esta área es la preservación de muestras de ambientes naturales y la continuidad de los procesos evolutivos, por lo que se excluye cualquier tipo de uso consuntivo incompatible con la preservación del patrimonio natural presente en ella. En los parques está vedada la extracción, para fines comerciales, de las riquezas existentes, la caza o captura de especímenes de fauna nativa, así como también la destrucción y recolección de ejemplares de la flora nativa, salvo las autorizadas para fines científicos. Sin perjuicio de lo anterior, estas áreas admitirán la realización de determinadas actividades recreativas, educativas y científicas que sean compatibles con los objetivos de preservación. En caso de acreditarse que el área protegida no será significativamente impactada, se podrá autorizar a sus propietarios para desarrollar proyectos de naturaleza ecoturística e inmobiliaria, siempre que su área de influencia directa no ocupe un porcentaje superior al 1% de la superficie total del predio, o una superficie mayor si estuviera plenamente justificada a través del plan de manejo de conservación, de manera tal de asegurar que no se distorsionen las características por las que fue afectada. La infraestructura y actividades deberán emplazarse en lugares que causen el menor impacto posible.

Recordemos que nuestro Código Político establece, dentro del capítulo de los derechos fundamentales, el de propiedad y el de la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, acceso éste que forma parte del estatuto mismo de la propiedad. Para ello, el constituyente prescribe que:"La Constitución asegura a todas las personas" Art. 19 No. 23 "La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la nación toda y la ley a lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución. Creemos que esta disposición se aplica en igual medida a las aguas de las comunidades Aymarás y Atacameñas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 63 y 64 de la ley indígena. Allí, creemos, se otorga un tratamiento jurídico especial y distinto respecto de toda otra agua afectada como bien nacional de uso público (la generalidad de las aguas), descritas tanto en el Código del ramo, como en el Código Civil.

Conclusiones

1. En base a la legislación y principios jurídicos vigentes, reconocidos tanto nacional como internacionalmente, podemos concluir que no todas las aguas existentes en el territorio chileno son bienes nacionales de uso público.

2. Existe a nuestro entender, una categoría distinta derivada de dos Tratados Internacionales 152, que viene a restringir o limitar la adquisición de los derechos consuntivos a favor de los particulares cuando se pretende solicitar aguas en los Parques nacionales, sobre todo de las subterráneas, siendo esta restricción perfectamente concordante con el ordenamiento jurídico.

3. La limitación señalada, deriva de la prohibición que emana en particular de uno de los Tratados antedichos (la Convención de Washington) que prescribe que las riquezas existentes en los Parques Nacionales no pueden ser explotadas con fines comerciales. Como el Código de Aguas chileno no obliga a explicitar el uso que se dará a las aguas una vez otorgado el derecho de aprovechamiento, esta norma queda en el más abismante desamparo.

4. Esta interpretación puede operar sin restricciones desde que se creen los Parques Nacionales conforme lo dispuesto en la Convención de Washington y se cumpla la obligación que tiene el Estado chileno, a través de su gobierno de turno, derivada del artículo V de dicha Convención.

5. Que es urgente, por último, hacer efectivas las protecciones de aquellas regiones calificadas por los instrumentos internacionales (ratificados, dicho sea de paso, por el Estado de Chile), haciendo una distinción real, y concordante con la naturaleza de las cosas, en el sentido de restringir el ejercicio de los derechos de aprovechamiento consuntivo en aquellas zonas, para lo cual deberán delimitarse perfectamente, en cumplimiento de los instrumentos que el derecho reconoce.

[152] Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, Washington, 1940 y la Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, suscrito en París, 1972

Cuencas Hidrográficas Transfronterizas y Derecho Ambiental Internacional con Énfasis en América del Sur

Samuel José Francke Campaña

1 Introducción

Las cuencas internacionales ocupan el 47% del espacio terrestre mundial, lo que refleja la dimensión ambiental del problema hídrico en el planeta. A nivel de América del Sur las Cuencas Transfronterizas ocupan un 60% del territorio y el 60% del territorio de la población de esta región habita en cuencas con recursos hídricos transfronterizos, que comparten 2 o más Estados Soberanos. Por ejemplo, en América del Sur las cuencas hidrográficas del Río Amazonas y del Río de la Plata se encuentran formando parte de 8 y 5 Estados, respectivamente.

En el documento se analizan y presentan escenarios frente a la creciente escasez del recurso hídrico para uso múltiple, donde se incrementa dramáticamente en los países en desarrollo y podría constituir el surgimiento de nuevos conflictos internacionales. En este sentido los posibles conflictos pueden enfrentarse a través de la gestión de cuencas transfronterizas, en base a esquemas de cooperación conjunta entre Estados ribereños, que permita abordar problemas de índole políticos, económicos, sociales y ambientales en el marco del desarrollo sustentable. Se analizan los desafíos a superar en la construcción de los esquemas de cooperación internacional ambiental en cuencas transfronterizas. Finalmente, se presenta y analiza experiencias de gestión en cuencas hidrográficas patagónicas transfronterizas, de las Repúblicas de Argentina y Chile, susceptible de ser aplicada en los diversos países de la Región de América Latina y El Caribe.

2 Consideraciones Generales

La Relevancia de Cuencas y Transfronterizas en la Región de América Latina y el Caribe: Los recursos hídricos disponibles se encuentran en cuencas internacionales transfronterizas que comparten 2 o más Estados soberanos. En América del Sur, las cuencas hidrográficas de los Ríos Amazónicos y del Río de la Plata, se encuentran formando parte 8 y 5 Estados, respectivamente.

En su conjunto las cuencas internacionales ocupan el 47% del espacio terrestre mundial, lo que refleja la dimensión ambiental del problema hídrico en el planeta que incluye 65% de Asia; 60% en África y América del Sur el 60%. Además, un 60% de la población de América del Sur habita en cuencas con recursos hídricos trasfronterizos (Falkern et al, 1987). Asimismo, el territorio de 21 países se localiza en cuencas internacionales, como los casos de países de Paraguay, Venezuela y Uruguay. En la región de Centro América existen tres países con más del 60% de su territorio en cuencas internacionales (Belice 65,1%, Guatemala 64,6% y el Salvador 61,9%). También, Costa Rica y Nicaragua detentan un terreno del 34,7% y 34%, respectivamente.

El Lago Titicaca, constituye un cuerpo de agua de 930.000 Hm3 compartido entre Bolivia y Perú, ubicado a 3810 metros sobre el nivel del mar, registran diferencias respecto a las cuencas Orientales y Occidentales adyacentes, que ofrecen un gran potencial para la generación hidroeléctrica y de riego, para vastas extensiones de tierras áridas y semiáridas del altiplano y en las Costas del Sur del Perú. En base a convenios suscritos, acordaron ambos países que los beneficios de su aprovechamiento deben repartirse en partes iguales y se establecen criterios de compensación en caso de mayores aprovechamientos de un país respecto al otro. Asimismo, Argentina y Chile forman una veintena de cuencas transfronterizas, que sumadas abarcan una superficie cercana a 60.000 km2.

De los Posibles Conflictos a la Cooperación entre Estados soberanos ribereños: La creciente escasez y valor del recurso hídrico para uso múltiple, se incrementa dramáticamente en los países en desarrollo y podría constituir el surgimiento de nuevos conflictos internacionales como por ejemplo: - objetivos militares en instalaciones como represas o infraestructura hidráulica, - apropiación indebida del recurso, - herramienta política en aquellos casos que un Estado “cuencas arriba” restringe el recurso a los usuarios ubicados en “cuencas abajo”. En estos sentidos y aspectos:

- El recurso hidráulico podría constituir para si mismo, causa necesaria y suficiente del conflicto.
- El recurso hídrico como factor de soberanía inspirado en normas, valores y criterios
- El recurso hídrico como fuente de conflicto ambiental puede ser influenciado por la contaminación, las alteraciones de los flujos hídricos, la salinización y la sedimentación
- La creciente privatización de los recursos hídricos, por empresas transnacionales y la transculturización económica del mercado del agua, restaría soberanía a los países de la Región en mantener la posición de los derechos del agua.

Sin embargo, la desigualdad en el uso o acceso de los recursos hidráulicos, podrían ser fuente de mayor pobreza, deterioro ambiental y en determinadas circunstancias de punto conflictos entre pueblos y comunidades ribereñas asentados. En esta situación acentúa la problemática al tratar cuencas transfronterizas como cuadros potenciales del conflicto. Por el contrario, también podría sostenerse que a través de la gestión de cuencas transfronterizas podrían construirse esquemas de cooperación conjunta entre Estados ribereños, que permiten abordar problemas de índole político, social, económico y ambientales en el marco del desarrollo sustentable, frente a situaciones de incompatibilidad de intereses a través de diversas posibilidades de adaptación de las poblaciones, las negociaciones de Estados y participación de los actores involucrados a través de las entidades gubernamentales, la sociedad y el sector privado, la firma de tratados bilaterales y multilaterales – La implementación y monitoreo de los marcos regulatorios y mecanismos o instrumentos económicos, financieros en la gestión de los recursos transfronterizos, de tal forma de avanzar hacia la gestión integrada de las cuencas transfronterizas.

Desafíos de la Cooperación Internacional en Cuencas Transfronterizas: La construcción de esquemas de cooperación ambiental en cuencas transfronterizas puede enfrentarse a los siguientes desafíos a superar:

- La falta de información hidrológica, ambiental y socioeconómico y culturales
- La falta de formulación de planes de manejo para Cuencas Internacionales
- La falta de instituciones que posibilitan una adecuada gestión transfronteriza, especialmente a nivel político, administrativo, mecanismos de funcionamientos, financiamiento y coordinación
- Las dificultades de cumplimiento de las normativas internacionales.
- La falta de participación de los actores, sectores y enfoques multidisciplinarios.
- Los enfoques tradicionales de gestión eminentemente hídricos.
- La dificultad en el dimensionamiento de los beneficios versus los costos de las externalidades.
- La falta de mecanismos o instrumentos económicos.

En resumen se puede decir que el establecimiento de estructuras Institucionales requiere de voluntad y armonía política de cooperación entre Estados. Los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los acuerdos resultan débiles o inexistentes. Asociado esta situación la escasa jurisdicción existente de normativa vigente – a través de la convención de Naciones Unidas sobre usos no manejables de las Cuencas Internacionales – han sido ratificados por pocos Estados. La gestión integrada de estas cuencas requiere contar con una planificación y/o programación de las actividades de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, que consideren los costos y beneficio de las externalidades y/o el pago de los servicios ambientales a nivel local y regional. La gestión en Cuencas Internacionales y la construcción de esquemas de cooperación requiere que se superen modelos eminentemente gubernamentales, por modelos de aproximación de multiactores, multisectoriales y multidisciplinarios.

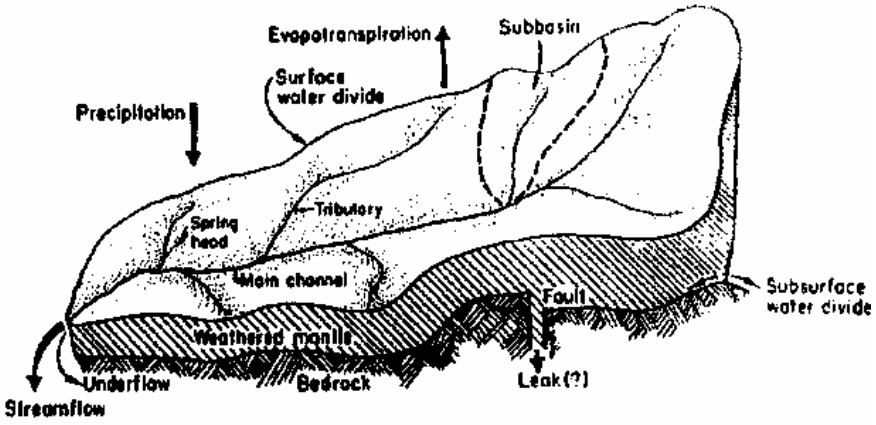
Los enfoques tradicionales que enfatizan preferentemente la gestión de los recursos hídricos y asociados al tema del agua, debieran contar con un enfoque de gestión integral de cuenca que considere las interacciones sistemáticas que se producen en el conjunto de la cuenca, en sus aspectos políticos económicos, sociales y ambientales. Al valorar y relevar la gestión social y mecanismos institucionales como ejes centrales en la gestión de Cuencas Internacionales. En términos generales los costos y beneficios de las externalidades resultan mayores en el ámbito regional que a nivel nacional. En lo fundamental, en el esquema de cooperación se intenta reducir los

costos sociales y la necesidad de capturar los mayores beneficios posibles, que posibiliten la incorporación de un número mayor de actores a cooperar. Se requiere contar y desarrollar mecanismos o instrumentos económicos para la adecuada gestión de las Cuencas Internacionales, de tal forma de enfrentar los desafíos futuros en una nueva fase de generación de acuerdos con poblaciones ribereñas y tomadores de decisiones.

3 Cuencas Transfronterizas y Derecho Internacional

Los cursos de agua internacionales, ríos internacionales y cuencas hidrográficas, constituyen temas relevantes en la doctrina del derecho internacional, que se encuentran en constante discusión, evaluación y transformación. El concepto de río internacional surge del artículo 108 del acta final del Congreso de Viena del año 1815, el cual se refiere a la noción de "ríos navegantes que atraviesan o separan los territorios de dos o más Estados". Esta definición se refiere al establecimiento de una

Figura 1: Representación Esquemática de una Cuenca Hidrográfica



región internacional que regule específicamente la navegación de dichos ríos. Se entiende que ríos internacionales son los que forman una frontera entre Estados o los que cruzan dichas fronteras. Sin embargo, el concepto de río internacional evoluciona hasta la actualidad al concepto de cuenca hidrografía internacional, en lugar del río internacional. Entendiéndose como cuenca hidrográfica "el área delimitada por los cursos de aguas superficiales que confluyen a un punto común".

En una cuenca hidrográfica el hombre interactúa con los diferentes recursos naturales (agua, suelo, cubierta, vegetal, fauna, etc.) y los recursos socioeconómicos y culturales a través de diferentes acciones. Un grupo de estas acciones están orientadas a "aprovechar" los recursos naturales (usarlo, transformarlos o consumirlos) con fines de un desarrollo económico. A su vez, otro grupo de acciones están orientadas a "manejar" los recursos naturales (conservarlos, protegerlos, recuperarlos o preservarlos), cuyo objetivo son los de asegurar la sustentabilidad del ambiente a través del manejo integral de la cuenca hidrográfica. También, una cuenca hidrográfica puede definirse como: "una zona en la que todas las corrientes de agua se alimentan en una vertiente común y fluyen por una vía o más vías comunes a un mar, a un lago, o algún lugar interior sin visible salida al mar; incluye por tanto el territorio, los ríos, lagos afluentes, aguas subterráneas e incluso capas freáticas a condición de que todas estas aguas estén unidas en un mismo sistema hidrológico".

En la agenda 21 se recoge el concepto de recursos de aguas transfronterizos que involucran necesariamente una visión de cuenca o subcuenca, mediante la búsqueda de cuatro objetivos principales:

- Promover un enfoque dinámico, interactivo, y multisectorial de la ordenación de los recursos hídricos, incluidas la protección y la determinación de posibles fuentes de abastecimiento de agua dulce, que abarquen consideraciones tecnológicas, económicas ambientales y sanitarias.
- Planificar la utilización, protección, conservación y ordenación sostenibles y racionales de los recursos hídricos con arreglo a las necesidades y prioridades de la colectividad, dentro del marco de la política d desarrollo económico nacional.

- Elaborar, aplicar y evaluar proyectos y programas que sean tanto económicamente eficientes como socialmente adecuados, dentro de unas estrategias definidas con claridad y basadas en un enfoque de plena participación pública, incluida la de la mujer, la juventud, las poblaciones indígenas y las comunidades locales, en las medidas y decisiones sobre la ordenación del agua.
- Determinar y fortalecer o implementar, según sea necesario, en particular en los países en desarrollo, los mecanismos institucionales, jurídicos y financieros adecuados para lograr que la política sobre los recursos hídricos y que su ejecución sea un catalizador del progreso social y el crecimiento económico sostenibles."

En un sentido amplio y básicamente para la regulación jurídica de los usos de las aguas internacionales para fines distintos de la navegación, se ha utilizado el término: curso de agua internacional. De esta forma la Comisión de Derecho Internacional afirmaba en 1980 que: "un curso de agua internacional no es solamente un conducto que lleve agua por el territorio de dos o más Estados. Aunque en general, se considera con razón, que en lo esencial es la corriente principal de un río que atraviesa o forma una frontera internacional, el curso de agua internacional es algo más, por cuanto forma parte de algo que cabe calificar de sistema; está constituido por componentes que abarcan o pueden abarcar no sólo ríos sino otras unidades tales como afluentes, lagos, canales, glaciares y aguas subterráneas, que en virtud de su relación física, constituyan un conjunto unitario."

4 Normas y Principios de Cursos de Aguas Internacionales

En el ámbito internacional multilateral, se han aprobado principios y normas tendientes a la preservación del agua como elemento fundamental para el sustento de los pueblos y a establecer ciertos compromisos para los Estados en orden a proteger dicho recurso en sus respectivos territorios. Estas normas y principios han sido recogidos en instrumentos multilaterales de diverso valor jurídico y que en definitiva están orientados a la utilización racional y equitativa de los recursos hídricos, en especial, respecto de aquellos que son compartidos entre dos o más países. Entre estos instrumentos, se cuentan:

- El Acta de Montevideo, sobre Uso Industrial y Agrícola de los Ríos Internacionales, adoptada en 1933, en la VII Conferencia Internacional Americana;
- Las Normas de Helsinki, aprobadas en la 52 Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional en 1966 (de valor doctrinario);
- La Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (1997);
- La Convención sobre Conservación de Zonas Húmedas de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, suscrita en Ramsar, Irán, en 1971, y otros. En ellos se busca principalmente el compromiso de los países de dar un uso responsable del agua, bajo principios de cooperación, uso equitativo y protección de los recursos y de no causar daño a la cuenca de donde éstos provienen.
- Por lo relevante y fundamental en estas temática, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 21 de mayo de 1997, el texto de la Convención sobre el Derecho de Uso de Cursos de Agua Internacionales No Navegables, recomendando a los países miembros a adherirse.
- La Convención se funda indiscutiblemente en esta última teoría de la soberanía limitada o restringida. Se trata de la Convención sobre el régimen de la utilización de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Y aunque el instrumento no pudo ser adoptado por consenso, al encontrar la oposición de ciertos Estados de aguas arriba, ningún Estado impugnó en el proceso de su elaboración el principio de la utilización equitativa y razonable del curso de agua internacional (Art. 5), principio que excluye la doctrina de la soberanía absoluta y que forma parte hoy, sin duda del derecho internacional general.
- Este acuerdo establece normas y procedimientos jurídicos mínimos.

- El instrumento que nos ocupa es una convención marco, destinada a orientar a los Estados en la negociación de acuerdos particulares, bilaterales o multilaterales. Pese a ello, algunas de sus disposiciones están redactadas en términos sumamente precisos y detallados.
- La Convención prevé incluso un mecanismo de solución de controversias. El mecanismo es desde luego modesto, porque como medio obligatorio no prevé más que la conciliación. Aunque esta convención implica estándares mínimos un gran número de Estados no estuvo ni siquiera a aceptar esos estándares.

  De conformidad con el artículo 5 de la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, encontramos el principio de utilización común de recursos hidrológicos compartidos según el cual:

- Los Estados del curso de agua utilizan en sus territorios respectivos un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable.
- Los Estados del curso de agua utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional con el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible.
- El disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso del agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate.
- Los Estados del curso de agua participarán en el uso, aprovechamiento y protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable.
- Esa participación incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento.
- Este principio exige que toda vez que un país utilice el agua de una cuenca compartida no prive a otros países ribereños de su derecho a un uso equitativo y razonable.
- Se hace referencia a esta norma como el principio del “uso no dañino de un recurso” el cual está reconocido universalmente (los principios 21 y 22 de la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Ambiente).

Ahora bien, sobre el principio de utilización común de recursos hídricos compartidos, encontraremos siempre la controversia entre los Estados aguas arriba o superiores y Estados aguas abajo o inferiores, en tanto que cada uno deberá sus derechos soberanos sobre sus recursos, no aceptando limitación alguna. Para ello, los Estados deberán negociar para utilizar esos recursos conforme al principio de la utilización y participación equitativas y razonables, establecidos en el artículo 6 de la Convención. Para ello deberán tener en cuenta:

- Los factores geográficos, hidrográficos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales;
- Las necesidades económicas y sociales de los Estados del curso de agua interesados;
- La población dependiente del curso de agua en cada Estado del curso;
- Los efectos que el uso o los usos del curso de agua en uno de los Estados del curso de agua produzcan en otros Estados del curso de agua;
- Los usos existentes y potenciales del curso de agua;
- La conservación, la protección, el aprovechamiento y la economía en la utilización de los recursos hídricos del curso de agua y el costo de las medidas adoptadas a tal efecto;
- La existencia de alternativa, de valor correspondiente, respecto de un uso particular existente o previsto.
- La obligación de no causar daños apreciables (Art. 7);
- La obligación general de cooperación (Art. 8);
- El intercambio regular de datos e información (Art. 9); y
- La inexistencia de prioridad entre los diversos usos de un curso de agua (Art. 10).

Aunque las obligaciones que emanen de esta Convención no incidan sobre las obligaciones que los Estados tuvieran asumidas en virtud de acuerdos específicos, se comprometen a armonizar las

obligaciones de los acuerdos particulares con los principios básicos de esta Convención general (Art. 3), manifestando así su vocación de norma general de Derecho Internacional sobre la materia.

También, en materia de cursos de agua internacionales, es necesario tener presente algunos principios de derecho internacional, que están plasmados en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Naciones Unidas, 1992). Entre ellos:

- El que "los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo", pero también el que tienen "la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional". (Principio 3).
- De igual manera "las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional" (Principio 12).
- Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas en esos Estados en una fecha temprana y de buena fe (Principio 19).

5 Principios de Cursos de Aguas Internacionales en Cuencas Transfronterizas

Libertad de Navegación y Comunidad de Derecho: Este principio fue consagrado por la Corte Permanente en un fallo de 1923 relativo a la jurisdicción territorial de la Comisión Internacional del río Oder, en el que se discutía la libertad de navegación de los cursos de agua internacionales. La Corte aceptó "que el deseo de proporcionar a los Estados situados corriente arriba la posibilidad de su libre acceso al mar, ha desempeñado un papel considerable en la formación del principio de la libertad de navegación", sin perjuicio de lo cual agregó: "Pero cuando se examina de qué manera han considerado los Estados las condiciones concretas creadas por el hecho de que una misma corriente de agua atraviese o separe el territorio de más de un Estado y la posibilidad de realizar las exigencias de justicia y las consideraciones de utilidad que este hecho pone de relieve, se observa enseguida que la solución del problema no se ha buscado en la idea de un derecho de paso a favor de los Estados situados corriente arriba, sino en la de una cierta comunidad de intereses de los Estados ribereños. Esta comunidad de intereses sobre un río navegable se convierte en la base de una comunidad de Derecho cuyos rasgos esenciales son la perfecta igualdad de todos los Estados ribereños en el uso de todo el recorrido del río y la exclusión de todo privilegio a favor de un ribereño cualquiera en relación con los otros" (C.P.J.I. 1980).

El Deber de Impedir que se Causen Daños Sustanciales al Estado Vecino: Un Estado no puede ejecutar ni permitir la ejecución en su territorio de trabajos que causen un daño sustancial a los derechos legítimos de un Estado vecino. Inversamente, un Estado está plenamente facultado a utilizar las aguas que atraviesan o que limitan su territorio cuando dicha utilización no causa perjuicios serios a los corribereños. Se puede citar como ejemplos de daños sustanciales: las desviaciones de agua que provocan una disminución tan apreciable del caudal del río como para afectar la navegación; la contaminación considerable y perjudicial del curso de agua; las desviaciones que afectan gravemente las obras de irrigación o que disminuyen la capacidad productiva de las represas hidroeléctricas; los trabajos que provocan inundaciones en el territorio de otro Estado.

Surge también del principio la necesidad de prevenir los daños y de acordar las medidas adecuadas antes de que éstos se produzcan. Por principio, la cooperación entre los países miembros en materia de protección y utilización de aguas transfronterizas deberá llevarse a cabo principalmente mediante la elaboración de acuerdos entre los países ribereños de las mismas aguas. "Por aguas transfronterizas se entenderán las aguas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados; en el caso de las aguas transfronterizas que desembocan directamente en el mar, el límite de dichas aguas lo constituye una línea recta trazada a través de sus respectivas desembocaduras entre puntos de la línea de bajamar de sus orillas" (Artículo 1.1.) Convenio Sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales Helsinki, 1992). Sin embargo cuando en particular no se ha llegado aún a establecer dichos acuerdos se requiere recurrir a principios generales sobre el

particular. Resulta evidente la necesidad delimitar el ejercicio de las competencias en la medida en que pudieren producirse efectos perjudiciales para terceros. Esto resulta claro en los supuestos de los ríos internacionales, en los que su utilización abusiva o despreocupada podría generar daños irreparables para Estados sucesivos.

La Distribución Equitativa de Beneficios: La doctrina que prevalece en esta materia, aplicada por los tribunales competentes y por los Estados al concluir tratados internacionales es la que se conoce como la "distribución equitativa de beneficios". La Asociación de Derecho Internacional estableció en las Reglas de Helsinki que "cada Estado de la cuenca está facultado, dentro de su territorio, a una razonable y equitativa participación en las ventajas derivadas de la utilización de las aguas de una cuenca internacional.Conforme a la doctrina de la "distribución equitativa" se deben evaluar comparativamente los intereses contrapuestos de los Estados involucrados, conjuntamente con las demás circunstancias del caso. Un elemento a tener en cuenta es, por ejemplo, la eficiencia de la utilización anterior que puede ser afectada por una obra nueva. Por lo tanto, un Estado que necesita agua puede sostener que determinada utilización realizada por un Estado vecino constituye un despilfarro que debiera corregirse. Estos principios fueron incorporados a las llamadas Normas Helsinki, de carácter no obligatorio, y constituye toda una recomendación sobre indemnización y compensación de los daños ocasionados a los intereses de otros usuarios de aguas transfronterizas.

El principio de la Precaución, de el que contamina paga y de utilización sostenible: Otros principios reconocidos por los Estados se encuentra "el principio de precaución", en virtud del cual no se aplazarán las medidas para evitar el posible impacto transfronterizo de la emisión de sustancias peligrosas so pretexto de que las investigaciones científicas no han demostrado plenamente una relación causal entre dichas sustancias, por un lado, y un posible impacto transfronterizo, por otro lado. También el "principio de el que contamina paga", en virtud del cual los costes de las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación correrán a cargo del contaminador (Helsinki, 1992).

En la Agenda XXI, el punto 18.4, trata sobre los recursos de aguas transfronterizos y su utilización que revisten gran importancia para los Estados ribereños. En este punto se llama a la cooperación entre esos Estados de conformidad con los acuerdos existentes u otros mecanismos pertinentes, teniendo en cuenta los intereses de todos los Estados ribereños interesados. Además, en forma detallada se habla de los recursos de aguas transfronterizos y su protección, solicitando a los Estados la necesidad de definir principios para una utilización sostenible de los cursos de agua transfronterizados y de los lagos internacionales, así como en la de elaborar acuerdos para protegerlos de la contaminación. En particular, llama a que "las partes establecerán límites de emisión basados, en la medida de lo posible, en las mejores tecnologías disponibles, concretamente aplicables a determinados sectores o industrias o a productos específicos", y pide para las aguas residuales municipales el respectivo "tratamiento biológico" (Naciones Unidas 1994).

El agua es un recurso natural vital para la prosperidad y la estabilidad futuras y se debe prestar una atención particular a los mecanismos e instrumentos que permiten promover la utilización del agua como elemento catalizador de la cooperación regional antes que como posible fuente de conflicto. Así se ha reconocido a muy alto nivel en la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, en Bonn, el 4 de diciembre de 2001, donde expresan que "confirmamos nuestra resolución de detener la explotación insostenible de los recursos hídricos mediante la elaboración de estrategias de ordenación de las aguas a nivel regional, nacional y local" (Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, 2001).

6 Impacto Transfronterizo

En materia de protección y contaminación de aguas transfronterizas, es necesario considerar el concepto de impacto transfronterizo, según lo establece el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, Helsinki el 17 de marzo de 1992. "Por impacto transfronterizo se entenderá cualquier efecto adverso importante que una modificación del estado de las aguas transfronterizas causada por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de una Parte, pueda producir sobre el medio ambiente en una zona bajo jurisdicción de otra Parte". A este respecto se señalan los efectos sobre áreas específicas que impactan sobre el medio ambiente "que afectan a la salud y

seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras físicas, o a la interacción entre dichos factores; y los que tienen los efectos sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas derivadas de las alteraciones de dichos factores".

También en el artículo 3 de dicho Convenio, se hace un llamado a los Estados Partes para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo: "las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, compatibilizarán las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con el fin de garantizar, entre otras cosas, que:

- Se prevenga, controle y reduzca en su origen la emisión de contaminantes mediante la aplicación de, entre otras cosas, tecnología por contaminante o sin residuos.
- Se protejan las aguas transfronterizadas contra la contaminación procedente de fuentes puntuales mediante la autorización previa por parte de las autoridades nacionales competentes de las descargas de aguas residuales y que se vigilen y controlen dichas descargas autorizadas.
- Los límites para las descargas de aguas residuales establecidos en los permisos se basan en la mejor tecnología disponible para las descargas de sustancias peligrosas.
- Se impongan exigencias más estrictas, que lleguen hasta la prohibición en determinados casos, cuando la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema así lo exija.
- Se aplique al menos un tratamiento biológico o procesos equivalentes a las aguas residuales urbanas, con un planteamiento gradual cuando sea necesario.
- Se tomen las medidas adecuadas, tales como la aplicación de la mejor tecnología disponible, con el fin de reducir las aportaciones de nutrientes de fuentes industriales y urbanas.
- Se elaboren y apliquen las medidas adecuadas y las mejores prácticas medioambientales para la reducción de las aportaciones de nutrientes peligrosas de fuentes difusas, en particular cuando las fuentes principales radiquen en la agricultura (en el anexo 11 al presente convenio figuran las directrices para elaborar las mejores prácticas medioambientales).
- Se apliquen la evaluación del impacto ambiental y otros medios de evaluación.
- Se fomente la ordenación sostenible de los recursos hídricos, incluida la aplicación del enfoque de los ecosistemas.
- Se elaboren planes para casos de emergencia.
- Se adopten medidas específicas adicionales para prevenir la contaminación de las aguas subterráneas
- Se reduzca al mínimo el riesgo de contaminación accidental".

Necesariamente en nuestra Región los principios y normas señaladas deberán considerarse en el futuro en acuerdos concretos de protección de sus Cuencas Hidrográficas transfronterizas.

7 Experiencia de Gestión en Cuencas Hidrográficas Patagónicas Transfronterizas

En el marco del tratado de medio ambiente (1991), del protocolo adicional sobre recursos hídricos compartidos (1991) y del protocolo específico adicional sobre cooperación en materias forestales (1997), suscritos entre las República de Chile y Argentina, se ha desarrollado una interesante experiencia y expedita instancia para promocionar el manejo y gestión integrada de los recursos naturales en cuencas hidrográficas de la Región Patagónica Chileno-Argentina, inserta en el cono sur de Latinoamérica. Por una parte, se ha propiciado reuniones permanentes de los grupos de trabajo a nivel de las respectivas cancillerías, con el objeto de determinar y priorizar aquellas cuencas hidrográficas patagónicas de interés mutuo, de tal forma de impulsar acciones y proponer conforme a conceptos de manejo integral de cuencas hidrográficas planes parciales de utilización de cuencas.

Por otra parte, a través de seminarios-talleres anuales entre los años 1997-2003, a nivel de las regiones chilenas y provincias argentinas, de las región patagónica Conosur, se ha logrado:

- Favorecer el intercambio de experiencias
- Evaluar y ejecutar un seguimiento continuo de los acuerdos bilaterales
- Desarrollar un mecanismo de coordinación de instituciones y profesionales de un amplio espectro temático
- Favorecer los mecanismos de participación regional / provincial
- Avanzar hacia la sensibilización de autoridades políticas, técnica, comunidades y público en general
- Avanzar hacia el desarrollo sustentable de los recursos transfronterizos
- Relevar la región patagónica en el Cono sur de América Latina desde la perspectiva ecológica, económica y sociocultural.

Hacia el futuro se espera continuar con el intercambio de experiencias (seminario-talleres), favorecer acuerdos en programas específicos sobre planes de gestión de cuencas, postular proyectos específicos a organismos internacionales en áreas de común acuerdo y reactivar la aplicación del protocolo forestal.

Las Repúblicas de Argentina y Chile comparten una frontera común de aproximadamente 4500 Km, la quinta más larga del mundo. A través de esta longitud, la definición de recursos hídricos transfronterizos a nivel de cuencas se expresa para fines de este trabajo especialmente en 12 cuencas hidrográficas de la región patagónica, inserta en el cono sur de Latinoamérica. En éste contexto, el desafío para ambos países ha sido avanzar hacia la integración económica, social y ambiental en el marco del desarrollo sustentable, para lo cual se ha formado un marco institucional propicio basado en:

- El Acta de Santiago (1971)
- El Tratado Ambiental e integración (1984)
- El Protocolo Adicional de Recursos Hídricos Compartidos (1991)
- El Tratado sobre Integración y Complementación Minera (1991)
- El Protocolo Forestal (1997).

En el marco del tratado del Medioambiente y del Protocolo adicional de recursos hídricos compartidos, se han conformado grupos de trabajo Argentino-Chileno a nivel de las respectivas cancillerías de tal forma de consolidar en el conocimiento, planificación e implementación de acciones conjuntas. Al respecto se tienen los siguientes avances:

- Selección de Cuencas Prioritarias
- Elaboración de un Sistema de Información sobre Recursos Hídricos Compartidos y Recursos Naturales de ambos Países
- Definición de estructura de los Planes Generales de Utilización conforme a conceptos de Manejo Integral de Cuencas hidrográficas.

Por otra parte, a través de seminarios–talleres anuales entre los años 1997 – 2002, a nivel de provincias Argentinas y regiones Chilenas de la Región Patagónica Cono-Sur, se han logrado avances en:

- Favorecer el intercambio de experiencias
- Evaluar y realizar un seguimiento continuo de las Cuencas Hidrográficas bilaterales
- Favorecer mecanismos de coordinación y participación de instituciones y profesionales de un amplio espectro temático
- Sensibilizar autoridades políticas, técnicas y comunidades en general.

En el presente trabajo se entrega un resumen de algunos aspectos de los recursos hídricos compartidos de Argentina y Chile, se analizan los avances registrados a nivel de cancillerías y a nivel de la participación local de las provincias Argentinas y Regiones Chilenas para el período 1996-2003 y se comentan las perspectivas de un trabajo conjunto para la gestión compartida de recursos hídricos de Cuencas Hidrográficas Patagónicas de ambos países. Ambos países, han concretado acuerdos para avanzar hacia la gestión de los recursos hídricos transfronterizos entendiéndose a la Cuenca como unidad de planificación y gestión territorial, que contiene interrelaciones e interdependencias de alto interés para la gestión integrada de Cuencas. A través de la gestión de recursos hídricos transfronterizos:

- Se favorecen mecanismos de intercambio de información continua
- Se establecen sistemas alerta temprana para alternar impactos por crecidas y contaminación
- Se asegura que actividades no impidan el uso compartido, razonable y equitativo
- Se favorece el intercambio de experiencias
- Se establecen obligaciones y derechos recíprocos
- Se establecen reglas de procedimiento y resolución de conflictos
- Se promueve el dialogo y desarrolla la confiabilidad entre países
- Se posibilita acuerdos para proyectos específicos.

8 Los Recursos Naturales de la Patagonia de Argentina y Chile a Nivel de Cuencas Hidrográficas

En la Región Patagónica, los recursos hídricos compartidos entre Argentina y Chile se extienden al Sur del paralelo 39° Latitud Sur, detentan un carácter permanente de Cuencas Hidrográficas de cursos contiguos, representando cursos de aguas superficiales y cuerpos lacustres en la zona andina patagónica (Ver cuadro adjunto). Los recursos hídricos compartidos con Chile detentan una potencialidad significativa, ocupando el 1% de la superficie y representando el 5% de la disponibilidad de agua para Argentina.

Las cuencas hidrográficas de la patagonia Chilena con recursos hídricos compartidos con Argentina, representa territorialmente el 40% de la superficie de la patagonia chilena, comprenden el 57 % de la superficie con bosques naturales de Chile y corresponde al 41 % de las superficies de áreas silvestres protegidas (SNASPE) al considerar parques nacionales, monumentos naturales y reservas forestales nacionales, lo que contribuye a mantener en equilibrio las cuencas hidrográficas de la relación suelo-agua y bosque (Francke, 2002).

En ambos países, los recursos hídricos se emplean para consumo humano, riego y principalmente en actividades de recreación y esparcimiento como la pesca y ecoturismo, lo que contribuye a la conservación de la biodiversidad, la conservación de suelos y aguas, y del medioambiente en general de las cuencas hidrográficas patagónicas. En general los ecosistemas patagónicos detentan recursos vegetacionales y paisajes prístinos y recursos hídricos de alta calidad con niveles muy bajos de contaminación, en consideración a la baja densidad poblacional, bajo nivel de actividades industriales y de tipo económico productivo, lo que ha permitido mantener el frágil equilibrio de los ecosistemas patagónicos a nivel de cuencas hidrográficas, lo que ha contribuido a incrementar el ecoturismo de la Región patagónica, inserta en el Cono- Sur de Latinoamérica.

No obstante lo anterior, existen superficies de la patagonia chilena con áreas de riesgo de desertificación relacionados con procesos de degradación de cubiertas boscosas en el pasado, áreas fuertemente degradadas por incendios forestales y sobrepastoreo intensivo, lo que contribuye a la voladura de suelos en forma laminar por la acción de la erosión eólica en estepas semiáridas frías. En áreas de mayor pluviosidad, aumenta intensamente la susceptibilidad a la erosión hídrica lo que intensifica los procesos hidrológicos de erosión, sedimentación y embancamiento de las Cuencas Hidrográficas. Por otra parte, los procesos de desertificación afectan notable e intensamente vastas extensiones de la superficie patagónica Argentina, principalmente debido a la acción del sobre pastoreo y el viento. En ambos países los procesos de degradación de recursos naturales se deben a la aplicación de modelos de desarrollo no sostenibles.

Tabla I: Cuencas Patagónicas con Recursos Hídricos Compartidos de las Repúblicas de Argentina y Chile.

Argentina	Chile	Vertiente
Hua-hum	Valdivia	Pacífico
Manso-Puelo	Puelo	Pacífico
Río Encuentro/ Engaño / Pico	Palena	Pacífico
Futaleufú, Puelo y parte del Manso	Yelcho	Pacífico
Río Simpson	Aysén	Pacífico
Lago Buenos Aires / Río Jeinimeni / Pueyrredón y parte del Mayer	Backer	Pacífico
Vizcachas, Zanja Honda y Guillermo	Serrano	Pacífico
Río Gallegos	Gallegos	Atlántico
Río Chico	Chico	Atlántico
Río Grande, Tierra del Fuego	Grande	Atlántico
Lago Fagnano	Azopardo	Atlántico
Lago Fagnano	Lapataia	Atlántico

Se conformaron a nivel de cancillerías respectivas grupos de trabajo y expertos (1996) y se formaron subgrupos de trabajo para cuencas hidrográficas. (2002), quienes han desarrollado las siguientes actividades:

- Fichas temáticas de Cuencas con recursos hídricos compartidos
- Intercambio de informaciones
- Elaboración de estructura de Planes generales de utilización en función del manejo integral de Cuencas
- Priorización de Cuencas primera fase: Río Hua Húm – Valdivia; Río Puelo, Río Manso y Río Puelo (Argentina); Río Futaleufú – Yelcho; Río Grande de Tierra del Fuego;
- Priorización de Cuencas segunda fase: Río Baker / Río Jeinimeni – Lago Buenos Aires; Río Palena / Río y Lago Palena / Río Encuentro – Río Tigre y Río Figueroa; Río Gallegos / Río Penitentes, Río Rubens;
- Para los años 2002 y 2003 se espera en conformación de los subgrupos de expertos para cada cuenca
- Avanzar hacia la implementación en base a criterios progresivos de los planes generales de utilización

Como acciones complementarias del protocolo específico sobre recursos hídricos compartidos se ha promovido el intercambio de información legal, institucional, tecnológico científico, documentación e investigación a través de seminarios talleres para el encuentro bilateral de científicos, técnicos, expertos, autoridades y comunidades representativas de las cuencas hidrográficas patagónicas. Particularmente relevantes han sido los seminarios – talleres regionales / provinciales de cuencas hidrográficas patagónicas llevadas a cabo en:

- Puerto Varas, Chile, 1997
- San Carlos de Bariloche, Argentina, 1998
- Coyhaique, Chile, 1999
- Río Gallegos, Argentina, 2000
- Punta Arenas, Chile, 2001
- Usuaia, Argentina, 2002
- Valdivia, Chile, 2003

Los logros alcanzados en los seminarios – talleres 1999 – 2002, se puede resumir en:

- Instancia expedita que ha favorecido la participación regional / provincial.
- Instancia de coordinación de instituciones y profesionales con un amplio aspecto temático.
- Instancia que ha favorecido el intercambio de experiencias y aunar criterios.
- Instancia para evaluar y efectuar un seguimiento continuo de acuerdos binacionales.
- Instancia para promocionar el manejo y gestión integrada de recursos naturales con énfasis en los aspectos hídricos a nivel de cuencas hidrográficas.
- Instancia de socialización y sensibilización de autoridades, políticos, técnicos, comunidades y público en general en relación a la temática.
- Instancia para avanzar hacia el desarrollo sustentable de recursos naturales transfronterizos.
- Instancia para relevar la región patagónica en el cono sur de América Latina desde la perspectiva ecológica, económica y sociocultural
- Instancia para afianzar la hermandad Argentina/ Chilena

9 Hacia el Futuro – Perspectivas

Transcurrida una década de la firma del protocolo adicional, de seis años de valiosa tarea mancomunada de expertos argentinos y chilenos, se han logrado conformar grupos de trabajo y avanzar hacia la gestión integrada de los recursos hídricos a nivel de cuencas hidrográficas en la región patagónica.

Actualmente se encuentran en proceso de conformación de grupos de expertos provinciales / regionales en ambos países, quienes a través de la coordinación conjunta llevará a cabo una planificación participativa para lograr una gestión integrada de las cuencas hidrográficas patagónicas, dentro del marco del desarrollo sustentable. Hacia el futuro se espera:

- Favorecer intercambio de experiencias (taller / seminarios)
- Favorecer acuerdos en programas específicos-planes de utilización.
- Postular proyectos en organismos internacionales en áreas de común acuerdo:
- Combate a la desertificación.
- Ordenamiento territorial de recursos naturales para el manejo de cuencas prioritarias.
- Proyecto de uso múltiple (forestal, ecoturísticos, hídricos)
- Reactivar protocolo forestal.

BIBLIOGRAFÍA

Falkenmark, M; da Cuhna, L; David, L. 1987. New water Management Estrategies Needed for the 21st Country Water International Vol 12, N°3. pp 94-101.

Francke, S. 2002. Gestión Integrada de Cuencas Transfronterizas Argentino-Chilenas. Actas 6° Seminario – Taller – Binacional; USUAIA.

Gaviño Novillo, M. 2002. La Gestión de los recursos hídricos Compartidos con la República de Chile: Actividades desarrolladas. Período 1996 – 2001. Actas 6° Seminario – Taller – Binacional; USUAIA.

Global Water Partnerschip 2000. Agua para el Siglo XXI: De la Visión a la Acción. America del Sur 81p.

Marco Jurídico y Desarrollo Forestal

Sergio Montenegro Arriagada

Introducción

La temática fundamental que se plantea en esta presentación es cuestionar hasta qué punto el actual marco jurídico vigente en Chile, expresado en diversas normas jurídicas de distinta jerarquía, son las adecuadas para asegurar la preservación y conservación del recurso bosque en nuestro medio. Interesa el presente y futuro de nuestra riqueza forestal, ya que Chile, conforme a su estrategia de desarrollo y metas de crecimiento, depende fundamentalmente del comercio de exportación. Según cifras disponibles, aproximadamente el 30% del PIB proviene de las exportaciones, un gran porcentaje de ellas(79%) son recursos naturales o derivados de ellas, los diez principales productos de exportación son derivados directos de recursos naturales, encontrándose entre ellos las tablas aserradas de pino insigne, rollizos de pino, y pasta química semiblanqueada o blanqueada. [153]

Paralelamente a esta evidencia, resulta entonces preocupante la situación en que se encuentra el recurso forestal en el país. Así tenemos que, por ej.:

- el consumo industrial de especies nativas se ha incrementado de 789.380 m3 en 1985 (13,9% del consumo total) a 1.560.930 m3 en el año 2000 (16,1% del consumo total) [154]
- las astillas de exportación han aumentado desde 150.000 tons., en 1988, alcanzando su cifra récord en 1995, con 2.500.000 tons., para bajar en el 2000 a las 800.000 tons. [155]
- la sustitución por plantaciones ha representado, en el período 1991 a 1994, según un estudio, un 19% del total intervenido, y según otra fuente, un 30% del mismo total [156]
- por concepto de habilitación agropecuaria se ha perdido un 15% ó 10% según las mismas fuentes y debido a incendios, ambas fuentes coinciden en un 3%, todo ello para el período 1991-1994. [157]

Cabe destacar que el diagnóstico descrito no es sólo característica de nuestra realidad forestal. Lo es también a escala mundial, y en particular de América Latina y el Caribe, ya que según un Informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), no obstante que esta Región "tiene una de las más importantes riquezas forestales del mundo, con cerca de un cuarto del total de bosques a nivel mundial....posee también la tasa de deforestación más alta a nivel mundial, alcanzando un promedio anual de 0,48%. De las 418 millones de hàs. de bosques naturales perdidas en todo el mundo durante los últimos 30 años, 190 millones de hàs. ocurrieron en América Latina. El total de áreas forestales de la Región se redujo en alrededor de 46.7 millones de hàs. entre los años 1990 y 2000 [158].

Por ello, y volviendo al caso de Chile, resulta de impostergable necesidad que el país cuente con un marco regulatorio moderno, eficaz y eficiente que regule al sector forestal, incluída su institucionalidad. La eficacia dice relación con la propiedad de una norma jurídica para dar solución al problema que pretende resolver y la eficiencia tiene que ver con el grado de acatamiento o cumplimiento de la misma. [159]

---

[153] Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos/ CONAMA. "Informe país: estado del medio ambiente en Chile 2002", LOM Edic., Santiago, Chile, dic.2002, págs.3-4

[154] Idem. Ob.cit. pág. 138

[155] Idem. Ob.cit. pág. 139

[156] Idem. Ob.cit. pág.143. También, coincide con el 30%, Nicolo Gligo: "Lucha contra la deforestación". En : Chile Sustentable: "Evaluación ciudadana de los compromisos de Río, 92".LOM Edic. Santiago, Chile, julio, 2002, pág.76

[157] Idem. Obs. Cits. págs. 143 y 76, respectivamente

[158] UNEP. "Global Environment Outlook – GEO.3. Past, present and future perspectives". Earthscan Publications Ltd. London, Sterling, VA., pp. 20,21 y 107.

[159] Valenzuela, Rafael. "El Derecho Ambiental ante la enseñanza y la investigación". (En: "Revista de Ciencias Sociales", de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, Nº23, 2º semestre, 1983, págs.179-200)

Indudablemente, la sola normativa jurídica no basta para asegurar una eficaz y eficiente gestión sustentable de la masa forestal nacional. Ella debe ser expresión de una política forestal y contar con una moderna y racional institucionalidad que asegure su cabal aplicación y contar con recursos humanos, financieros, técnicos y materiales, suficientes para una oportuna y ejemplar fiscalización y sanción a los infractores. En efecto, y según las cifras ya expuestas, una de las principales causas de eliminación y degradación del bosque nativo en nuestro medio la sido "la histórica ausencia de una política forestal clara y explícita, que guíe el desarrollo del sector forestal. Nunca se han definido principios, objetivos y líneas de acción que el país requiere para que la utilización de sus recursos naturales no produzca efectos adversos sobre nuestro patrimonio forestal ni amenace su conservación"[160].

Desgraciadamente, en este doble aspecto (política e institucionalidad), ha existido una prolongada discusión entre los actores del sistema (CONAF, empresarios y organizaciones no gubernamentales) para establecer, por lo menos, las bases para definir un marco regulatorio para el sector. Por otra parte, existe, desde hace más o menos doce años a la fecha, un proyecto de ley sobre "bosque nativo" en trámite legislativo, sin mostrar avances, el que debiera recoger idealmente las bases o principios que se acuerden en las mencionadas gestiones. [161] Sin dejar de señalar que los temas acerca de la necesidad de una política forestal nacional y una moderna y eficaz institucionalidad para el sector forestal son de impostergable definición, por razones del marco temático central de esta presentación sólo nos referiremos al cuestionamiento de la regulación jurídica vigente y sus incompatibilidades para la real preservación y conservación forestales.

La distinción entre normativa jurídica de "preservación" y la de "conservación", resulta de innegable importancia al precisar sus objetivos y alcances. En efecto, "las de "preservación" son aquellas cuyo objetivo es el cuidado, mantención o prevención, antes del uso o aprovechamiento de los recursos forestales; en tanto que las de "conservación" son aquellas que rigen "al momento" o "junto con" el uso o aprovechamiento de dichos recursos. En este último caso, entendida la "conservación" en su acepción positiva, de manejo, utilización, aprovechamiento o desarrollo sostenible de nuestros recursos forestales " [162]. Las incompatibilidades o incongruencias a que aludimos, surgen al dejar en evidencia problemas jurídicos en relación con temas como los siguientes:

- concepto del derecho de propiedad, sus atributos, restricciones basadas en su función social (ambiental) y sus limitaciones
- régimen de propiedad aplicable al suelo
- régimen de propiedad aplicable a la biodiversidad
- vacíos legales, falta de coherencia, asistematicidad de las normas vigentes, problemas de vigencia y obsolescencia de muchas de ellas
- incompatibilidad entre disposiciones de acuerdos internacionales en la materia y regulaciones jurídicas nacionales

1 Derecho de propiedad y recursos naturales

Los tres primeros problemas están íntimamente relacionados y determinados por el régimen del derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico, con sus clásicos atributos de "goce y disposición arbitrarios, no siendo contra la ley o derecho ajeno" [163]. Tiene su fuente más remota en el antiguo Derecho Romano, en donde el "jus proprietas" consistía en el "jus utendi et abutendi , res sua quatenus juris ratio patitur" [164], es decir, confería a su titular el derecho a usar y "abusar" de una cosa

[160] Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo / World Wildlife Fund. "FB88 / Urgent Action for Developing a Proposal for a Law on the Conservation and Sustainable Management of the Forests of the Valdivian Eco-Region. Phase II". Technical Report Nº2. Valdivia, Chile. Septiembre, 2000, pág.30

[161] Cortés, Hernán. "El debate forestal en Chile".(Ed.). Colegio de Ingenieros Forestales, A.G.". Santiago, Chile, noviembre ,1996.

[162] Gallardo, Enrique. "Política, institucionalidad y legislación forestales". Apuntes de clases para el Curso dictado en el Diplomado en "Derecho Ambiental aplicado a la empresa competitiva" (2002-2003). Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

[163] Código Civil, art.582

[164] Arias R., Manuel. "Derecho Romano", Tomo I, Edit. Civitas, Madrid, España, 1986, pág.184.

"como suya". Este concepto pasó sin mayores modificaciones al Código de Napoleón, las Siete Partidas y de ahí a las Ordenanzas de los Reyes de España. Incluso, en una de éstas, aplicable en nuestro territorio, para la actividad minera, se otorgaba al titular o explotador de una pertenencia minera la facultad de hacerse dueño, sin trámite especial, de toda masa arbórea que existiese en su superficie y alrededores. [165]

Así, no es de extrañar que nuestro Código Civil, como señalamos, fuertemente influido por estas fuentes, consagró el derecho de dominio o propiedad, dentro de los llamados derechos "reales" [166], definiéndolo como " el derecho real sobre una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o derecho ajeno" [167]. Conforme con esta definición, el dueño de un predio puede ejercer la plenitud de sus atributos en forma "arbitraria", es decir, de modo caprichoso, voluntarioso, irracional o irresponsable, teniendo como únicos límites "la ley" o "el derecho ajeno". Esta última es impracticable, ya que si existe derecho de un tercero, obviamente no puede trasgredirlo o afectarlo, y si no existe otro titular, cabe la presunción de dominio a favor del Estado [168].

En cambio, la inexistencia de ley es de frecuente ocurrencia en nuestro sistema jurídico, y más específicamente en relación con recursos naturales: en efecto, no existe una ley de suelos [169]; se elaboró, promulgó y publicó en el diario oficial una ley que creaba el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) cuya real vigencia está en suspenso, lo que equivale, en la práctica, a que no existe [170] y, por último, quedan múltiples situaciones no regidas por normas específicas de protección o de conservación.

De los tres temas señalados, el primero de ellos, esto es, el régimen de propiedad, es del de mayor relevancia y alcances ya que condiciona a los otros. Aún más, no obstante que se incorporó desde inicios del siglo XX, hace casi ochenta años, en la Constitución Política del Estado de 1925, la función social de la propiedad, admitiéndose por ley limitaciones y obligaciones que la hagan efectiva, restricciones que también fueron mantenidas en la Carta Fundamental dictada en 1980, incorporando en esta dimensión la "conservación del patrimonio ambiental",[171] ha quedado seriamente limitada al tenor del mandato también constitucional de que dichas limitaciones u obligaciones que se impongan no podrán afectar tal derecho en su "esencia" ni imponer "condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio" [172] a menos, claro está, que se pague la correspondiente indemnización [173]. En efecto, abundante jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, al sentenciar sobre recursos de protección, ha declarado reiteradamente que tales restricciones u obligaciones sólo podrán afectar las facultades de uso o goce, y en ningún caso la de disposición (esta es de la "esencia" del derecho de propiedad), salvo como ya señalamos que se indemnice al titular afectado [174].

---

[165] Esta modalidad se conocía como "denuncio de bosques" y fue establecida por Ordenanza de 1786, siendo derogada en 1873.

[166] Derecho real es el "que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona. Son derechos reales el de dominio, el de herencia,....etc.". (art.577, Código Civil)

[167] Código Civil, art.582

[168] Idem. art. 590

[169] La Ley Nº19.300, de 1994, en su art.39, establece un claro mandato: "La ley velará porque el uso del suelo se haga en forma racional, a fin de evitar su pérdida y degradación". A la fecha, existe un primer borrador de proyecto de ley, elaborado por un equipo de trabajo constituido por la CONAMA, que debiera observar el procedimiento normal para estas iniciativas, con los trámites correspondientes a nivel de autoridades de Gobierno, consultas con las entidades públicas y privadas pertinentes y su posterior envío a trámite legislativo.

[170] Se trata de la Ley Nº18.362, (Diario Oficial de 27.12.84), cuya vigencia quedó supeditada (art.39º) a que entrara en vigor la ley que creaba la nueva CONAF, servicio público, (Ley Nº18.348, Diario Oficial de 19.10.84), lo que aún no ocurre, por las discrepancias y falta de decisiones políticas sobre estos temas, tal como se ha planteado en otra parte de este trabajo.

[171] Concepto incorporado en el art.19º, Nº24, inc.2º. Su definición, sin embargo, sólo vino a establecerse en la Ley Nº 19.300, Bases del Medio Ambiente, (Diario Oficial de 09.03.94) en su art.2º, b): " Conservación del patrimonio ambiental: el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración".

[172] Constitución Política del Estado de 1980, art. 19º, Nº26.

[173] Idem. art. 19º, Nº 24, incs.3º, 4º y 5º.

[174] Ver: Fallos del mes Nº358, de 1988, pág.582, sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, de17.08.8, confirmada por fallo de la Excma.Corte Suprema de Justicia de 06.09.88 Fallos del mes Nº 379, de 1990, pág.307, sentencia Corte de

La garantía constitucional sobre el derecho de propiedad y en casos excepcionales, cuando la ley lo autorice, asegura el derecho a la indemnización. Esta garantía ha sido aplicada, incluso a casos en que aún cuando no ha existido una expropiación expresamente declarada, ha sido entendida como una expropiación "encubierta", procediendo el pago de indemnización como una forma de restablecer la equidad o justicia en favor del afectado. [175]

Con respecto a la biodiversidad, en general, como consecuencia de lo ya expuesto en el sentido de que el propietario, así amparado, es "dueño y señor" de todo lo que exista sobre el suelo (que no tenga otro dueño y no sea contrario a la ley, como ya se expuso) y por la sola aplicación del viejo aforismo jurídico de que "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", amparado por otra legislación del siglo XIX, que considera la flora silvestre como " inmuebles por adherencia", pasando a dominio del suelo al que adhiere "por el solo ministerio de la ley" [176], tenemos que ese propietario se puede hacer dueño de toda especie de biodiversidad, manejándola a su libre arbitrio.

A la misma conclusión se llega por aplicación de la garantía constitucional referida a la "libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así" [177]. Esta norma abre paso a la posibilidad de adquirir la propiedad de los componentes de la diversidad biológica de conformidad con las normas generales de nuestro Derecho aplicables en materia de adquisición del dominio, salvo que por "ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional se pueden establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes" [178].

Por último, dentro del mismo estatuto de las garantías constitucionales, se encuentra la de asegurar a todas las personas "el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen" [179], sin que se incluya como otro de los bienes merecedores de resguardo el "patrimonio ambiental", ya considerado en otra de las normativas constitucionales según ya se expuso.

2 Imperfecciones del marco jurídico aplicable al sector forestal

Dentro de esta calificación incluiremos vacíos legales, falta de coherencia y sistematicidad de normas vigentes, problemas de vigencia de algunas de ellas, debilidad y obsolescencia de otras. Podemos destacar las siguientes como las situaciones más significativas:

- Inexistencia de normas sobre suelos, bosque nativo, áreas silvestres protegidas privadas, inventarios de flora y fauna silvestre, procedimiento para clasificar las especies de flora y fauna silvestres según estado de conservación [180]

- La Ley Nº18.362 (publicada en el Diario Oficial de 27 de diciembre de 1984) que se esperaba regulara el marco jurídico del sistema de áreas silvestres protegidas del Estado, quedó en suspenso su aplicación a la espera de que se aprobara la nueva institución CONAF, como servicio público (dispuesta por Ley Nº18.348, publicada en el Diario Oficial de 19 de octubre de 1984), lo que tampoco se ha materializado, a la espera de la definición sobre la nueva

---

Apelaciones de Santiago, de 30.05.90, confirmada por fallo de la Excma. Corte Suprema de Justicia de 11.06.90 y Fallos del mes Nº430, de 1994, pág.574, sentencia de Corte de Apelaciones de Santiago, de 25.08.94, confirmada por fallo de la Excma. Corte Suprema de Justicia de 12.09.94.

[175] Fallo en caso "Comunidad Galletué con Fisco", en donde se declaró por la Excma. Corte Suprema de Justicia que "la prohibición de corta de cierta cantidad de araucaria araucana constituía una expropiación encubierta y que, en consecuencia, el Fisco debía indemnizar a su propietario,....indemnización que aunque no prevista tampoco la legislación la prohibe...y que se funda en razones de justicia o equidad de reparación por responsabilidad de actos de la Administración, aunque lícitos" (Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXI, Nº3,1984, 2ª parte, Secc.5ª, págs.181-189)

[176] Código Civil, arts. 569 y 643

[177] Constitución Política del Estado, art.19º, Nº23, inc.1º

[178] Idem. inc.2º

[179] Idem, art. 19º, Nº 21º, inc.1º

[180] Salvo el caso del bosque nativo, lo referente a las áreas silvestres protegidas privadas, clasificación de especies, inventario de especies de flora y fauna y ley de suelos, son claros mandatos incumplidos contenidos en los arts.35º, 37º, 38º y 39º de la Ley Nº 19.300, de 1994

institucionalidad para el sector forestal (a lo que ya aludimos) y el correspondiente nuevo financiamiento.

- Podemos destacar, además, como otro hecho jurídico tan inédito en nuestro medio, como el anterior, que la actual CONAF es una Corporación privada que en virtud de diversas leyes especiales ejerce funciones públicas propias de un ente del Estado (para lo cual debiera disponer de plenos atributos de "potestad" o "imperio"), en cuanto dice relación con sus atribuciones de fiscalización y control en terreno, las cuales, en la práctica, sufren serias dificultades.

- Otra normativa, la Ley Nº18.738, (publicada en Diario Oficial de 29.12.84), tal vez bien inspirada, en propósitos de prevención y combate de la erosión, reproduciendo textualmente una norma de la Ley Nº 15.020, de 1962, sobre Reforma Agraria (derogada en 1984), establece la creación de los llamados "distritos de conservación de suelos, bosques y aguas", de los cuales no existe constancia de haberse creado ninguno de ellos, ni en los 22 años de vigencia de la antigua ley ni en los casi 20 de la actual legislación.

- También encontramos grandes debilidades en las normativas que protegen ciertas especies forestales, declarándolas "monumentos naturales", como por ej. el "alerce" [181] y la "araucaria araucana" [182] , conteniendo normas para su "protección", pero cuyos requisitos y excepciones a sus preceptos regulatorios son de tal entidad que determinan, en el hecho, su ineficacia y facilitan su incumplimiento, al dejar abierta la posibilidad de explotar estas especies en su condición de vivas, con autorización "expresa, calificada y fundada de la CONAF", cuando la "corta, explotación o destrucción" tengan por objeto "llevar a cabo investigaciones científicas debidamente autorizadas, la habilitación de terrenos para la construcción de obras públicas, obras de defensa nacional o como consecuencia de planes de manejo forestal". (Con estas excepciones se estaría, además, en pugna con la Convención para " Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América", conocida también como "Convención de Washington", [183] que prescribe que tales monumentos naturales deben gozar de "inviolabilidad absoluta", sobre lo cual trataremos más adelante).

Los mismos cuerpos legales antes aludidos (sobre el alerce y la araucaria), contemplan expresamente la posibilidad de "aprovechamiento comercial" de tales especies "muertas", dando lugar esta calificación a permanentes discrepancias entre la autoridad y los particulares interesados, al quedar en evidencia manifiestas acciones intencionadas para lograr la "muerte" de aquellas.

Otras especies, bajo regímenes de protección por normas jurídicas especiales[184], presentan también debilidades en cuanto a las condiciones para su explotación, medidas de compensación y otras regulaciones:

- Se presentan dudas respecto a una posible derogación tácita de todas estas normas especiales a la luz de las disposiciones del Decreto Ley Nº701, de 1974[185], y sus modificaciones[186]. En efecto, de acuerdo con las normas generales sobre derogación de las leyes [187], habría que deducir que todas estas normativas especiales han sido tácitamente

[181] Decreto Supremo Nº490, del M. de Agricultura (Diario Oficial de 05.09.77)

[182] Decreto Supremo Nº 43, del M. de Agricultura (Diario Oficial de 03.04.90)

[183] Suscrita en Washington el 12.10.40, promulgada por el Gobierno de Chile por Decreto Supremo Nº531, del M. de RR.EE., publicado en Diario Oficial de 04.10.67

[184] Yareta: Decreto Supremo Nº1427, del ex-M. de Tierras y Colonización (Diario Oficial de 21.11.41) Tamarugo, Algarrobo, Chañar, Guayacán, Olivillo, Carbón o Carboncillo, Espino, Boldo, Maitén, Litre, Bollén y Quillay : Decreto Supremo Nº366, del ex-M. de Tierras y Colonización (Diario Oficial de 30.03.44) Ulmo y Tineo : Decreto Supremo Nº1099, del ex-M. de Tierras y Colonización (Diario Oficial de 17.07.40), Palma chilena: Decreto Supremo Nº908, del ex-Ministerio de Tierras y Colonización (Diario Oficial de 03.07.41), Queule, Pitao, Belloto del Sur y del Norte, Ruil: Decreto Supremo Nº 13, del M.de Agricultura (Diario Oficial de 06.08.95)

[185] Publicado en Diario Oficial de 28.10.74

[186] Decreto Ley Nº2565, publicado en Diario Oficial de 03.04.79; Decreto Ley Nº2691, publicado en Diario Oficial de 16.06.79; Ley Nº 18.959, publicada en Diario Oficial de 24.02.90; y Ley Nº19.561, publicada en Diario Oficial de 16.05.98.

[187] Código Civil, arts.52 y 53.

derogadas por dicho Decreto Ley y su Reglamento, en todo lo que no puedan conciliarse con sus disposiciones, manteniendo sus vigencias, en cambio, en lo que no pugnen con aquel.

- Un ejemplo digno de destacarse de obsolescencia de una norma, pero no por ello menos importante y aún vigente, es la antigua Ley de Bosques, de 1925[188], algunas de cuyas disposiciones serán derogadas una vez que entre en real vigencia la Ley que crea el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado[189], y otras que decididamente han quedado totalmente fuera de aplicación como por ej. las normas que otorgan "premios por reforestación en áreas al norte del río Coquimbo", la que "autoriza al Presidente de la República para suministrar semillas a las municipalidades", la que obliga a las municipalidades "por razones de higienización y hermoseamiento a establecer plantaciones lineales y grupos arbolados, dentro o colindantes con los centros urbanos", y la que "autoriza al Presidente de la República para habilitar ríos flotables y navegables, construir ferrocarriles madereros y puertos fluviales" [190].

- En cuanto a falta de coherencia de normativas, uno de los casos más representativos lo constituye la situación de los "santuarios de la naturaleza" una de las categorías de "monumentos nacionales" [191] que, una vez creados, gozan de un estatuto que les asegura una inviolabilidad y protección absolutas. Ello es plenamente válido cuando dichas áreas están ubicadas dentro de bienes nacionales o en algunas de las áreas protegidas, como las reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de región virgen u otras colocadas bajo protección oficial, salvo en parques nacionales [192]. Pero, cuando forman parte de terrenos privados, posibilidad que la misma ley prevé, sus dueños deberán "velar por su debida protección". [193] Desgraciadamente la norma citada no precisó o detalló qué se entiende por "debida protección", la que podría incluir o llegar a comprender la prohibición absoluta para ejecutar ciertas actividades o limitar o restringir su dominio, lo que entraría en conflicto con normas constitucionales, tal como se expuso en el párrafo 1.1. de este trabajo. Sin embargo, la misma Ley, previendo esta situación, contempla la posibilidad de que el Consejo de Monumentos Nacionales, organismo encargado de la tuición y protección de estos bienes, pueda "gestionar ... la venta al Estado o la adquisición a cualquier título por éste, de los Monumentos Nacionales que sean de propiedad particular" [194], disposición bastante ilusoria, ya que debe contarse, desde luego, con la voluntad del propietario para acceder a esta negociación, que exista acuerdo sobre el precio y que se disponga de los recursos por parte del Estado.

Puede señalarse como caso de falta de coherencia o coordinación, la superposición de normativas jurídicas sobre determinadas áreas bajo protección. Así, por ej., las "porciones de mar, terrenos de playa fiscales o de playas de mar" que pueden ser creados bajo la normativa de la Ley que crea el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado [195] (sobre la cual ya hemos advertido anteriormente su especial situación de vigencia), pueden ser también regidos por la legislación de pesca y acuicultura si en ellos se crean "parques marinos" o "reservas marinas" [196], sin dejar de considerar la creación en las mismas áreas de "santuarios de la naturaleza", a los que ya nos hemos referido anteriormente, que según su normativa pueden ser constituidos tanto en sitios terrestres como en marinos [197], según la legislación sobre monumentos nacionales. Todo ello, teniendo presente, además, que para los efectos de solicitar

---

[188] Decreto Supremo Nº4363, del ex-M. de Tierras y Colonización (Diario Oficial de 31.07.31), que fijó el texto definitivo del Decreto Ley Nº656 (Diario Oficial de 17.10.25)

[189] Los arts.10º y 11º de la Ley de Bosques están derogados según dispone el art.38º, a) de la Ley Nº18.362, de 1984.

[190] Idem. nota 36, arts.7º, 9º, 12º y 16º, respectivamente

[191] Ley Nº17.288(publicada en Diario Oficial de 04.02.70) art.31º

[192] Ley Nº17.288, art.31, inc. final

[193] Idem. inc.4º

[194] Idem. arts.1º y 6º, Nº4

[195] Ley Nº18.362, de l984, art.8º, inc. final

[196] Ley Nº18.892, de 1989, cuyo texto definitivo fue fijado por DFL Nº1,de 1992(Diario Oficial de 07.09.92), art.158

[197] Ver supra nota 40, inc.1º

la respectiva autorización para realizar actividades de tipo turístico o extractiva, deberá obtenerse la "concesión marítima", conforme a la normativa de la autoridad Marina. [198]

3 Discrepancias entre algunas normas jurídicas internas y ciertas disposiciones de Acuerdos Internacionales Ambientales

Por último, evidentes discrepancias entre las disposiciones de algunos convenios internacionales y ciertas normas jurídicas internas, lo constituyen casos como los siguientes:

A) La Convención para la "Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América", o "Convención de Washington"[199].

Fue una de las más tempranas convenciones suscritas con propósito conservacionista y precursora de la moderna legislación ambiental sobre flora y fauna. Declara, desde su inicio, que "los gobiernos americanos deseosos de proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros...en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción.." [200] y "deseosos de proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza.. han convenido...etc." [201]. Más adelante se declara que "los gobiernos...estudiarán inmediatamente la posibilidad de crear dentro del territorio de sus respectivos países, los parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales y las reservas de regiones vírgenes etc." [202] y, por último, se señala que "los gobiernos...convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos competentes, la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y fauna dentro de sus respectivos territorios...etc."[203]. Sin embargo, pese a estas claras disposiciones, los ambientes naturales protegidos por esta Convención han debido enfrentar problemas como los siguientes:

Las usuales intromisiones de actividades extractivas en áreas bajo algún régimen de protección, como por ej. la actividad minera en parques nacionales, reservas nacionales o monumentos naturales, que no está prohibida sino que sólo se regula su procedencia, requiriéndose "permiso del Intendente respectivo" [204]; por otra parte, la normativa sobre proyectos o actividades que deben ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental [205] requiere tal evaluación para la "ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas o en cualquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita" [206], todo lo cual trasgrede claramente la normativa de la Convención de Washington ya que ella prescribe que "las riquezas existentes en los parques nacionales no se explotarán con "fines comerciales" [207] y, por último, la alteración o desafectación de tales áreas en que se ha operado por simple acto administrativo [208] lo que está en abierta pugna con la misma citada Convención, que dispone que ello debe realizarse a través de "acción de autoridad legislativa competente" [209].

En esta materia se presentan dos cuestionamientos jurídicos respecto de la vigencia de esta normativa: se sostiene, por una parte, que la exigencia de "acción legislativa", estaría derogada

---

[198] Decreto Supremo Nº660, M. de Defensa Nacional, Sub Secretaría de Marina, fija el Reglamento sobre Concesiones Marítimas (Diario Oficial de 28.11.88)

[199] Ver supra nota 30

[200] Idem, Preámbulo, párrafo 1º

[201] Idem, párrafo 2º

[202] Idem, art. II, Nº1

[203] Idem, art. V, Nº1

[204] Código de Minería, art. 17º, Nº2

[205] Ley Nº19.300, de 1994, art.10º

[206] Idem, letra p).

[207] Ver supra nota 30, art. III, inc.1º

[208] Decreto Ley Nº1939, de 1977, art.21º

[209] Ver supra nota 39

tácitamente por la Ley Nº18.362, de 1984, (ya comentada) que creó el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado, que en una de sus normas autoriza a que "el Ministerio de Agricultura, mediante Decreto Supremo fundado en razones de interés nacional podrá autorizar la ejecución de determinadas obras, programas o actividades" [210] en las áreas bajo protección, argumento que presenta la debilidad de que tal Ley, como ya hemos expuesto, no tiene aún aplicación, pese a su vigencia. También se esgrime como apoyo a la tesis de la suficiencia de Decreto, un antiguo aforismo jurídico que dice "las cosas se deshacen como se hacen" (si se operó vía Decreto Supremo para crear un área bajo protección, puede alterarse o dejarse sin efecto también por Decreto Supremo). Por último, persiste la controversia jurídica respecto de la preeminencia de un tratado o convención internacional sobre el Derecho interno.

Con respecto al ya mencionado Decreto Ley 701, de 1974, y sus modificaciones, en especial las introducidas por la Ley Nº19.561, de 1998, [211] podemos también destacar algunas de sus disposiciones que no guardan absoluta concordancia con el espíritu y contexto de la Convención internacional en comento. Algunas de las más relevantes, como por ej.:

- que la prevención inicial consistente en que los conceptos que define este cuerpo legal sólo se entenderán "para los efectos de este decreto ley" y, en especial, el concepto de "plan de manejo" [212], restringido como propio de "este cuerpo legal", debieran ser de aplicación amplia, es decir, proyectarse a toda legislación de relevancia ambiental forestal
- que el concepto de "bosque" [213] no es el más apropiado ya que utiliza como criterio definitorio sólo elementos cuantitativos y no en relación a su concepción primordial cual es constituir un ecosistema. Este tipo de definición determina un doble inconveniente: facilita el incumplimiento de la ley y deja en desprotección valiosos ecosistemas con superficies inferiores a las señaladas en tal concepto
- que a los criterios de protección, determinantes para aplicar la exención de impuesto territorial [214] debiera agregarse (como sector de prohibición de corta de bosque) los "terrenos cubiertos con especies forestales en orillas de caminos, ríos y lagos fundado en razones turísticas", condición ya contemplada en legislación anterior [215]
- que en el mismo sentido de la protección, debería incorporarse al texto del Decreto Ley Nº701, una norma que prohiba expresamente la utilización del método de "tala rasa", para toda especie nativa, lo que actualmente se autoriza, por la vía reglamentaria, para los tipos forestales roble-hualo y roble-raulí-coigue [216]
- que con el criterio, concordante con la Convención señalada, de no permitir la disminución de masa forestal nativa, resulta incompatible la excepción prevista en este Decreto Ley que prevé la posibilidad de sustituir bosque nativo para la utilización de terrenos para fines agrícolas [217]
- por último, atentan contra una oportuna y eficaz sanción a las infracciones que se cometan contra las disposiciones de esta normativa legal, las normas referidas a la necesidad de contar con "previa la autorización del encargado de la administración de los predios o centros de acopio" [218] para que funcionarios de CONAF puedan ingresar a ellos (consecuencia de que CONAF sea sólo una corporación privada, lo que se subsanaría dándole las potestades de un servicio público, a lo que ya nos hemos referido anteriormente) y la que fija en dos años el plazo de prescripción para perseguir las infracciones al DL.Nº701, contados desde la fecha de la contravención [219], norma

---

[210] Ley Nº18.362, art.32, incs.2º y 3º

[211] Ver supra notas 33 y 34

[212] Decreto Ley Nº701, art.2º

[213] Idem

[214] Idem, art. 13º, inc.2º

[215] Ley Nº 18.378, art.4º

[216] Decreto Supremo Nº193, M. de Agricultura (Diario Oficial de 29.09.98), y sus modificaciones, Reglamento General del DL. Nº701, art. 37º; Decreto Supremo Nº259, M. de Agricultura (Diario Oficial de 30.10.80), y sus modificaciones, Reglamento Técnico del DL.Nº701, arts.18º, a) y 21º

[217] Decreto Ley Nº701, art. 22º, inc.2º

[218] Idem, art.24, Bis, B)

[219] Idem, art.32º

que en el hecho, por una parte, deja muchas infracciones sin posibilidad de sanción, no sólo por lo restringido del plazo sino por la imposibilidad de precisar la fecha de la contravención, dada la dificultad para ingresar al predio en que se ha cometido la infracción (por el requisito señalado anteriormente) y, por otra parte, debiera aplicarse el mismo plazo de prescripción de cinco años, contemplado en la Ley de Bases del Medio Ambiente, contados desde la "manifestación evidente del daño" [220]

B) Convención sobre el "Comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres" (CITES) [221].

En virtud de esta Convención, los Estados que la suscribieron tradujeron el "reconocimiento de que la fauna y flora silvestres en sus numerosas, bellas y variadas formas, constituyen un elemento irreemplazable de los sistemas naturales de la tierra, de que los Estados y los pueblos son y deben ser los mejores protectores...etc" [222], para lo cual convienen en regular el comercio y transporte de animales y especies vegetales considerados en peligro o amenazadas de extinción, tanto vivos como sus derivados y subproductos.

El Convenio consta de un cuerpo normativo principal y Apéndices I, II y III. En estos últimos se incorporan las especies según su grado de amenaza a su supervivencia. Así, en el Apéndice I se incluyen las especies cuyo comercio está prohibido y en el cual Chile ha registrado las especies forestales alerce de la cordillera, la araucaria y el ciprés de las Guaitecas. En el Apéndice II se contienen especies que, a pesar de no estar en peligro, su comercio debe ser regulado para evitar que lleguen a estar amenazadas, categoría en que Chile ha registrado el alerce de la cordillera de la costa, la araucaria (su madera) y cactáceas. Los países partes del Convenio CITES están obligados a impedir el transporte y comercio internacional de las especies incluidas en sus Apéndices.

La situación de conflicto de nuestra legislación frente a este Convenio internacional radica en que con respecto a dos de las especies protegidas y amparadas por esta Convención, incluidas por Chile en los Anexos I y II, el alerce y la araucaria, declaradas monumentos naturales, por normativas especiales según ya expusimos, han presentado problemas para su control y sanción a sus infracciones, sobre todo respecto del primero de ellas de acuerdo con el análisis que efectuamos en párrafo 1.2.e).

C) Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en Africa [223].

De acuerdo con esta Convención, los países que la suscribieron se comprometieron, entre otras medidas, a "crear un entorno propicio, según corresponda, a través del fortalecimiento de la legislación pertinente en vigor y, en caso de que no exista, la promulgación de nuevas leyes y el establecimiento de políticas y programas de acción a largo plazo"[224]. El problema de la desertificación en Chile es de gravedad, a lo cual no se le ha prestado la suficiente atención. Según concuerdan varios estudios, este proceso "afectaría una superficie de aproximadamente 47,3 millones de has., lo que equivale al 62,6% del territorio nacional" [225].

Sin embargo, pese a esta realidad y haberse suscrito y promulgado como ley de la República la citada Convención, numerosas manifestaciones en nuestro medio desvirtúan sus propósitos e incluso favorecen actividades que se traducen en procesos de desertificación a mediano o largo plazo. Ya nos hemos referido anteriormente a la falta de una ley de suelos, la debilidad de muchas normas

---

[220] Ley Nº19.300, de 1994, art.59º

[221] Suscrita el 3 de marzo de 1973, fue promulgada por Chile mediante Decreto Supremo Nº141, del M. de RR.EE. publicado en Diario Oficial de 25.03.75.

[222] Idem, Considerando II.

[223] Suscrita en París el 17 de junio de 1994 y ratificada por Chile el 11 de noviembre de 1997, promulgándola por Decreto Supremo Nº 2065, del M.RR.EE. publicado en Diario Oficial de 13.02.98

[224] Idem, art.1º

[225] Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos. Ob. cit. nota 1., pág. 221. Mismo diagnóstico ver: Soto, Guido. "Mapa preliminar de la desertificación en Chile", CONAF, 1999, La Serena, Chile.

Peralta, Mario. "Conservación y degradación de suelos en Chile" (En: CONAMA, "Perfil ambiental de Chile", 1994, págs.311-364, Santiago, Chile)

legales que en principio protegen ciertas especies forestales, la inexistencia de "distritos de conservación de suelos, bosques y aguas", la demora en aprobar una Ley sobre Bosque Nativo, la pérdida de terrenos con masa forestal o arbustiva por cambio de uso de suelo para fines industriales o inmobiliarios, la contaminación química de suelos, etc. Podríamos agregar una norma que hoy día puede considerarse como una aberración o absoluto anacronismo como lo es por ej. la que permita y regula las "quemas para fines silvoagropecuarios" [226].

D) Convenio sobre la Diversidad Biológica [227].

En relación con el tema que nos preocupa, este Convenio establece para los países firmantes la responsabilidad consistente en la "utilización sostenible de sus recursos biológicos" y que ellos están "resueltos a conservar y utilizar de manera sostenible la diversidad biológica en beneficio de las generaciones actuales y futuras" [228]. En otras de sus disposiciones se requiere a las partes para que "identifiquen" y "regulen o gestionen los procesos y categorías de actividades que tengan o puedan tener efectos adversos y significativos en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica" [229], y dispone el establecimiento no sólo de zonas "protegidas" en el sentido tradicional del término (parques nacionales y reservas naturales) sino también de "zonas donde es preciso tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica" [230].

Los conflictos normativos entre los mandatos de esta Convención y las regulaciones jurídicas pertinentes en el ámbito forestal se hacen evidentes, como ya lo hemos advertido en otros párrafos de este trabajo, en disposiciones vigentes que directa o indirectamente favorecen la deforestación (sustitución de bosque nativo, quemas autorizadas, autorización para actividades productivas en áreas protegidas, entre otras), vacíos legales (ley de bosque nativo, ley de suelos, reglamentos sobre áreas protegidas privadas, inventario de flora, clasificación de especies según estado de conservación, etc), problemas de vigencia (leyes que crean el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado y la nueva CONAF, servicio público), conflictos o superposición de competencias (CONAF, DIRECTEMAR, Sub-Secretaría de Pesca, en relación con actividades a desarrollar en áreas protegidas marino-terrestres), debilidad institucional(situación atípica de CONAF, corporación privada, que cumple funciones de órgano público). Finalmente, la ausencia de una Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad, como marco general de referencia para la adecuación de la normativa vigente y pauta conductora para la nueva legislación, seguirá constituyendo uno de los factores determinantes a la hora de analizar las causas de todas las imperfecciones señaladas anteriormente.

Conclusiones

A la luz de este análisis, queda en evidencia la necesaria modificación de algunas importantes normas jurídicas, desde algunas disposiciones de la Constitución Política de la República y del Código Civil, en cuanto al derecho de propiedad y sus atributos y limitaciones en pro de la efectiva preservación y conservación del patrimonio forestal, como también de otros cuerpos legales, como el Código de Minería; la eliminación de varios vacíos legales, dictándose, como prioritarias, las correspondiente Leyes sobre Bosque Nativo y la de Suelos; la elaboración de una Estrategia Nacional sobre Biodiversidad, como asimismo, la definición de una política y nueva institucionalidad para el sector forestal . Por último, debiera realizarse un esfuerzo para resolver algunos casos de derogaciones tácitas, sistematizar normativas afines, establecer las debidas coordinaciones entre textos y, de alguna forma, definir criterios o cursos de acción para resolver los conflictos de competencia detectados.

---

[226] Decreto Supremo Nº276, del M. de Agricultura (Diario Oficial de 04.11.80)

[227] Suscrito en Río de Janeiro, el 2 de junio de 1992, fue ratificado y promulgado por el Gobierno de Chile mediante Decreto Supremo Nº 1963, del M. de RR.EE. publicado en Diario Oficial de 06.05.95

[228] Idem, Preámbulo

[229] Idem, arts. 7º, c) y 8º, l), respectivamente

[230] Idem, art.8º, a) y b)

Instrumentos de Regulación y Fomento para el Bosque Nativo y Plantaciones en Colombia

Héctor Gonzáles Rubio

La Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal – CONIF, tiene como misión la generación y aplicación de conocimiento científico y técnico como contribución al desarrollo forestal sostenible a través de la investigación y el fomento forestal. Tiene por objeto realizar y promover la investigación y el fomento forestal, con el propósito de generar la tecnología requerida para el establecimiento de plantaciones productivas - protectoras, el manejo silvicultural de bosques, el manejo, uso y conservación sostenible de los recursos naturales y motivar a las comunidades a manejar sosteniblemente los recursos forestales. Como una entidad mixta adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial, tiene entre sus objetivos específicos ejecutar la política forestal productiva del estado, mediante la coordinación de los núcleos forestales productivos de carácter regional, orientar y apoyar los acuerdo regionales de competitividad forestal, fortalecer la cadena forestal productiva, desarrollar la investigación y el fomento forestal en los bosques naturales y plantados que permitan la obtención de tecnologías y conocimiento científico para ser aplicado en forma operativa a los programas de desarrollo forestal productivo.

Como ente ejecutor de políticas nacionales, CONIF ha elaborado los documentos técnicos de política forestal como son el Estatuto Forestal de Plantaciones, El Fondo Parafiscal Forestal, El Certificado de Incentivo Forestal a la Conservación de Bosques Naturales, Elaboró el Informe Nacional sobre Tendencias y Perspectivas del Sector Forestal Colombiano al 2020, Gerencia el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, del cual fue partícipe en su formulación e implementación. Asimismo, participó en la elaboración del Certificado de incentivo Forestal para Plantaciones, en la elaboración de los Informes anuales a los convenios vinculantes sobre diversidad biológica y Cambio Climático, y en la definición de criterios para el manejo sostenible de bosques, pautas para la sostenibilidad de plantaciones forestales y la ejecución de zonificación forestal como instrumento técnico en la implementación de la política forestal del país.

En concordancia con la Política Nacional de Bosques, el Estado ha creado varios mecanismos jurídicos y financieros que permiten el desarrollo y fomento forestal que se resalta en el Plan Nacional de Desarrollo y el plan Nacional de Desarrollo Forestal. Uno de los mecanismos corresponde a la ley 139 de 1994 sobre Certificado de Incentivo Forestal – CIF para el apoyo a la reforestación con fines industriales, como una medida para contrarrestar el proceso de destrucción de los bosques que se viene presentando en el país. Igualmente mediante la ley 223 de 1995 se creó el incentivo para las actividades de preservación de los bosques nativos, poco o nada intervenidos. Con el propósito de impulsar el mejoramiento técnico y de innovación tecnológica para las actividades de transformación de la madera y de los procesos industriales, el país creó el incentivo a la capitalización rural mediante la ley 101 de 1993. Asimismo, se estableció mediante el artículo 157 del Estatuto Tributario, las deducciones de pago de impuesto por inversiones en nuevas plantaciones forestales.

Como una estrategia importante para el mejoramiento científico y técnico del sector forestal, el país dio origen a la ley 29 de1990 por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias. Con fines de integrar el sector productivo forestal, el Estado ha dado origen a la conformación de las Cadenas Forestales Productivas (Clusters), la conformación de núcleos forestales que involucra tanto el bosque natural como plantado, y la conformación de acuerdos de competitividad regional para organizar la producción, la oferta y demanda de productos maderables y no maderables que permitan la participación regional de todos los actores e interesados en la Cadena Forestal Productiva.

Ante los diferentes instrumentos de fomento y las estrategias necesarias para el desarrollo forestal, el sector forestal del país creó el Estatuto Único Forestal, con el objetivo de establecer el marco normativo para facilitar y promover el desarrollo forestal sostenible en materia de plantaciones forestales comerciales y protectoras. Con esta iniciativa integral, se evaluó las necesidades de apoyo financiero mediante estrategias de participación sectorial para la conformación de un fondo parafiscal forestal. Estos mecanismos hacia el fomento, son los que actualmente se implementan en menor o mayor grado en Colombia y que su carácter generador, ha permitido incrementar las actividades productivas del sector forestal en los últimos años, mediante la participación y el beneficio al sector

público, privado, ONG´s y comunidades tanto indígenas, negras y campesinas en las regiones estratégicas del país.

En cuanto al CIF, se tiene establecido los aportes como incentivo a especies exóticas en un 50% de los costos totales de establecimiento de plantación con especies exóticas y en un 75% para las especies nativas. Los costos de mantenimiento para los dos tipos de especies corresponden al 50% de los costos totales para mantener por cuatro años posteriores a la siembra la plantación. (Los valores de establecimiento (USD$500/ha) y mantenimiento (USD$ 82/ha/año) son promedios por hectárea para el país). El CIF para la conservación está enfocado inicialmente a tres regiones estratégicas del país, con un aporte de 7 salarios mínimos mensuales vigentes por hectárea de bosque y ajustado de acuerdo al tipo de ecosistema establecido. El incentivo es ajustado de acuerdo al factor de piso térmico el cual oscila entre el 63% del total para altitudes entre 0 – 1000 msnm, hasta 100% para ecosistemas localizados por encima de 250 msnm. Existe además, un factor por tamaño – FT, el cual pondera superficies entre un rango de menores de 3 has. con FT e 2,0, hasta más de 30 has. con FT de 1,0.

El incentivo de capitalización rural – ICR, apoya a las actividades de manejo de tierras y manejo de recursos hídricos, maquinaria de uso agropecuario y forestal, la transformación primaria y comercialización de bienes de origen agropecuario y forestal. Sus montos de aportes están dados por la adquisición de equipos o maquinarias importadas para éstas actividades con aportes del estado hasta por el 40% en el costo de proyectos para pequeños productores en cuantías de USD $50.000 a USD $ 500.000. Las deducciones de pago de impuesto o incentivos tributarios, también han sido muy acogidos por el sector forestal privado ya que los contribuyentes del impuesto sobre la renta obligados a presentar declaración de renta dentro del país, que establezcan nuevos cultivos forestales tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta hasta el treinta por ciento (30%) de la inversión certificada por las Corporaciones Autónomas Regionales o la Autoridad Ambiental competente, siempre que no exceda del veinte por ciento (20%) del impuesto básico de renta determinada por el respectivo año o período gravable.

Con fines de apoyar y promocionar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, todos los planes y programas de desarrollo económico y social del país deben incorporar la ciencia y la tecnología, de tal forma que haya condiciones favorables para generar conocimiento a la producción nacional, la creación del sistema de información la destinación de presupuesto del fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y proyectos especiales del sector forestal. Sus alcances están dados para la capacitación, la investigación de diferentes tipos, la realización de seminarios, eventos, publicaciones y otras.

En las estrategias de manejo social del campo se encuentra para el componente forestal la conformación y consolidación de cadenas productivas, acuerdos regionales de competitividad, sistemas asociativos y alianzas productivas para el desarrollo forestal. Esta estrategia creada para el fortalecimiento del sector forestal a nivel regional, posee hoy cinco regiones estructuradas en el plan de producción forestal nacional que ha planeado a partir del año 2000 el establecimiento de 485.000 ha. de bosque comercial en un periodo de 10 años. Estas regiones poseen hoy distintos mecanismos de financiación y fomento, así como de cooperación internacional de los Países Bajos, Francia, República Checa, FAO, Suecia y USA.

El Estatuto Único Forestal compila la política del país en los temas de fomento, financiación e incentivos, zonificación de áreas con aptitud forestal, registro, establecimiento y aprovechamiento de bosques plantados, conservación y revegetalización, Protección Forestal, asistencia técnica y divulgación. Asimismo se describe en forma específica la estructura y gestión del fondo parafiscal forestal con objetivos de fomento, investigación y desarrollo tecnológico forestal del país.

Política Forestal y Legislación Forestal y Ambiental en Colombia

Nelson Enrique Lozano Castro

A nombre del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, queremos expresar nuestros agradecimientos a los Organizadores del IV Seminario Internacional de Derecho Ambiental y Forestal, por brindarnos la oportunidad de compartir el trabajo que desarrollamos en nuestro país, en materia de Política y Legislación Forestal, en temas como: Regulación de los bosques naturales y plantados; el fomento a la conservación de los bosques naturales y el establecimiento de plantaciones forestales; normatividad en materia de incendios forestales y quemas agrícolas; regulaciones fitosanitarias para el control de plagas y enfermedades; y la operatividad de las cadenas productivas y la conformación de los Consejos Nacionales y Regionales de Cadena.

Compartir nuestras experiencias con profesionales de amplia trayectoria en este sector nos permite enriquecer nuestros conocimientos y mejorar nuestras propuestas de normatividad para un sector que se ha constituido en una de las prioridades de Gobierno. Es así como, el señor Presidente de la República, doctor Alvaro Uribe Vélez, se ha convertido en una de las personas más comprometidas con el tema, hasta el punto de incluir las actividades forestales en la Agenda Presidencial en los diferentes escenarios de concertación con la comunidad internacional. Estamos pasando por un momento excelente y tenemos una responsabilidad muy grande, responderle al país con actividades bien hechas, planificadas y con visión de futuro, que le garanticen a los productores forestales mejores condiciones de vida y un desarrollo socioeconómico basado en el uso sostenible de los bosques naturales y plantados. En este sentido, nuestro compromiso es trabajar conjuntamente con el sector privado y comunidades rurales, en torno a una actividad productiva potencial, en la cual todos tenemos que poner nuestro granito de arena para construir el país forestal que tanto necesitamos.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL: Formulado de manera conjunta por los ministerios de Medio Ambiente, Desarrollo Económico, Comercio Exterior y Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación. Fue avalado por el Consejo Nacional Ambiental a finales del 2000 y ratificado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, mediante documento 3113 de 2001. Proyecta el Sector Forestal Colombiano al año 2025, periodo en el cual se habrá consolidado como estratégico en el proceso de desarrollo económico nacional, con una alta participación en la producción agropecuaria y en la generación de empleo, basado en el uso y manejo sostenible de los bosques naturales y plantados. A partir de una industria competitiva en el orden internacional y con la apropiación de los beneficios y servicios ambientales para el conjunto de la sociedad, se habrá consolidado una cultura forestal. El Plan identificó tres (3) Programas Centrales: 1) La Ordenación, Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales; 2) El Desarrollo de Cadenas Productivas Forestales; y 3) El Desarrollo Institucional.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003 – 2006, "HACIA UN ESTADO COMUNITARIO" - COMPONENTE MANEJO SOCIAL DEL CAMPO: El Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", tiene como objetivos: Brindar Seguridad Democrática; Impulsar el Crecimiento Económico Sostenible y la Generación de Empleo; Construir Equidad Social; e Incrementar la Transparencia y Eficiencia del Estado. Este Plan, Incorpora el sector forestal al desarrollo del país, aprovecha sus ventajas comparativas y promueve la competitividad de bienes y servicios ambientales en el mercado nacional e internacional. El objetivo de Seguridad Democrática, aborda el tema forestal cuando se hace referencia al desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, y a las prioridades en las relaciones exteriores y la cooperación internacional. El objetivo de Impulso al Crecimiento Económico Sostenible y la Generación de Empleo, menciona el tema forestal en la estrategia de Sostenibilidad Ambiental. El objetivo de Construcción de Equidad Social, hace especial referencia al tema forestal en el componente de Manejo Social del Campo y en lo pertinente al Programa de Desarrollo Alternativo (Plan Colombia), en los componentes de Proyectos Productivos y de Generación de Ingresos, y en el de Familias Guardabosques.

DOCUMENTO CONPES DE ESTIMULO A LA REFORESTACION COMERCIAL EN COLOMBIA – 2003 – 2006: El Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, máxima instancia de política a nivel de Gobierno, aprobó la política de estimulo a la reforestación comercial en Colombia, cuyo objetivo básico es orientar la gestión del Estado y contribuir a la definición de reglas y

procedimientos claros y estables, que estimulen la inversión en cultivos forestales. Asimismo, la política busca: propiciar estabilidad institucional y normativa para generar confianza entre los inversionistas; fortalecer el esquema de incentivos directos e indirectos para estimular las inversiones en cultivos forestales; ampliar la base forestal con un mínimo de 80,000 ha de plantaciones comerciales sostenibles y competitivas, buscando un adecuado suministro de materia prima para satisfacer las demandas futuras de las cadenas productivas forestales; y contribuir a la generación de por lo menos 15,000 empleos rurales asociados a los cultivos forestales. La política de estímulo a la reforestación comercial comprende cinco áreas estratégicas:

- Estabilidad normativa y consolidación institucional
- Ajuste de los instrumentos y mecanismos de acceso a capital
- Fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la capacitación
- Ampliación de la base forestal
- Promoción de la inversión

MARCO CONSTITUCIONAL DEL SECTOR FORESTAL: La Nueva Constitución Política de Colombia, expedida en el año 1991, genera un nuevo marco jurídico, democrático y participativo orientado a garantizar un orden político, económico y social justo. Para el caso particular de la legislación Forestal y Ambiental, la Constitución Política aborda esta temática en diferentes capítulos, destacándose los siguientes: Los artículos 64, 65 y 66 del Capitulo 2 “Sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales” indican, entre otros aspectos, el deber del Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, al crédito, a la comercialización de sus productos, a los servicios de asistencia técnica y empresarial. Igualmente, se establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, para el efecto se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

Producto de la reglamentación de estos artículos, se expidió la Ley 101 de 1993, conocida como “Ley General Agraria”, presentada ante el Legislativo por el Pueblo Colombiano, mediante la recolección de más de un millón de firmas. Esta Ley determina que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, es el organismo nacional con competencia en materia forestal productiva, entendiendo como tal la explotación forestal y la reforestación comerciales. De otra parte, la Ley 139 de 1994, establecen que el MADR, tiene como función fijar la política de cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, con base en la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables establecida por el Ministerio del Medio Ambiente.

Capitulo 3 “Sobre los Derechos Colectivos y del Ambiente” establece en sus artículos 79 y 80 el derecho de todas las personas de gozar de un ambiente sano, para lo cual, la Ley deberá garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Asimismo, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La Ley 99 de 1993, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente (Hoy denominado Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT), reglamenta dichos artículos y otorga al Ministerio la responsabilidad de fijar las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la protección, recuperación, conservación, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Asimismo, indica las responsabilidades del MAVDT en materia de Administración de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Protección del Patrimonio Natural y la Diversidad Biótica de la Nación; en la Alinderación y Sustracción de Areas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Reservas Forestales Nacionales, y la reglamentación de su uso y funcionamiento; en la Obtención, Uso, Manejo, Importación, Exportación , Distribución y Comercio de Especies y Extirpes Genéticas de Fauna y flora Silvestres; para Fijar el Monto Tarifario Mínimo de las Tasas por el Uso y Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables a las que se refiere el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables – Decreto Ley 2811 de 1974; y Fijar los Cupos Globales y Determinar las Especies para el Aprovechamiento de Bosques Naturales y la obtención de

Especímenes de Flora y Fauna Silvestres, teniendo en cuenta la oferta y la capacidad de renovación de dichos recursos.

INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA LA CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS BOSCOSOS Y PARA EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS PLANTACIONES FORESTALES:

- Deducción Costo de Venta en Plantaciones de Reforestación (artículo 83 Ley 223 de 1995 - Estatuto Tributario);
- Deducción por inversiones en nuevas plantaciones, riegos, pozos y silos. (Artículo 157 Ley 223 de 1995);
- Descuentos Tributarios por reforestación (articulo 31 Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo)
- Aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, incluida la guadua; Inversiones en nuevos aserríos vinculados directamente al aprovechamiento a que se refiere este numeral. (artículo 15 Ley 788 de 2002 Estatuto - Tributario);
- Bienes excluidos del impuesto sobre las ventas: árboles de vivero para el establecimiento de bosques productivos, papel prensa, diarios y publicaciones periódicas, incluso ilustrados, cuchillos y hojas cortantes para máquinas y aparatos mecánicos de uso agrícola, hortícola y forestal, maquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo (artículo 30 Ley 788 de 2002)
- Importaciones que no causan Impuesto sobre las Ventas: La importación ordinaria de maquinaria industrial que no se produzca en el país, destinada a la transformación de materias primas, por parte de los usuarios altamente exportadores. (Artículo 33 Ley 788 de 2002).

DEDUCCIÓN COSTO DE VENTA EN PLANTACIONES DE REFORESTACIÓN (ARTÍCULO 83 LEY 223 DE 1995 - ESTATUTO TRIBUTARIO): En plantaciones de reforestación se presume de derecho que el 80% del valor de la venta, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a su explotación. Condiciones:

Que el contribuyente no haya sido solicitado en años anteriores ni solicite en el mismo año gravable, deducciones por concepto de gastos e inversiones efectuados para reforestación.

Que los planes de reforestación hayan sido aprobados por el Ministerio de Agricultura y se conserven las certificaciones respectivas.

DEDUCCIÓN POR INVERSIONES EN NUEVAS PLANTACIONES, RIEGOS, POZOS Y SILOS. (ARTÍCULO 157 LEY 223 DE 1995): En plantaciones de reforestación se presume de derecho que el 80% del valor de la venta, en cada ejercicio gravable, corresponde a los costos y deducciones inherentes a su explotación. Condiciones:

Que el contribuyente no haya sido solicitado en años anteriores ni solicite en el mismo año gravable, deducciones por concepto de gastos e inversiones efectuados para reforestación.

Que los planes de reforestación hayan sido aprobados por el Ministerio de Agricultura y se conserven las certificaciones respectivas.

DESCUENTOS TRIBUTARIOS POR REFORESTACIÓN (ARTICULO 31 LEY 812 DE 2003 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO): Modificó el Artículo 253 de la Ley 223 de 1995, el cual quedó así: Los contribuyentes del impuesto sobre la renta obligados a presentar declaración de renta dentro del país, que establezcan nuevos cultivos forestales tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta hasta el treinta por ciento (30%) de la inversión certificada por las Corporaciones Autónomas Regionales o la Autoridad Ambiental competente, siempre que no exceda del veinte por ciento (20%) del impuesto básico de renta determinada por el respectivo año o período gravable. Actualmente, estos Incentivos son objeto de revisión y ajuste, debido a que el incremento en área de reforestación se ha estancado como consecuencia de la situación económica de muchas Empresas Forestales, para quienes los descuentos tributarios dejaron de ser atractivos al no generar renta gravable. Como producto de los Incentivos Tributarios enunciados con anterioridad, actualmente existen en Colombia cerca de 149.000 hectáreas de plantaciones forestales comerciales,

establecidas por diferentes Empresas Especializadas en Reforestación reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre las cuales se destacan: Reforestadora Monterrey Forestal; Pizáno S.A.; Reforestadora Andina; Reforestadora El Guasímo; Reforestadora de la Costa; Compañía Nacional de Reforestación; Reforestadora San Sebastián; Cipreses de Colombia; Corporación Forestal del Tolima; Agropecuaria Agronilo S.A.; Sociedad Forestal del Valle – SOFORESTAL; INTECMA S.A.; MADETEC. S.A..

Los Incentivos Tributarios restantes, recientemente creados como es el caso de los numerales 4) Aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, incluida la guadua; Inversiones en nuevos aserríos vinculados directamente al aprovechamiento a que se refiere este numeral. (artículo 15 Ley 788 de 2002 Estatuto - Tributario); 5) Bienes excluidos del impuesto sobre las ventas: árboles de vivero para el establecimiento de bosques productivos, papel prensa, diarios y publicaciones periódicas, incluso ilustrados, cuchillos y hojas cortantes para máquinas y aparatos mecánicos de uso agrícola, hortícola y forestal, maquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo (artículo 30 Ley 788 de 2002); y 6) Importaciones que no causan Impuesto sobre las Ventas: La importación ordinaria de maquinaria industrial que no se produzca en el país, destinada a la transformación de materias primas, por parte de los usuarios altamente exportadores. (Artículo 33 Ley 788 de 2002); están en proceso de reglamentación y por lo tanto su aplicación aún es muy incipiente y no se podría cuantificar su operatividad.

INCENTIVOS DIRECTOS:

- Certificado de Incentivo Forestal para el establecimiento de nuevas plantaciones forestales de carácter comercial y la conservación de bosques naturales asociados a proyectos de reforestación (Ley 139 de 1994);
- Incentivo a la Capitalización Rural, para la Modernización Tecnológica (Ley 101 de 1993);
- Conservación de Ecosistemas Forestales poco o nada intervenidos (Ley 223 de 1995).

CERTIFICADO DE INCENTIVO FORESTAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS PLANTACIONES FORESTALES DE CARÁCTER COMERCIAL Y LA CONSERVACIÓN DE BOSQUES NATURALES ASOCIADOS A PROYECTOS DE REFORESTACIÓN (LEY 139 DE 1994): Creado por la Ley 139 de 1994, como un reconocimiento del Estado por las externalidades positivas generadas por la reforestación, dado que los beneficios ambientales y sociales son apropiados por el conjunto de la población. Podrán acceder a este Incentivo las personas naturales o jurídicas de carácter privado, las entidades descentralizadas municipales o distritales cuyo objeto sea la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado y entidades territoriales que mediante contrato celebrado para el efecto con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del ambiente, se comprometan a cumplir un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, en los términos y condiciones que señale la Ley. Cuantía:

75% de los costos totales netos de establecimiento con especies nativas.

50% de los costos totales netos de establecimiento con especies introducidas.

50% de los costos totales netos de mantenimiento con especies nativas e introducidas.

75% Costos de mantenimiento Bosque Natural.

Establecimiento (año 2003).

	Costo Ha (US)	Cuantía	Valor CIF (US)
Sp Autóctona	482,00	75	361,41
Sp Introducida	482,00	50	241,00

Mantenimiento (año 2003).

AÑO 2	129,10	50	54,55
AÑO 3	91,30	50	45,65
AÑO 4	58,13	50	29,06
AÑO 5	109,60	50	54,80

INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL – ICR: Creado por la Ley 101 de 1993, para el apoyo de procesos de modernización tecnológica en el sector agropecuario. En el caso particular de las actividades forestales, se pueden beneficiar de este incentivo: adecuación de tierras y manejo del recurso hídrico; maquinarias y equipos de uso agropecuario, forestal y pesquero; transformación primaria y comercialización de bienes de origen agropecuario. Cuantía:

40% costo proyecto pequeños productores. Hasta 500 smlm. Asociativos hasta 5.000 smlm.

20% costo proyecto pequeños productores. Hasta 500 smlm.

Nota: 1smlm equivale a US $125 .

Su trámite es ante el Fondo para el Financiamiento Agropecuario - FINAGRO, que opera como Banco de Segundo Piso, a través de una línea de crédito administrada por los intermediarios financieros.

CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS FORESTALES POCO O NADA INTERVENIDOS (LEY 223 DE 1995): Reglamentado mediante el Decreto 900 de 1997, busca incentivar la conservación de aquellas áreas de bosque natural ubicadas en ecosistemas estratégicos para el país. Estableció una cuantía de 10 smlm. (US$1,250), pagaderos en cuotas anuales a 10 años. Este Incentivo a pesar de considerarse estratégico no ha sido posible su implementación, por diferentes razones entre las que se destacan la baja disponibilidad de recursos financieros para atender la enorme demanda presentada y la dificultad en términos presupuéstales de asegurar vigencias futuras por 10 años, para atender los compromisos que adquiera el Gobierno Nacional.

REGULACION EN MATERIA DE INCENDIOS FORESTALES Y QUEMAS: En el tema de la prevención, control y mitigación de incendios forestales se expidió el Decreto número 2143 de 1997, por medio del cual se establecen restricciones al uso del fuego en actividades agrícolas, como consecuencia de los efectos adversos en el clima originados por el fenómeno del Niño. Este Decreto se expidió con carácter transitorio, pero aún continua vigente. Actualmente, en el Congreso de la República cursa una iniciativa de proyecto de Ley en esta materia.

NORMATIVIDAD PARA LAS CADENAS PRODUCTIVAS FORESTALES: La política de competitividad formulada por el Gobierno Nacional desde el año 1995, nos ha conducido a la formulación de Acuerdos de Competitividad Sectorial para aquellas Cadenas productivas en las cuales el país tiene posibilidades de competir, bien sea a nivel de reducción de importaciones como de incursionar en los mercados internacionales. Para el caso forestal, se han suscrito tres (3) Acuerdos de Competitividad para las cadenas de: Pulpa, papel, cartón y artes gráficas; de Tableros aglomerados, contrachapados y muebles de madera; y de Caucho y su industria. Estos acuerdos se han regionalizado y actualmente se cuenta con cinco (5) acuerdos Regionales. Acuerdos que cuentan con la participación de los diferentes eslabones de la cadena, tanto del sector público como privado, a través de los Consejos Nacionales y Regionales de Cadena. Con el propósito de fortalecer el trabajo de las Cadenas Productivas, se expidió la Ley 811 de 2003, por medio de la cual se da un carácter legal a las organizaciones de cadena, convirtiendo los Consejos de Cadena en los organismos de concertación entre el sector público y privado para la toma de las decisiones que puedan afectar a los integrantes de la cadena productiva.

ESTATUTO UNICO FORESTAL: La unificación de las diferentes normas que regulan las actividades forestales, tanto a nivel de bosques naturales como de plantaciones forestales, ha sido una preocupación constante de las diferentes entidades que participamos en el quehacer diario de este sector. Es así como, en diferentes oportunidades se ha planteado la necesidad de presentar, ante el Congreso de la República, un Proyecto de Ley que compile, derogue, modifique y actualice la normatividad forestal, acorde con la normatividad internacional existente para este sector y a las

necesidades de promoción de las actividades forestales como mecanismo para el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales y el crecimiento económico de los pueblos con potencialidad para incursionar en los mercados de productos forestales.

Producto de una amplia concertación a nivel nacional y regional, se cuenta hoy en día con una propuesta de Estatuto Unico Forestal, cuyo objeto es regular las actividades relacionadas con los bosques naturales y plantados. Con la expedición de este Estatuto se busca definir las competencias de política y regulación normativa en materia de Administración, Ordenación, Manejo, Uso y Aprovechamiento Sostenible de los Bosques Naturales en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Política y Regulación de las Plantaciones Forestales en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y de Política de Competitividad, Inversión Extranjera y de Comercio, en el ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Asimismo, se busca dar lineamientos claros a los empresarios para el aprovechamiento sostenible de los Bosques Naturales y se reducirá al máximo los requisitos existentes para el cultivo de bosques de plantación.

Aspectos Jurídicos, de Ética y de Política Forestal a considerar para Garantizar el Desarrollo Sostenible de los Bosques Tropicales – El Caso de Costa Rica

Carlos Bolaños Céspedes

Introducción: Mediante esta ponencia pretendemos poner de relieve una serie de aspectos que deben tenerse en cuenta para garantizar la sostenibilidad de los bosques para países como Costa Rica. Se trata de un conjunto de reflexiones y sobre todo de acciones de naturaleza integral que involucran cuestiones relacionadas con la ética, el Derecho y la política forestal. No es posible pensar que sólo con normas se va a lograr la sostenibilidad de los bosques. En primer término requerimos aclarar cuestiones de ética ambiental, luego debemos ponernos de acuerdo en lo que entendemos por desarrollo sostenible, recapitular sobre el avance de la comunidad internacional en materia de desarrollo sostenible sobre el tema forestal. Luego pasando al tema de la aplicación de esos principios valorar cuales instrumentos y metodologías son necesarios para ejecutar un desarrollo sostenible a nivel forestal, dentro del que resalta el tema del pago de servicios ambientales.

1 Adopción de una nueva ética ambiental

Un primer aspecto a fin de cumplir con el paradigma de un desarrollo sostenible, es casi filosófico. Se trata de definir que tipo de sociedad queremos construir y legar a nuestros hijos. Se trata de un imperativo ético. El concepto de desarrollo sostenible, se alza ante el mundo como la única opción posible para la humanidad frente a la destrucción que estamos haciendo de la base material de nuestros recursos naturales y sus implicaciones en la misma sobrevivencia humana. El llamado realizado en el Informe Bruntland, la Conferencia de Río y las posteriores que se han venido celebrando, es urgente y alarmante. El ritmo de destrucción de nuestros recursos pone en peligro el futuro mismo de la raza humana. Como lo decía Paolo Bifani, en el caso de los países ricos, las sociedades se preocupan solamente por el consumo cada vez más dispendioso de artículos muchas veces innecesarios, presionando el uso de los recursos naturales a partir de los cuales se elaboran la mayoría de ellos. Es cierto que en muchos casos puede sustituirse el recurso natural, a partir de la tecnología, pero los elementos fundamentales para la sobrevivencia del ser humano, como el agua, o el aire, o la biodiversidad, no son sustituibles, o es qué acaso podemos producir agua, o aire, o dar nacimiento a alguna de las tantas y tantas especies vegetales y animales que diariamente desaparecen para siempre de la faz de la Tierra, sin que podamos vislumbrar con certeza los efectos que ello tendrá en el equilibrio mundial. La destrucción de un ecosistema destruido es a menudo irreparable, y si lo es, normalmente exige muchos años y un costo altísimo para cualquier país. Por ello a la luz de los elementos que han analizado los estudiosos debemos preguntarnos si tenemos claro lo que implica ejecutar un proyecto a nivel societario para el desarrollo sostenible.

De antemano los habitantes de este país tendríamos que cuestionarnos el tema de la ética del consumo. La nuestra es una sociedad donde importantes capas de la misma, entienden el progreso y la superación como incremento de bienes de consumo, recordándonos el planteamiento de Erick Fromm cuando nos señalaba la crisis del ser humano a partir del ser o del tener. Cada día más en nuestra sociedad una persona “es “ porque “tiene”, como podrían ser una casa lujosa, un moderno automóvil, un exitoso empleo, unas acciones en un club privado famoso, etc. Lamentablemente se han opacado muchas de las fuerzas iniciales de los forjadores de este país, basadas en principios de austeridad, trabajo, convicciones morales, relación estrecha con la naturaleza. El consumismo es dañino al espíritu del hombre y a la naturaleza. No se trata de una posición fundamentalista, lo que se debe buscar es valorar éticamente cuales deben ser los anhelos de la sociedad, y volver más a la espiritualidad. Lo que nos lleva a otro valor fundamental que es parte de los postulados del desarrollo sostenible, la solidaridad. Esa solidaridad llamada ahora intrageneracional, no es otra cosa, que el recuerdo de que no puede haber una sociedad dividida en dos mundos, el de los ricos y de los pobres. No es sostenible socialmente una sociedad, donde una minoría detenta todos los recursos que desea y una mayoría, sobrexplota los pocos que tiene. En el caso del recurso forestal, uno de los enemigos más grande, es la sobrexplotación del suelo, de la madera, para fines esenciales a una población creciente de indigentes y de pobres en el campo. El centro de toda política económica y ambiental debe ser el ser humano, su dignificación, permitirle el acceso del bienestar a que tiene derecho por su condición de tal. Y en ese sentido en materia ambiental, ello significa, que no puede

haber desarrollo sostenible en un país en que se preservan áreas valiosas para el turista extranjero, si el nacional no puede aprovechar y disfrutar sosteniblemente de esos recursos. El Estado es una creación humana, un medio para la satisfacción de fines superiores, no un fin en sí mismo. Por ello no puede entenderse una interpretación legal, que otorgue al Estado el manejo de recursos naturales al margen de las necesidades de los propios pobladores de ellas. Es una aberración jurídica y moral. Finalmente, el desarrollo sostenible supone el ejercicio de una responsabilidad, de heredar a las generaciones futuras, al menos el mismo capital natural del que hemos disfrutado, por ello, no somos dueños, sino depositarios de ese capital. Dentro de esta concepción, resultan obsoletas las viejas visiones sobre la propiedad. El derecho de propiedad público o privado no puede seguir erigiéndose contra las obligaciones de preservación, conservación y uso sostenible de los recursos. Debemos admitir de una vez por todas la necesidad de coordinación del derecho de propiedad con los fines superiores de la sociedad, lo cual supone limitaciones al uso, en caso de los particulares, y evitar la idolatría de la propiedad pública en manos del Estado. Como consecuencia de ese postulado será necesario revisar la utilización de los instrumentos de planificación nacional del uso de los recursos naturales, como el ordenamiento territorial, y los estudios de impactos ambientales.

2 Necesidad de aclarar el contenido del concepto de desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible no ha sido unánimemente interpretado a nivel de organismos internacionales y estudiosos en la actualidad, por ello diferentes instituciones y organizaciones lo han definido de diferentes maneras: Así por ejemplo la FAO la ha definido como sigue: “Como la gestión y conservación de la base de los recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico para asegurar el logro y la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Tal desarrollo sostenible que incluye, agricultura, explotación forestal y pesquera, conservación de los recursos genéticos, suelos y agua, no degrada el medio ambiente; es adecuado desde el punto de vista tecnológico a la vez que viable desde el punto de vista económico y socialmente aceptable”[231].

Otros autores como Sabine Muller sintetiza los diferentes conceptos de desarrollo sostenible de la siguiente manera: “Las diversas definiciones de desarrollo sostenible se pueden clasificar de acuerdo con los respectivos conceptos que las sustentan. Se pueden distinguir tres grupos:

- Un grupo significativo de autores equipara crecimiento sostenible con desarrollo sostenible. Los temas económicos y ambientales deben ser tomados en consideración para asegurar las metas económicas generales y el crecimiento económico pueden ser sostenibles. Dado que se asume que hay sustitubilidad entre el capital producido por el hombre y el natural (por lo menos para gran parte de los recursos naturales) y dado que existe una fuerte creencia en que el progreso técnico podrá compensar la pérdida de recursos, no se observan limitaciones severas para el crecimiento económico continuo. Sin embargo se enfatiza la necesidad de una valoración apropiada de los recursos, con el fin de lograr una adecuada asignación de los mismos. El ajuste de los precios, considerando los costos ambientales y la contabilidad que tome en cuenta los aspectos ambientales, requiere la capacidad de expresar la mayor parte de las funciones y propiedades en términos económicos, razón por la cual se ha desarrollado una metodología completa con ese propósito. Los conceptos de la mayoría de los economistas que trabajan en el área de los recursos y el ambiente pueden clasificarse dentro de ese grupo (Solow 1992, Dasgupta y Maler 1991).
- Un segundo grupo de autores enfatiza la importancia de la satisfacción de las necesidades tanto de las poblaciones presentes como de las futuras. Aunque se considera el desarrollo económico como un factor importante para alcanzar ese objetivo, las principales condiciones son la equidad intra e intergeneracional. Para asegurar la última, el crecimiento económico tiene que respetar ciertos límites del ambiente con el fin de no agotar las opciones de consumo de las futuras generaciones. Algunos autores ven estos límites como la conservación del acervo de los recursos naturales. Otros recalcan que no todos los recursos tienen que ser protegidos y que un cierto potencial de producción debe ser preservado. La mayor parte de las definiciones analizadas en

[231] Citado por Paolo Bifani en la obra Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuarta edición, IEPALA,Editorial, 1999, pag.122

este documento pueden clasificarse en este grupo, por ejemplo las definiciones de la Comisión Bruntland, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 1991) y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, 1989).

- Un tercer grupo de autores se pregunta por los cambios fundamentales en el paradigma prevaleciente del desarrollo. Dado que los autores cuestionan la posibilidad de crecimiento económico futuro ilimitado, recalcan la importancia del aspecto distributivo (equidad) en relación con la sostenibilidad. Debido a la destrucción ya en extremo avanzada de los recursos naturales y a causa de la inseguridad y riesgo de sus funciones para sostener la vida, se debe evitar cualquier degradación y destrucción de los recursos naturales. En este grupo aparecen autores como Godland y Redcliff (1991), Pearce, Barbier y Markandya (1990) Costanza (1991) y el grupo que enfatiza la termodinámica (Boulding 1991; Daly 1977; Daly y Cobb 1989; Victor 1991). Este último grupo aplica las leyes de la termodinámica a la economía, refiriéndose específicamente a la segunda ley de la termodinámica. Concluyen que el crecimiento basado en el agotamiento de los recursos naturales conduce a la escasez absoluta; esto es después de un cierto nivel de agotamiento, el capital natural no puede ser sustituido por el capital producido por el hombre, ni se puede incrementar. A partir de estas premisas, la sostenibilidad implica desarrollo a partir de la más eficiente utilización de estos recursos escasos, lo que contrasta con la expansión económica de los últimos 400 años que se ha basado en la utilización creciente de los recursos"[232].

Como se puede observar el concepto del desarrollo sostenible presenta diferencias conceptuales importantes a partir de la ubicación de los autores. Es claro que el desarrollo sostenible no puede verse únicamente como la preservación de la ecología, sino como un problema de desarrollo intrageneracional e intergeneracional, es un concepto lleno de axiología, que plantea un nuevo enfoque para el desarrollo de la sociedad humana, a partir de una crítica al presente estilo de desarrollo capitalista el cual se muestra insostenible, por cuanto la base de los recursos naturales no puede admitir más degradación, so pena de que veamos comprometida nuestra propia existencia como raza. Ese desarrollo insostenible tiene dos caras, la situación de los países pobres donde los recursos se sobre utilizan por la pobreza y la del consumo sin límites de los países ricos. No obstante lo anterior los autores Eduardo Trigo y David Kaimowitz, a pesar de coincidir en que existen múltiples definiciones del concepto de desarrollo sostenible, observan que la mayoría de esas definiciones tienen ciertos elementos en común y lo evalúan así:

"Primero está la preocupación por satisfacer las necesidades humanas para mejorar el bienestar de la mayoría de la población. Si bien no resulta fácil definir con precisión en qué consiste ese bienestar o cómo evaluar el grado de "desarrollo" asociado con situaciones en las cuales existen distintos niveles de desigualdad, hay cierto consenso en que desarrollo significa algo más que crecimiento económico y que un país con un pequeño grupo de personas ricas y una amplia masa que vive en la miseria no se puede considerar "desarrollado". En segundo término debe considerarse el énfasis en la equidad intergeneracional del desarrollo. En ese sentido la sostenibilidad de cualquier sociedad puede definirse como el patrón de comportamiento que asegura a cada una de las generaciones futuras la opción de disfrutar, al menos, del mismo nivel de bienestar de sus antecesores.

En tercer lugar, el nexo entre el nivel de desarrollo actual y la capacidad de satisfacer las necesidades futuras coincide con la magnitud y composición de recursos que deja cada generación para las generaciones siguientes. Estos recursos incluyen: capital físico, capital humano y conocimiento, recursos naturales renovables, recursos naturales no renovables, servicios ambientales, tradiciones e instituciones. En su conjunto, el nivel de recursos que se transfiera para la próxima generación debería ser suficiente para permitirle alcanzar, por lo menos el mismo nivel de vida que nosotros disfrutamos. Cada generación recibe un determinado capital y toma a su vez decisiones sobre consumo, agotamiento de recursos e inversión; eventualmente, lega a sus sucesores un nuevo monto de capital que inevitablemente será diferente en su composición al que heredó. En algunos casos será factible sustituir capital físico o conocimiento por ciertos recursos naturales o servicios ambientales. En otros casos, cuando esto no es posible, la única opción es garantizar la conservación de dichos recursos y servicios. En este contexto la sostenibilidad debe ser

4. Sabine Muller , Como medir la sostenibilidad. Una propuesta para el área de la agricultura y de los recursos naturales. Serie documentos de discusión sobre agricultura sostenible y recursos naturales IICA . 1996

vista como el conjunto de decisiones sobre consumo e inversión que una sociedad toma a lo largo del tiempo…"[233].

Como se puede apreciar la ecuación para el desarrollo sostenible es compleja. De hecho, pasar de lo general a lo concreto resulta aún más difícil, pues implica tomar decisiones sobre el manejo de una sociedad a nivel macro a y a nivel micro, como vamos a ver más adelante. Es importante entonces tener claro que el desarrollo sostenible involucra dimensiones económicas, ecológicas y sociales, las cuales pueden definirse a partir de la autora Sabine Muller como:

- Sostenibilidad ecológica: El ecosistema mantiene sus principales características que son fundamentales para su supervivencia en el largo plazo.
- Sostenibilidad económica: El manejo sostenible de los recursos naturales produce una rentabilidad que hace atractiva su continuación.
- Sostenibilidad social: Los beneficios y costos de la administración del sistema se distribuyen equitativamente entre los diferentes grupos y generaciones y se obtiene un grado de satisfacción de las necesidades que hace su continuación posible[234].

Se reitera entonces la idea de que el desarrollo sostenible tiene una vertiente ecológica, una económica y otra social, las cuales tienen que estar necesariamente vinculadas, pues, de que sirve conservar a ultranza recursos naturales, si la población vive en la miseria, o no se beneficia de ese desarrollo. Al fin y al cabo de lo que se trata es de garantizar la supervivencia del ser humano, el cual debe estar siempre al centro del sistema, pero no en una posición de enemigo de la naturaleza, sino viviendo en forma armónica con ella. Como dice Manuel Winograb: "El desarrollo sostenible debe ser un proceso de cambio que permita la satisfacción de las necesidades humanas sin comprometer la base misma del desarrollo, es decir, el medio ambiente. El objeto general de este proceso es lograr un desarrollo equitativo en lo económico, justo y participativo en lo social que reoriente y sea eficiente en lo tecnológico y finalmente que use, conserve y mejore el medio ambiente" [235].

Al respecto hay que tener presente como lo señala Paolo Bifani, en cuanto al ambiente han existido diferencias importantes entre los países desarrollados y los llamados países en desarrollo, las cuales resume así: "La diferencia básica en la preocupación que los países desarrollados y en desarrollo tienen por el medio ambiente, deriva de sus niveles de bienestar. Para los países prósperos del norte, la problemática ambiental se inserta en la cuestión de la calidad de vida. Ellos han superado sus problemas de desarrollo; sus metas de bienestar, medidas por los indicadores tradicionales de consumo de calorías, salud, educación, niveles de ingreso tiempo para el ocio, etc., han sido alcanzadas con creces. No se trate aquí de luchar para subsistir o satisfacer necesidades esenciales, sino más bien de crear nuevas formas de consumo, por lo general superfluo y de satisfacerlas con bienes y servicios de la mayor calidad y sofisticación posible. Para los países en desarrollo, muchos de los cuales no logran satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población y enfrentan una pobreza rampante con el aumento de desposeídos y subalimentados, la preocupación esencial es cómo utilizar el sistema natural para acelerar el desarrollo y crecimiento económico sin agotar sus recursos naturales ni dañar el medio ambiente. Estos países están conscientes del problema ambiental pero enfrentar la urgente tarea de superar la pobreza en condiciones extremadamente difíciles; una población en expansión, relaciones internacionales desfavorables, escasez de recursos técnicos y económicos y, a menudo la inercia de una década económicamente estancada y aún de crecimiento negativo…"[236].

3 Comprensión acerca de la multidimensionalidad del desarrollo sostenible

1.- En la dimensión social: se busca un desarrollo con equidad para los habitantes de los bosques y las comunidades aledañas: De acuerdo con las Naciones Unidas un 10 % de la población mundial

[233] Triego Eduardo y Kaimowitz , Economía y sostenibilidad, Pueden compartir el planeta? IICA , mayo de 1994, pag, 7.

[234] Sabine Muller , Como medir la sostenibilidad. Una propuesta para el área de la agricultura y de los recursos naturales. Serie documentos de discusión sobre agricultura sostenible y recursos naturales IICA . 1996, pagina 5

[235] Winograb Manuel, Indicadores Ambientales para Latinoamérica y el Caribe: Hacia la sustentabilidad en el uso de las tierras, Proyecto IICA ,GTZ.OEA, 1994, pag 6.

[236] Bifani Paolo, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Madrid, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y Africa (IEPALA) 1999, pag, 124.

depende de los recursos de las montañas en forma directa. En Costa Rica no tenemos datos acerca de cuántas personas viven en esas áreas, no obstante es ampliamente conocido nuestro país cuenta con una población rural considerable, aproximadamente el 50 % de la población vive en las áreas rurales. También de acuerdo con Naciones Unidas de ese 10 % de la población mundial que vive en zonas de montaña el 10 % vive en las zonas de ladera alta de esas montañas y el 40 % ocupa las zonas adyacentes de las cuencas bajas y medias. Por el estilo de desarrollo que ha seguido nuestro país, donde se estimuló la colonización de áreas periféricas, a fin de resolver problemas de tenencia de la tierra, sin promover un ordenamiento estructural de los recursos y de las tierras, actualmente muchos agricultores pobres y sus familias se han ido movilizando hacia los terrenos con bosque que todavía existen en el país, inclusive desarrollando posesión en las áreas protegidas. La constitución legal de las áreas protegidas se ha hecho en nuestro país en forma poco técnica, sin tomar en cuenta que muchos de esos terrenos que se declararon como áreas protegidas, ya estaban habitados por agricultores. Se trata de pobladores con poco acceso a recursos, a servicios y a facilidades que brinda normalmente la sociedad, y que sobreviven en muchas oportunidades con los recursos que provee el mismo bosque. Costa Rica es un país con una extensión territorial reducida, que ya no puede promover más la colonización pues no existen áreas colonizables, por ello debe resolver el problema de todos estos pobladores, que ya no tienen a donde emigrar. Lo grave del problema es que el Estado a través de la normativa legal ignora los derechos que esas comunidades rurales tienen sobre esos terrenos, condenándolos a una mayor pobreza. La misma pobreza de esa población y las presiones demográficas son causas fundamentales de la deforestación y degradación forestal. El desarrollo sostenible se plantea entonces como esencial para revertir esos procesos. En la Declaración Internacional de Principios para un Consenso Mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques, conocida como Declaración sobre los bosques, que surgió como uno de los acuerdos de la Cumbre de Río, se dispuso en el principio número 5 que:

- La política forestal de cada país debería reconocer y apoyar debidamente la cultura y los intereses y respetar los derechos de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y otras comunidades y de los habitantes de las zonas boscosas. Se deberían promover las condiciones apropiadas para estos grupos a fin de permitirles tener un interés económico en el aprovechamiento de los bosques, desarrollar actividades económicas y lograr y mantener una identidad cultural y una organización social, así como un nivel adecuado de tenencia de la tierra que sirvieran de incentivo para la ordenación sostenible de los bosques.
- Se debería promover activamente la plena participación de la mujer en todos los aspectos de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques.

La posición entonces no es expulsar a esta población sino permitirle el aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque. Muy lejos están de resolver los problemas de la sociedad las posiciones que entienden la protección de estos bosques únicamente como confinamiento de estas zonas manteniéndolas aisladas de las necesidades de la población. Ello no significa que no se reconozca la necesidad de conservar íntegramente algunas de esas zonas como reservorios de biodiversidad fundamentales para el futuro, pero aún en esas zonas es posible algún tipo de utilización compatible con el ambiente. De lo que se trata entonces es de lograr el desarrollo con equidad para los habitantes de los bosques y las comunidades aledañas lo cual significa, como lo plantea la Declaración sobre los Bosques resolver el problema de la tenencia legal de los derechos de los poseedores y un apoyo técnico a esas comunidades para garantizar el uso sostenible de los bosques. En el documento denominado Agenda XXI que surgió también de la Cumbre de Río se establecieron dos Capítulos en el tema de los bosques, el Capítulo 11 denominado Lucha contra la Deforestación y el Capítulo 13 denominado Ordenación de los Ecosistemas Frágiles: Desarrollo Sostenible de las Zonas de Montaña. Dentro de las medidas propuestas en esos capítulos se establecieron actividades a promover que ofrezcan incentivos a los agricultores, en lugar de pensar en ahondar el problema de la pobreza generalizada de estos habitantes. Como parte de esas actividades se planteó que los gobiernos deberían promover la participación del sector privado, las comunidades locales, los grupos de usuarios entre otros en las actividades relacionadas con los bosques, velando por la ordenación sostenible de todos los ecosistemas forestales y las tierras arboladas, mediante la mejora de la planificación, la ordenación y la ejecución oportuna de actividades silvícolas.

Las leyes en Costa Rica, leyes recientes como la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Biodiversidad, contemplan la incorporación de estos principios, así por ejemplo el artículo 2 de la Ley

Orgánica del Ambiente establece la obligación del Estado de velar por la utilización racional de los elementos ambientales propiciando un desarrollo económico y ambientalmente sostenible. La Ley de Biodiversidad establece en su artículo 9, en el punto 3, el respeto a la diversidad cultural de las comunidades campesinas, los pueblo indígenas y otros grupos culturales y expresamente define la equidad intra e intergeneracional como aquella donde el Estado y los particulares utilizan en forma sostenible la biodiversidad de modo que su uso y beneficio se garantice de manera justa para todos los sectores de la sociedad y para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Estas declaraciones de carácter general chocan no obstante con definiciones en lo concreto de nuestra apropia normativa. Por ejemplo, en el caso de los incentivos por servicios ambientales el Reglamento de la Ley Forestal 7575 estableció que los aprovechamientos en bosques, la corta de árboles en áreas agrícolas urbanas, los proyectos agroforestales, los proyectos de reforestación, regeneración natural y los proyectos de pago de servicios ambientales sólo pueden realizarse en terrenos debidamente inscritos y en el caso de la posesión se debe presentar certificación judicial de la existencia de sentencia firme en el trámite de Información Posesoria correspondiente. Ello significa que los poseedores que no tengan ese requisito no pueden realizar ninguna de las actividades antes contempladas. En nuestro país los habitantes de los bosques en un porcentaje importante son poseedores y no propietarios de sus terrenos por lo que no podrían beneficiarse de todos estos servicios. Con esa política estatal se contrarían las disposiciones firmadas por el país a nivel internacional y se hace evidente falta comprensión sobre lo que es el desarrollo sostenible de los bosques en beneficio de las poblaciones más pobres.

2.- Dimensión económica: Los economistas modernos coinciden en que uno de los problemas más graves para garantizar la conservación de los recursos naturales ha sido la misma definición que se dio a los mismos como recursos renovables precursores de riqueza que sólo mediante la transformación eran susceptibles de tener un valor económico. Al respecto podemos citar a Pablo Bifani. Como parte de la reflexión reciente de la comunidad internacional se ha reabierto la discusión sobre el valor económico de los servicios que presta el bosque no solo la madera sino otros como el agua, el aire, la biodiversidad, la fijación de carbono o la belleza escénica, y a nivel internacional se han dado a la tarea los científicos de cuantificar el valor de esos recursos. En nuestro país se ha avanzado en este aspecto a través de una legislación pionera que reconoció el valor económico de los llamados servicios ambientales del bosque, a partir de esa nueva premisa el Estado ha iniciado el pago de incentivos por servicios ambientales, de acuerdo con la disponibilidad de recursos asignados. Las fuentes de esos incentivos se generan a partir de diferentes medios bastante novedosos también. En primer término los consumidores de combustibles cancelamos a través del pago de la gasolina un impuesto que es transferido al Fondo Nacional de financiamiento Forestal para el pago de los servicios ambientales. También se utilizan los montos recaudados por concepto de venta de otros servicios en el ámbito local e internacional, tales como captura de carbono y protección de recursos hídricos entres otros, los cuales deben destinarse par el pago de servicios ambientales tipificados en la Ley Forestal en las actividades de protección del bosque y establecimiento de plantaciones forestales. También el gobierno de Costa Rica ha contratado préstamos con el Banco Mundial y se cuenta con una donación GEF, que ha dado origen al Proyecto Eco mercados que propone incentivar la conservación de bosques privados en las áreas prioritarias del Corredor Biológico Mesoamericano, entre las cuales se destacan en Costa Rica: Área de Conservación Osa, Tortuguero y Amistad Caribe. Finalmente donaciones de otras organizaciones. Todos estos programas han revalorado el valor de los bosques frente a la posibilidad que tienen sus dueños de cortar la madera como utilidad económica, promoviendo la conservación bajo el concepto de que es más rentable conservar el bosque que talarlo. A nuestro juicio ésta es la vía correcta para garantizar el desarrollo sostenible de los bosques incluida la población que depende de ellos. Esta normativa debe ampliarse y mejorarse y debe acompañarse de otros instrumentos que dan valor al bosque como son la certificación forestal y el uso de los sellos verdes, como vamos a ver más adelante.

Acerca de la certificación forestal ya hemos hablado anteriormente cuando reseñamos la legislación que se ha ido promoviendo en ese sentido. Consideramos, una de las formas más consistentes de frenar la tala ilegal es obligar a las empresas que compran madera a exigir algún mecanismo que garantice que la madera proviene de un bosque manejado sosteniblemente. Obligar a los aserraderos, a las mueblerías a contar con ese tipo de documentación promovería el uso sostenible, pues desestimularía la corta ilegal. Los consumidores debemos también ser educados en la misma filosofía a fin de que exijamos en la compra de bienes fabricados con madera que provenga de bosques manejados también sosteniblemente. En ese aspecto es importante resaltar el desarrollo de

los llamados sellos verdes los cuales deberían ser obligatorios para todos aquellos que procesen y elaboren productos a partir de la madera de nuestros bosques. Finalmente contrario a lo que a veces se difunde el país debería estimular el consumo de productos a base de madera, frente a los artículos de metal. El aumento de consumo de productos en madera estimula la reforestación y el desarrollo de plantaciones forestales, que es también una de las consignas lanzada por las Naciones Unidas en las Conferencias Internacionales recientes, en el sentido de que se debe promover el desarrollo de plantaciones forestales como una forma de reverdecer el planeta y además como una forma de reducir la presión sobre los bosques primarios. Además se encuentra comprobado que la producción de artículos en madera es más ventajosa que la de artículos en metal, en primer término por el consumo menor de energía que se requiere para su fabricación, como por la capacidad de mayor degradación de esos bienes al momento de desecharlos e inclusive de un reciclaje de esos productos a un menor costo energético.

3.- La dimensión ambiental: Esta es la dimensión más comúnmente conocida del desarrollo sostenible y es definida como la capacidad del ecosistema de mantener sus principales características que son fundamentales para su supervivencia en el largo plazo. De acuerdo con los científicos una de las características de los ecosistemas es su capacidad de resiliencia, que no es otra cosa que la posibilidad de regenerarse. El desarrollo sostenible no es posible si no se garantiza el equilibrio de los ecosistemas y en ese sentido es fundamental tomar en cuenta que los bosques deben utilizarse según su capacidad de uso desde una visión ecosistémica. En ese sentido las Naciones Unidas promovió dentro de la Agenda XXI que los gobiernos junto con la sociedad civil realizaran una ordenación de los distintos tipos de bosques de conformidad con las propias aptitudes de ellos. En ese aspecto es necesario reconocer la urgencia de llevar adelante en nuestro país un ordenamiento territorial forestal ecológico que defina cuáles son los bosques que pueden ser mantenidos intactos, cuáles son los que pueden ser aprovechados sosteniblemente, cuáles son las tierras que siendo de aptitud forestal son dedicadas a otros usos y que otros usos se deben dar a los diferentes tipos de terrenos. Esto fue lo que se planteó en el Plan Nacional Forestal 2001-2010. De acuerdo con este Plan cerca del 70 % del territorio costarricense es de vocación forestal, sin embargo apenas un 41.2 % del suelo costarricense presenta cobertura boscosa, eso significa que cerca del 30 % de los territorios aptos para el manejo forestal están siendo dedicados a otras actividades, sufriendo una sobre utilización y deterioro de los suelos y de su capacidad productiva. De acuerdo con dicho documento las tierras forestales en nuestro país pueden agruparse en tres grandes categorías: en primer lugar los parques nacionales y reservas biológicas dedicados enteramente a la preservación. En el segundo grupo se ubica en las zonas protectoras, las reservas forestales y los refugios de vida silvestre, algunas sin bosque y otras con bosque, las cuales pueden dedicarse a la protección absoluta o bien a actividades productivas del bosque, y en tercer lugar se encuentra las tierras fuera de las áreas protegidas, algunas de las cuales contienen bosque y que también pueden orientarse a la protección absoluta o a la producción forestal sostenible. Según el informe en comentario las tierras forestales en nuestro país suman más de 3 millones de hectáreas lo cual equivale a un 62.8 % del territorio nacional, a esto hay que agregarle las áreas con cobertura boscosa que están en tierras de capacidad de uso agropecuario y que por ley son tierras forestales cuyo uso no se puede cambiar. Esta últimas suman más de 300 mil hectáreas que unidas a las anteriores superan los 3 millones y medio de hectáreas o sea un 69.2 % del territorio nacional. El ordenamiento territorial de estas zonas es indispensable para corregir la distorsión que existe actualmente en su uso, ello supone el reconocimiento de limitaciones jurídicas a la propiedad, lo cual es un aspecto importante a regular, y también supone un cambio de mentalidad y por tanto de regulación jurídica en lo que se refiere a la llamada propiedad pública o privada de los terrenos, pues puede suceder que muchos de los bosques productivos se encuentren bajo un régimen legal de conservación absoluta cuando lo correcto desde el punto de vista científico y social es destinar algunas de esas áreas al manejo del bosque productivo. En otras ocasiones habría que cuestionar el desarrollo de actividades agrícolas en área cuya vocación es la forestal. Repetimos entonces que solo mediante una reforma constitucional puede garantizarse un ordenamiento territorial ecológico del país.

4 Cumplimiento de los principios adoptados por la Comunidad Internacional en materia de desarrollo sostenible en el tema forestal

Principios desarrollados por las Conferencias de las Naciones Unidas: La comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas ha venido dando un debate sobre el tema del Desarrollo Sostenible desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 y a partir de allí se han afinado los conceptos y principios

que inspiran el desarrollo sostenible, y que a nuestro juicio, alcanzaron su mayor desarrollo en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, 1992. Allí se impulsó una declaración sobre los bosques, sin embargo, por diferencias entre los estados del norte y los estados del sur, no fue posible lograr un consenso para la firma de un convenio mundial sobre esa materia. El punto fundamental radicaba en la visión de los objetivos del convenio: no sería aceptable acuerdo alguno que infringiera el derecho soberano de cada nación a manejar sus recursos naturales y a imponer pautas de conservación. Los países en desarrollo alegaban, con toda razón, que el destino principal serían los bosques tropicales ubicados en países como Brasil, Malasia, Singapur o América Latina, olvidándose de las prácticas insostenibles de manejo de bosques templados y boreales que se presentan en países industrializados. También se expresaban dudas en cuanto al propósito del mismo: conservar los bosques o regular el comercio de productos forestales. Esa falta de consenso condujo a una Declaración Autorizada sin Fuerza Jurídica Obligatoria de los Principios para un Consenso Mundial Respecto a la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de todo Tipo, conocida como Declaración sobre los Bosques: Principios Internacionales. Se trata de 27 principios de carácter general que deberían servir de guía a la política forestal del mundo. Además de esta Declaración sobre los Bosques en la Cumbre de Río se aprobó la llamada Agenda XXI que contempla dos capítulos referidos al tema de los bosques, el Capítulo 11 y el Capítulo 13. El capítulo 11 se denominó Lucha contra la Deforestación y el 13 Ordenación de los Ecosistemas Frágiles: Desarrollo sostenible de las Zonas de Montaña.

Adicionalmente la comunidad internacional promulgó otros convenios de carácter multilateral sobre el tema, uno de ellos El Acuerdo Internacional sobre Maderas Tropicales, cuyo principal fin consiste en el fomento de la cooperación entre productores y consumidores de este tipo de maderas, la promoción del comercio, la investigación y el desarrollo, el fomento a la reforestación, el manejo del bosque y la utilización de la madera. También habría que tener en cuenta como normativa internacional sobre bosques, de la cual puedan desprenderse principios, la Convención para la Protección de Humedales de importancia para aves acuáticas (Ramsar 1971); la Convención para la protección del Patrimonio Cultural y Natural de 1972, administrada por UNESCO y la Convención Internacional sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES).

Otros instrumentos que merecen destacarse son el Convenio sobre la diversidad biológica, el cual contempla en una de sus partes a los ecosistemas boscosos, también la Convención Marco de Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, cuya importancia es excepcional en la medida en que pretende implementar protocolos sobre conservación de bosques y sobre control de emisiones de dióxido de carbono. Otras convenciones que de alguna manera tienen relevancia son la Convención de la Naciones Unidas contra la desertificación de los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y el Convenio para la Aplicación del Procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. Finalmente no podemos dejar de mencionar la reciente Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible realizada en Sudáfrica en agosto y setiembre de 2002, en la cual se reiteró el compromiso político de los estados acerca de la necesidad de un desarrollo sostenible y se reafirmó el valor y actualidad de los compromisos adoptados en Río 92, en especial los principios ahí aprobados y el Programa de la Agenda XXI. Esta última conferencia terminó sin nuevos logros sobre todo en el camino de una aplicación concreta de un programa financiado a nivel mundial para el desarrollo sostenible, no obstante se reforzó en su declaración política el multilateralismo como medio para lograr el desarrollo sostenible a través de los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas.

De todos estos instrumentos internacionales es posible extraer un grupo de principios que inspiran el desarrollo sostenible de los bosques y que podemos resumir como siguen:

1.- El derecho soberano de cada Estado a proceder a la utilización, la ordenación y el desarrollo de sus bosques conforme sus necesidades de desarrollo y su grado de desarrollo socioeconómico sobre la base de una política nacional compatible con el desarrollo sostenible y la legislación.

2.- Responsabilidad de cada Estado de garantizar que las actividades desarrolladas bajo su control o jurisdicción no causen daño a otros Estados, lo cual implica responsabilidad internacional.

3.- Necesidad de un ordenamiento integral para la conservación y utilización sostenible de los recursos y la tierra forestales a fin de atender a las necesidades sociales, económicas, ecológicas, culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras.

4.- Utilización equitativa de los beneficios de la utilización sostenible de los bosques.

5.- Respeto a la cultura, intereses, derechos de las poblaciones indígenas, de las comunidades y de los habitantes de las zonas boscosas.

6.- Reconocimiento de que los costos adicionales que requiere la conservación de los bosques deben ser asumidos entre todas las partes interesadas a nivel nacional e internacional, rescatando el principio de responsabilidad común pero diferenciada, conforme al cual los países desarrollados cuyas economías impactan fuertemente a los recursos naturales deben asumir mayormente su responsabilidad para la conservación de esos recursos a nivel internacional.

7.- Mantenimiento del principio precautorio en materia de bosques.

8.- Reconocimiento de la función compleja que cumplen los bosques en el equilibrio de los ecosistemas en los planos local, nacional, regional y mundial.

9.- Reconocimiento de los servicios que prestan los bosques y terrenos forestales para la producción de productos y servicios forestales como madera, productos de la madera, agua, alimentos, forraje, medicamentos, combustible, vivienda, empleo, esparcimiento, hábitat para la fauna y la flora silvestres, diversidad en el paisaje, sumideros y depósitos de carbono.

10.- La ordenación y usos sostenible de los bosques deberían realizarse a través del desarrollo de nuevas modalidades de producción y conservación basadas en tecnologías ecológicamente racionales y por medio de mecanismos que garanticen la evaluación permanente del impacto ambiental, el respeto al uso de las capacidades locales y los conocimientos de las comunidades interesadas.

11.- El desarrollo del comercio de los productos forestales debe basarse igualmente en normas y procedimientos no discriminatorios, compatibles con la protección y desarrollo sostenible de los bosques, alentando los incentivos al manejo sostenible de esos bosques.

12.- Deberán controlarse los contaminantes, sobre todo los transportados por el aire, incluidos los que causan la deposición ácida, perjudiciales para el bienestar de los ecosistemas forestales en los planos local, nacional, regional y mundial.

13.- Las políticas estatales deben alentar la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques a través de sistemas de incentivos apropiados.

14.- Reverdecimiento del planeta a través de la forestación, reforestación, plantación de árboles de especies autóctonas y foráneas, tanto a nivel urbano como rural, que alejen la presión sobre los bosques primarios.

Principios derivados de instrumentos internacionales adoptados en la región centroamericana: En el ámbito centroamericano las preocupaciones del desarrollo y los impactos ambientales en la década de los noventa, se han materializado en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo sostenible (ALIDES). Esta Alianza ha surgido como resultado de un proceso importante de cuestionamiento de la forma en que se ha planteado el desarrollo. Tiene sus orígenes en la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, establecida por los Presidentes de Centro América 1990, como la más alta instancia de carácter político en materia de ambiente y desarrollo y está conformada por los Ministros de Recursos Naturales y Ambiente. La Alianza debe también su creación en la Comisión Centroamericana de Medio Ambiente (CONAMA). Entre 1989-1990 se inició el Plan de Acción Forestal-Tropical de Centro América (PAFT-CA), que permitió un mayor conocimiento regional del sector forestal y fue el primero en involucrar activa y organizadamente a los principales actores del sector forestal y fue el primero en involucrar activa y organizadamente a los principales actores del sector en el ámbito regional. Los PAF nacionales en cada país centroamericano contribuyeron mucho al desarrollo de nuevas alternativas para el sector forestal. En el contexto de la Cumbre de la

Tierra, en 1992, se celebró el XII Cumbre de Presidentes Centroamericanos en Managua, donde se suscribe el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Areas Silvestres prioritarias de América Central. El año siguiente, en la XIV Cumbre Presidencial, se suscribe el Tratado Internacional de Integración Económica Centroamericana (conocido como Protocolo de Guatemala) y el Convenio Centroamericano de Bosques.

En octubre de 1994, en la Cumbre ecológica de Managua, los Presidentes de Centro América y el Primer Ministro de Belice, suscribieron la Alianza para el Desarrollo Sostenible, constituyéndose éste en el nuevo marco de integración y cooperación regional que incluye siete principios fundamentales para los centroamericanos, los cuales son:

- Respeto a la vida en todas sus manifestaciones
- Mejoramiento de la calidad de la vida humana
- Respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible
- Promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana.
- Respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región.
- Logro de los mayores grados de integración económica entre los países de la región y de éstos con el mundo.

El impulso que ha dado la Alianza para el Desarrollo Sostenible permitió posteriormente la creación de un aparato institucional centroamericano en el ámbito forestal. En 1995 se creó el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas protegidas, el CCAB-AP ha logrado un espacio regional que le permite participar en el desarrollo de una agenda ambiental centroamericana, pues se ha constituido en el organismo de tutela política y técnica de todos los proyectos regionales de cooperación en los temas ambientales y se integraron a las reuniones ordinarias representantes de la Asociación de Profesionales Forestales Centroamericanos (ACAPROF), la Cámara Centroamericana de Empresarios Madereros (CCEFOR), el Consejo Consultivo Mujeres y Desarrollo (CCMD), la Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria (CICAFOC) y la Federación de Municipalidades de Centro América. Finalmente como instrumento financiero para desarrollar los principios contenidos en la Alianza para el Desarrollo Sostenible se creó el FOCADES (Fondo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible) que pretende captar recursos de diferentes fuentes, para canalizar ayuda a programas y proyectos regionales mediante la concesión de créditos, donaciones y garantías.

5 Implementación de los principios a través de instrumentos y metodologías de medición, control y ejecución para un desarrollo sostenible

La aplicación de un modelo de desarrollo sostenible y de sus principios pasa necesariamente por ir de lo general a lo concreto, y ello solo es posible lograrlo a través de instrumentos y metodología para su medición, control y ejecución. Sin pretender agotar esos medios pasamos a analizar los que a nuestro juicio son más importantes en nuestro país y el estado de desarrollo que presenta cada uno de ellos.

1) El ordenamiento territorial forestal:

El país en este aspecto ha regulado en forma general el instrumento del ordenamiento territorial sobre todo en la Ley Orgánica del Ambiente al establecer en su artículo 28, cuando señala, es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-social, con el fin de lograr la armonía entre el bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Los fines del ordenamiento territorial los define esa Ley adecuadamente en el sentido de pretender ubicar en forma óptima las diferentes actividades productivas, los asentamientos humanos, áreas silvestres, infraestructura, servir de guía para el uso sostenible de las diferentes zonas del país, equilibrando el desarrollo sostenible, promoviendo la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada. En cuanto a los criterios para el ordenamiento, consideramos adecuado a los principios internacionales los criterios que establece el artículo 30 para implementar el ordenamiento territorial, por ejemplo el respeto a las características culturales, históricas y sociales de

las poblaciones involucradas, las proyecciones de población y recursos, las características de cada ecosistema, la capacidad de uso del suelo y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas, la diversidad del paisaje y la infraestructura existente. El problema que observamos en esta regulación es la generalidad en cuanto se trata de normas de carácter programático, que no imponen obligaciones concretas ni en el tiempo al Estado y los particulares.

Un esfuerzo en ese sentido lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, elaborado por el Ministerio del Ambiente, para el período 2001-2010. En ese documento se pretende un ordenamiento de las tierras forestales o de aptitud forestal, la cual el documento estima en alrededor del 70% del territorio nacional Sin embargo, apenas un 41,2% del suelo costarricense presenta cobertura boscosa, según los datos más recientes (2001) del Centro Científico Tropical, CCT. Esto significa que cerca del 30% de los territorios aptos para manejo forestal están siendo dedicados a otras actividades, algunas de ellas subutilizadas y otras más bien sufriendo una sobre utilización y un deterioro de los suelos y de su capacidad productiva. Además el documento considera del 40.3% reportado con cobertura forestal puede haber un porcentaje que no está siendo utilizado o manejado de manera correcta, ya que solo el 16,4 % se encuentra en áreas protegidas y el 24% está fuera de ellas o en terreno de propiedad privada no protegidos Lo anterior evidencia a juicio de ese programa, la urgente necesidad de contar con un ordenamiento de las tierras forestales del país, que implica definir cuáles áreas deben dedicarse a protección absoluta, cuáles son las mejores para la producción de madera y en cuáles deben hacerse estudios más detallados mediante áreas piloto. Para ello el Plan divide las tierras forestales de Costa Rica en tres grandes categorías. En primer lugar los parques nacionales y reservas biológicas dedicados enteramente a la preservación. En el segundo grupo se ubican las zonas protectoras, las reservas forestales y los refugios de vida silvestre, algunas con bosque y otras sin bosque, las cuales pueden dedicarse a la protección absoluta o bien a actividades productivas del bosque. Y en la tercera categoría se encuentran las tierras fuera de las áreas protegidas, algunas de las cuales contienen bosque y que también pueden orientarse a la protección absoluta o a la producción forestal sostenible.

En Costa Rica las tierras forestales suman más de tres millones de hectáreas (3,201.007 ha), lo cual equivale a un 62,8% del territorio nacional, tomando como base las áreas con capacidad de uso forestal e incluyendo las áreas aptas para plantaciones, producción forestal o protección y las áreas protegidas en Parques Nacionales y Reservas Biológicas. A esto hay que agregarle las áreas con cobertura boscosa que están en tierras de capacidad de uso agropecuario y que por ley son tierras forestales cuyo uso no se puede cambiar. Estas últimas suman más de trescientas mil hectáreas (326.384 ha), que unidas a las anteriores superan los tres millones y medio de hectáreas (3.527.391 ha), o sea un 69.2% del territorio nacional. Por otro lado existen ciertas tierras con capacidad de uso agropecuario pero marginales para esa actividad, que representan un 1.1% del territorio nacional, las cuales tendrían un excelente uso como tierras forestales.

De tal modo, se puede decir que, en términos generales, un 70% del territorio costarricense corresponde a tierras forestales. El Plan Nacional Forestal propone trabajar en cuatro áreas

- Áreas protegidas (12% del territorio nacional)
- Áreas a proteger (8,7% del territorio)
- Áreas en bosque a manejar (20,2% del territorio)
- Áreas de recuperación (28,1% del territorio)

La distorsión más importante a corregir en el ordenamiento territorial es el sobre-uso de las tierras forestales, principalmente por el uso de éstas como campos de pastoreo. Se estima que más de 500 mil hectáreas (559.548,5 ha) de tierras bajo uso agropecuario están en capacidad de uso para plantaciones, y casi otro tanto (457.348,7 ha) se ubican en tierras que deberían estar bajo manejo forestal. Todavía peor, más de 400 mil hectáreas (411.068,2 ha) se localizan en tierras que son aptas únicamente para la protección. Conforme a lo anterior, aproximadamente un 76.7% de las tierras de Costa Rica están utilizadas correctamente, mientras que un 22.5%, o sea más de un millón de hectáreas (1.148.191 ha), están sobre utilizadas, aunque últimamente se observan muchas áreas en recuperación por medio de la regeneración natural (IMN, 2000). El sub uso es realmente poco, ya que solo unas 38 mil hectáreas (0.7%) de plantaciones forestales que están en tierras de tipo agropecuario califican como tal.

La propuesta de ordenamiento del Plan Forestal comienza con retomar lo que la sociedad ya decidió hacer: un 12.0% del territorio nacional está dedicado ya a la protección absoluta, declarado como Parque Nacional o Reserva Biológica. En este sentido, solo resta que se paguen las tierras que todavía están en manos privadas.

a) Áreas a proteger: Un 8,7% del territorio de Costa Rica fuera de los parques nacionales y reservas biológicas tiene tierras con capacidad de uso para protección que actualmente se encuentran en bosque, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas sin restricción absoluta. Estamos hablando de las figuras de Zona Protectora, Refugio de Vida Silvestre, Reserva Forestal o Bosque Nacional. Éstas, debido a sus limitaciones naturales, no pueden ser dedicadas a otros usos sin degradarlas, por lo tanto es claro que hay que protegerlas. Así, las áreas de protección de NO TOCAR, entre lo que ya está protegido y las que tienen que protegerse, suman un 20.7% del territorio nacional.

b) Áreas en bosque a manejar: Las áreas con bosque que estén sobre terrenos de cualquier clase de capacidad de uso (excepto protección, parques nacionales o reservas biológicas), podrán ponerse a producir madera bajo la modalidad de manejo del bosque. Estas áreas sobrepasan el millón de hectáreas (1.022.122 ha), o sea un 20,2% del territorio nacional. De conformidad con el mapa de bosques en tierras forestales que se incluye en el estudio destaca el hecho de la alta fragmentación del bosque, ya que se encuentra en pequeñas parcelas distribuidas a lo largo y ancho del país. Estas parcelas se ven en la Península de Nicoya, la Serranía de Tilarán, la zona de amortiguamiento de los parques nacionales de la Cordillera Volcánica Central, la Fila Costeña, la Península de Osa y Punta Burica. Las áreas boscosas son un poquito más grandes cerca de los Cerros Coronel por el camino que va de Guápiles a Barra del Colorado, la parte baja de la Cordillera de Talamanca en el Caribe y la zona de Las Tablas por San Vito. En estos últimos lugares la cantidad de bosque es mayor, pero mucha del área es de aptitud para protección. Gran parte de las áreas boscosas restantes se encuentran en territorios indígenas.

c) Áreas de recuperación: Hay áreas de vocación forestal que se pueden recuperar ya sea mediante la plantación de árboles o a través de la regeneración natural. Estas áreas corresponden a un 28,1% del territorio nacional. En los sitios más degradados o donde se quiera dar un mayor énfasis a la biodiversidad, se debe utilizar la regeneración natural. Por el contrario, donde las condiciones de sitio son buenas para las plantaciones, se podrían impulsar éstas.

d) Áreas para plantaciones forestales: Son áreas deforestadas ubicadas sobre terrenos de capacidad de uso agropecuario o para plantaciones forestales. Tales áreas constituyen las mejores tierras forestales que no tienen bosque. La pendiente es menor a un 60% si el suelo es muy profundo y hasta un 45% si el suelo es moderadamente profundo. Se estima que un 11% de las áreas forestales sin bosques se puede recuperar mediante plantaciones forestales.

e) Áreas de regeneración natural: Son aquellas áreas que tienen capacidad de uso para producción restringida (clase VII) de tal manera que las plantaciones allí son riesgosas, por lo tanto es mejor protegerlas para que recuperen su capacidad de brindar bienes y servicios a la sociedad. A pesar de sus limitaciones, dichas tierras todavía mantienen posibilidades de producir, por ello con el tiempo, cuando se recupere la cobertura forestal, se pueden volver a poner a producir. Es recomendable que un 17.1% de las tierras forestales, hoy sin bosque, se sometan a regeneración natural. Muchos de los bosques secundarios actuales, producto del abandono de la ganadería en los años ochenta, caen en esta condición. Conviene hacer investigación para buscarle un uso a estas tierras con el objeto de asegurar la continuidad de su proceso de recuperación.

Para hacer el ordenamiento territorial forestal, es importante tomar en cuenta las modalidades de administración y manejo de las tierras forestales que son posibles en el país. Rodríguez y Barrantes concibieron un esquema en el que diferencian las tierras forestales según su ubicación, tenencia, cobertura y capacidad de uso, al igual que señalan las herramientas de conservación que se pueden aplicar a cada una de ellas para orientar su uso. De acuerdo con la ubicación, las tierras forestales pueden estar en parques y reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios de vida silvestre, o bien en tierras fuera de áreas silvestres protegidas. Según la tenencia, pueden ser del Estado, privadas, o privadas sin consolidar. Si las tierras están en parques o reservas, no importa la tenencia, la cobertura o la capacidad de uso, se deben proteger. Claro, si son de propiedad privada habría que comprarlas o permitir un uso sostenible de las mismas.

En zonas protectoras, refugios de vida silvestre o reservas forestales, las alternativas son un poco más amplias ya que se deben proteger en el caso de que fueran del Estado, pero si son privadas, se podrían dedicar al manejo sostenible del bosque cuando tienen potencial productivo y tengan bosque; aunque si son de protección habría que dedicarlas a la protección absoluta. En los casos donde no haya bosque, existen las opciones de reforestar cuando la tierra es productiva o de proteger cuando las tierras son de capacidad de uso para protección. En ambos casos existe la posibilidad de practicar un uso amigable. Se requieren ajustes legales y administrativos para las tierras privadas no consolidadas (sin título) que actualmente no son sujeto de beneficios como el pago por servicios ambientales. Desafortunadamente, este es el caso de muchas tierras privadas, dentro o fuera de áreas protegidas, con la agravante de que si no existe una alternativa legal, los propietarios simplemente optan por la tala ilegal.

El Plan Nacional Forestal propone que el ordenamiento en Costa Rica debe ejecutarse en tres niveles: nacional, regional y local. A nivel nacional deben fijarse las metas generales para el manejo y preservación de los recursos forestales en el país. Una buena base para establecer estas metas y comprometer la participación de los distintos actores interesados, es el “Mapa Digital Base” elaborado por el CCT, donde se especifican las áreas forestales de Costa Rica, diferenciando aquellas que conviene dedicar a la protección absoluta para generar productos y servicios ambientales. Precisamente el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, PNDF, señala como una de las principales metas la elaboración y consenso de la propuesta preliminar de ordenamiento forestal del país, partiendo de los mapas guía a escala nacional. Dicha propuesta sería implementada en los siguientes diez años. A nivel regional, el ordenamiento forestal se trabajaría fundamentalmente en el ámbito de las áreas de conservación existentes, consolidando el sistema de áreas protegidas del país y contemplando la participación de las comunidades aledañas.

Pero quizás el nivel más complejo y minucioso en materia de ordenamiento forestal es el espacio local, donde el mayor reto consistirá en orientar hacia el uso correcto las áreas en “conflicto de uso”. Lo primero que el PNDF propone en este sentido, es el desarrollo de una metodología participativa de trabajo para el ordenamiento forestal a escala local, que incluya aspectos socio-económicos, culturales y de participación de la sociedad civil, especialmente los grupos indígenas y las mujeres. Precisamente la participación de los actores del sector forestal, de las comunidades y de los usuarios y usuarias de las tierras, será el factor clave para avanzar en el ordenamiento territorial forestal en todos los niveles de acción, pero más aún al nivel local. En este proceso, el “Mapa Digital Base” existente será un punto de partida para la negociación entre los diferentes sectores, y permitirá definir las áreas en las que uno debe concentrar sus esfuerzos. El solo hecho de sentar en una misma mesa a los diferentes actores para discutir sus diferencias y tratar de ponerse de acuerdo en lo que hacer, es ya un esfuerzo que merece la pena. Otra de las herramientas vitales para fomentar la participación de la gente, serán los estudios o diagnósticos “agro ecológicos y socioeconómicos” que se realizarán en distintas zonas del país. La misión de estos estudios será conocer las razones técnicas, sociales y económicas que influyen en el actuar de los usuarios y usuarias de las tierras, los cuales impactan sobre los suelos, los sistemas de producción agropecuarios y agroforestales, así como sobre las áreas de regeneración natural y las áreas protegidas. En definitiva, se deben analizar los factores sociales y económicos que influyen en la toma de decisiones de los usuarios de las tierras, en cuanto al uso y manejo de los suelos, bosques, cultivos y ganado.

El PNDF prevé que los estudios sobre el uso de las tierras forestales se realicen en áreas piloto, que serán seleccionadas por su representatividad agro ecológica y socioeconómica; es decir, porque sus suelos, clima, topografía, fisiografía, vegetación y sus sistemas de producción agropecuarios, agrosilvopastoriles, forestales, así como sus tipos de usuarios y usuarias de las tierras sean representativos para zonas más extensas del país. Otros criterios clave para la selección de estas áreas piloto serán su alto grado de riesgo para la degradación de los bosques, suelo y agua; la presencia de población rural organizada o dispuesta a organizarse; la presencia de técnicos y extensionistas dispuestos a participar en el programa de ordenamiento; y la coincidencia con áreas piloto de programas de agricultura orgánica. Dado que en la zona de San Carlos, específicamente por El Concho y lugares vecinos, todavía hay algunos remanentes de bosques y también hay áreas para reforestación, esta sería una buena área piloto para un proyecto forestal que incluya ambas actividades. Otra área excepcional por el potencial de generación hidroeléctrica y por ser de todos modos terreno para protección, lo constituye la parte alta con exposición norte de la Cordillera Volcánica Central. Esto para citar sólo un par de ejemplos de posibles áreas piloto.

¿Que obstáculos encuentran a la ejecución de este Ordenamiento Forestal? Los obstáculos para la aplicación de este Plan, a nuestro juicio tienen que ver con el valor legal que tiene esta herramienta. Nos explicamos. El ordenamiento territorial significa una limitación a la propiedad, en cuanto al uso que el propietario le da a la misma. Cambiar el uso agrícola a un terreno para convertirlo en un terreno con cobertura forestal, obligando a su dueño a producir tal modificación, es un aspecto que rebasa en las actuales condiciones las posibilidades legales. Ello solo sería posible mediante una reforma constitucional. También es difícil en nuestro actual sistema constitucional orientar las actividades productivas, a ciertas zonas, o exigir a los productores cambien sus actividades por otras. Ello sin embargo, va a ser necesario en algunos casos, por lo que más indicado es promover una Reforma Constitucional que garantice dentro de las llamadas garantías ambientales, la posibilidad de que el Estado cuente con la atribución legal de limitar el uso de los terrenos según su capacidad de uso. El ordenamiento territorial podrá ser estimulado también mediante incentivos a los propietarios de terrenos para reconvertir sus terrenos. El otro aspecto a definir claramente en cuanto al ordenamiento es, la situación legal de los terrenos que son poseídos sin título inscrito, dentro de áreas protegidas. Al respecto existe confusión de la legislación, cuyo análisis iniciamos cuando hicimos un recuento de la legislación más reciente del país bajo el impulso de la nueva conciencia ambiental y el desarrollo sostenible que nos parece importante discutir en este apartado.

En primer término hay que tomar en cuenta que con las diferentes leyes forestales se fue creando una simplificación peligrosa de que lo que son las áreas protegidas. En las leyes Forestales 4465 y 7174, se hacía una categorización de las áreas, tomando en cuenta criterios técnicos. Así se pasaba del Parque Nacional, a la Reserva Biológica y luego a la Reserva Forestal, el Refugio de Vida Silvestre y la Zona Protectora. Sin embargo en la Ley 7575 se eliminan esas categorías y únicamente se nos habla de patrimonio natural del Estado. Las categorías a nuestro juicio tenían razón de ser en la medida en que permitían aclarar técnicamente cual era el fin de la protección y por tanto organizar actividades en esa línea prohibiendo actividades que no fueren adecuadas al fin propuesto. Además las categorías establecían diferentes graduaciones en cuanto al dominio, así el Parque Nacional exigía la expropiación de todos los particulares, por cuanto debía mantenerse totalmente inalterada el área, no obstante otras áreas como los refugios de vida silvestre, o las reservas forestales permiten actividades productivas controladas y manejadas. Es célebre el Fallo sobre la Finca el Rodeo la cual fue incluida como una Zona Protectora, y los dueños alegaron en su momento que se trataban de limitaciones que afectaban su derecho de propiedad, resolviendo la Sala de Casación, que existían limitaciones a la propiedad que debía soportar el propietario, como parte de su responsabilidad, las cuales no eran indemnizables. Por tanto es evidente que según se tratara del tipo de afectación así podía existir propiedad privada o no.

Bajo la nueva Ley no se hace distinción entre tipos de áreas protegidas igualándose todas las que se encuentren en las condiciones del artículo 14 y 15 de la Ley Forestal. Por otro lado tenemos el artículo 37 de la Ley Forestal. Esta situación de la Legislación y jurisprudencia costarricense nos está llevando a un callejón sin salida, por cuanto ya los poseedores dentro de las áreas tienen severas dificultades para titular sus fundos, tampoco son expropiados por el Estado y tampoco se les permite trabajar sus terrenos.

Para afrontar ese dilema debemos tener en cuenta todos lo que hemos dicho sobre la función compleja de la propiedad forestal, en virtud de las diferentes posibilidades que ofrece, como la producción de madera, y también de servicios ambientales. Esta riqueza que envuelve a la propiedad forestal, la hace ser destinataria de muchas normas jurídicas. Dentro del ordenamiento internacional tenemos entre otras la declaración conocida como “Declaración de los Bosques“, de la Cumbre de Río de 1992 que establece en su artículo 2 inciso b) lo siguiente: “Los recursos y las tierras forestales deberían ser objeto de una ordenación sostenible a fin de atender a las necesidades sociales, económicas, ecológicas culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras. Esas necesidades se refieren a productos y servicios forestales, como madera y productos de la madera, agua, alimentos forraje, medicamentos, combustible, vivienda, empleo, esparcimiento, hábitat para la fauna y la flora silvestres, diversidad en el paisaje, sumideros y depósitos de carbono. Habría que tomar medidas adecuadas para proteger a los bosques de los efectos nocivos de la contaminación, incluida la transportada por el aire y de incendios, plagas y enfermedades a fin de mantener íntegramente su múltiple valor.”.

Es claro que dentro de una visión sostenible que involucre no solo la vertiente ecológica, sino la social y la económica, debe dar una solución a los poseedores dentro de áreas protegidas, pues si el

destinatario de todas las normas es el ser humano, no es posible, que rodeados de tanta riqueza, los poseedores no puedan vivir dignamente. Existen en la técnica y en la ciencia una serie de investigaciones sobre la forma en que se puede utilizar sosteniblemente los recursos sin destruirlos o alterarlos. La naturaleza cuenta con mecanismos propios para recuperarse, siempre y cuando se le permita y la alteración no sea de tal grado que haga imposible dicha recuperación, a eso se le llama la capacidad de resiliencia del recurso natural, y depende de cada recurso y cada ecosistema, Existen otros indicadores para determinar el estado de un recurso natural, los cuales pueden ser monitoreados permanentemente. También existen investigaciones sobre la forma en que el ser humano puede colaborar para la regeneración y mantenimiento del recurso.

Por ello la solución al problema del uso sostenible de las áreas protegidas no es confinarlas como sitios prohibidos, lo cual requeriría un contingente policial difícil de cuantificar sino aplicar las mejores técnicas que la ciencia y la tecnología nos permiten para ejecutar en ellas un desarrollo sostenible. Esta conclusión tiene algunas salvedades, que pasamos a explicar a continuación. Se trata también de las conclusiones a que han llegado los científicos, en el sentido de que ciertas áreas deberían ser mantenidas en forma inalterable, por el peligro de que se pierda biodiversidad de valor incalculable. Estos ecosistemas por su fragilidad no deben ser expuestos a ninguna alternación. En nuestro país esos ecosistemas pueden coincidir al los Parques Nacionales, y las Reservas Absolutas, aunque también según criterio científico deberían definirse otros. En el resto de las áreas y en general en todo el país, debe permitirse las actividades productivas, según la capacidad de uso del terreno, fomentando aquellas prácticas productivas que vayan dirigidas al mantenimiento del recurso y prohibiendo aquellas que lo pongan en peligro. Este esfuerzo debe hacer con la comunidad no sin ella. No creemos en las soluciones burocráticas, donde el Estado a través de sus técnicos, son los únicos que realizan la conservación de los recursos. Son las comunidades locales, los campesinos, los indígenas, los productores los que debidamente capacitados realicen las tareas de control y ejercicio sostenible de la actividad productora. La función de los funcionarios del Estado en esas condiciones se multiplica, pues ser convierten en facilitadores de las comunidades, a quienes capacitan y ayudan en el control de la tala, la cacería, la contaminación o el uso insostenible del suelo por ejemplo.

Esa es la solución que propician los convenios internacionales, que nuestro país ha firmado, y que por tanto tiene valor de ley. Es además la única solución posible a la conservación de los recursos. Una comunidad empobrecida a la que no se le permite el uso sostenible del recurso, rápidamente encontrará formas de evadir los controles y procederá a depredar. Al contrario una comunidad a la que se le ofrecen alternativas de producción y subsistencia, protegerá el recurso y lo incrementará. Pensamos que es cuestionable la interpretación de la Sala Primera, en cuanto exigiría la aplicación del artículo 11 de la Ley de Tierras a fin de que a partir de allí se computen los diez años de posesión previa de quien vaya a titular. Nosotros consideramos que el tema de la titulación de tierras debe ser replanteado como lo hacemos en la siguiente sección.

Por otra parte, aunque se ha unificado erróneamente las diferentes áreas protegidas, para hablar del patrimonio natural del Estado, y se ha dotado a ese patrimonio de características de imprescriptibilidad e inalienabilidad, lo cierto es que el artículo 37 de la Ley orgánica del Ambiente, modificado por la Ley Forestal 7575 establece: “Artículo 37: Facultades del Poder Ejecutivo. Las fincas particulares afectadas según lo dispuesto por este artículo, por encontrarse en parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, reservas forestales y zonas protectoras, quedarán comprendidas dentro de las áreas protegidas estatales solo a partir del momento en que se hayan pagado o expropiado legalmente, salvo cuando en forma voluntaria se sometan a régimen forestal. Tratándose de reservas forestales, zonas protectoras y refugios de vida silvestre y en caso de que el pago o la expropiación no se haya efectuado y mientras se efectúa, las áreas quedarán sometidas a un plan de ordenamiento ambiental que incluye la evaluación de impacto ambiental y posteriormente al plan de manejo, recuperación y reposición de los recursos”.

¿Cómo entender esta norma? A nuestro juicio el sentido es claro, no pueden entenderse como parte del patrimonio natural del Estado, las fincas que no se hayan expropiado o pagado, por tanto continúa siendo propiedad privada, eso sí sometidas a las limitaciones que establece la misma norma, en cuanto a la existencia de un plan de impacto ambiental. ¿Qué sucedería entonces con el artículo 7 de la Ley de Informaciones, en cuanto señala que la posesión en las áreas silvestres protegidas debe ser de diez años cuando menos anterior a la emisión del Decreto del área respectiva, privando a los poseedores de esas áreas del derecho de titular sus tierras? El punto es delicado. Pues el hecho de

que se cree un área silvestre protegida no significa automáticamente que esos terrenos son estatales, pues debe haber expropiación o compra de la tierra. Hasta qué punto el artículo 7 de la Ley de Informaciones no es inconstitucional en la medida en que limita la propiedad privada de los titulares de áreas protegidas, las cuales se crean por medio de Decreto, pero no se da contenido presupuestario para la compra de las mismas. También lo sería la interpretación jurisprudencial que existe sobre el tema, sobre todos a nivel de la Sala Primera de la Corte y la Sala Constitucional.

2) El manejo forestal y la certificación forestal

En esta parte queremos hacer referencia a las regulaciones más recientes sobre el tema y resaltar la importancia de éstos. El Decreto No 27388, del 18 de setiembre de 1998, en cumplimiento del artículo 16 del Reglamento de la Ley Forestal estableció los principios, criterios e indicadores para el Manejo Forestal y la Certificación en nuestro país, los cuales son obligatorios en el aprovechamiento y manejo de los bosques. Se trata de nueve principios con sus criterios e indicadores que a nuestro juicio incorporan los principios internacionales del desarrollo sostenible, aunque en algunos aspectos manifiestan confusión. Por ejemplo el principio segundo señala "la tenencia, la posesión y la propiedad de la tierra y de los recursos forestales sujetos a manejo a largo plazo deberán ser claramente definidos y documentado, de acuerdo con la legislación vigente que rige la materia" Conforme al artículo 89 del Reglamento de la Ley Forestal solo es posible desarrollar planes de manejo o recibir incentivos si se cuenta con un documento escrito, o en caso de posesión si se tiene una Información Posesoria aprobada. En nuestro país existe una gran cantidad de terrenos de bosque donde lo que existe son poseedores. Se trata de habitantes de los terrenos de bosque que conforme al mismo Decreto en su principio tres deben ser respetados en sus derechos de las comunidades y es deseable que se beneficien directa o indirectamente de la utilización del bosque. Esto es parte de lo que debe ser aclarado como parte de una discusión sobre un desarrollo sostenible y no solamente velar por la conservación ambiental.

Existe también mucha duda acerca del cumplimiento de los planes forestales o si la certificación forestal es un mecanismo idóneo. El problema del cumplimiento o la eficacia de la normativa jurídica es un problema importante en el país, existe un problema de control acerca de las distintas regulaciones que en todas las materias existe y ello es tan importante que consideramos debe ser tratado como un punto aparte. No obstante las dificultades que existan de control de los planes de manejo o de las instancias certificadoras no devalúan la vigencia e importancia de estos instrumentos facilitadores del desarrollo sostenible. Nos preocupa que existan actividades que no se encuentran incluidas dentro del control realizado a través de planes de manejo, como son los casos de los llamados terrenos agropecuarios, sin bosque en los cuales se permite talar sin plan de manejo hasta 3 árboles por hectárea. Esta autorización ha dado origen a una práctica denominada la zocola, consistente en la chapea del soto bosque para sembrar pasto, y luego se introduce ganado, más tarde se solicita la autorización como si se tratara de repasto arbolado. Debe modificarse esa norma a fin de desestimular esa práctica tan perversa del ambiente.

Recientemente se aprobó un Decreto que permite, en los casos donde existe certificación forestal, no presentar plan de manejo para solicitar autorización en cuanto a la corta de madera. No somos partidarios de un Decreto de esa medida de esa naturaleza, porque, aunque la certificación, tiene estándares incluso superiores a los del manejo, el plan asegura una corta adecuada. Si nos parece que la certificación forestal sustituya otros medios de comprobación para el pago de los llamados incentivos por servicios ambientales, por cuanto, como lo decíamos anteriormente el otorgamiento de certificación forestal representa mayores exigencias que las del mismo Plan de manejo. Finalmente existe un Reglamento para el Registro Nacional de Auditores de Calidad y Protección al Ambiente que es necesario fortalecer.

3) El pago de incentivos por servicios ambientales: Su sostenibilidad

Con la nueva legislación surgida con el desarrollo de las Conferencias Mundiales, la gran posibilidad que se ha abierto a los poseedores y propietarios de terrenos con bosque o aptitud forestal para conservarlos, reforestarlos o manejarlos, mediante el pago de servicios ambientales. El pago de los servicios se está haciendo mediante el pago del impuesto selectivo a los combustibles e hidrocarburos. La Ley Forestal 7575 de 1996 estableció que un tercio de lo recaudado anualmente por este impuesto debe dedicarse a compensar a los propietarios de bosque y plantaciones forestales por los servicios ambientales de mitigación de gases de efecto invernadero y por la protección de la

biodiversidad. No obstante ello es público y notorio las dificultades para que efectivamente esos recursos sean trasladados por el Ministerio de Hacienda al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO, a fin de cumplir con los compromisos de pago de los contratos firmados. De hecho existen importantes presiones para que no se trasladen en su totalidad tales recursos y sean administrados directamente por Hacienda para las diversas necesidades del Gobierno. Es importante como parte de la credibilidad del Estado, y de la estabilidad de las áreas sujetas a pago de servicios ambientales que el Estado se responsabilice de trasladar esos recursos, y que las organizaciones de la sociedad civil exijan el cumplimiento de la Ley en ese sentido. La otra fuente a través de la cual se está buscando el pago de los contratos forestales para el pago de servicios ambientales es a través de unos préstamos del llamado Proyecto Eco mercados de parte del Banco Mundial y del Fondo Mundial para la naturaleza (GEF). Mediante ese Proyecto se inyectarán 40 millones de dólares en los próximos nueve años para el pago de servicios ambientales al sector forestal costarricense. Eco mercados incluye un crédito por 32 millones del Banco Mundial y una donación de 8 millones por parte del GEF, esta última para el pago del servicio ambiental relacionado con la biodiversidad y para fortalecimiento institucional. A eso se le suman 10 millones donados por el Banco Alemán de Desarrollo (KFW) y el aporte del Gobierno de Costa Rica a través de las transferencias que el Ministerio de Hacienda hará al FONAFIFO. Estas transferencias serán de aproximadamente 1 millón de dólares por año, por lo que representarían otros 10 millones al término de diez años, para finalmente recaudar 60 millones en la siguiente década. Con los dineros de Eco mercados se pretende financiar los contratos de servicios ambientales programados de 1995 a 1999, contratos PSA nuevos, para 50 mil hectáreas de servidumbre ecológicas en las áreas de conservación de Tortuguero, la Amistad –Caribe y Osa, 50 mil hectáreas de servidumbres ecológicas en áreas de alta importancia biológica, según se identifica en el Informe GUAS de 1996, según las prioridades establecidas por el SINAC-MIANE y servirá para desarrollar el análisis, diseño y ejecución de mecanismos de captación de ingresos con el fin de internalizar el valor de los servicios ambientales.

Todo este proyecto suena muy bien. Especialmente el último componente, o sea el análisis de cómo hacer sostenible esos pagos por servicios ambientales. Definitivamente la opción del crédito externo para financiar el pago a quienes cuidan nuestros bosques no es una alternativa sostenible. Son más duraderos otros esfuerzos que por ahora se realizan puntualmente para incorporar los costos ambientales en forma permanente a través de mecanismos como alianzas estratégicas del Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO) con empresas prestadoras de servicios públicos en el país que requieren de los servicios de los bosques para el desarrollo de sus actividades- Hasta enero del 2001 se habían establecido tres acuerdos de este tipo:

a) Acuerdo Contractual FUNDECOR.- ENERGIA GLOBAL. Suscrito en 1997, este Acuerdo estipula que la empresa Energía Global se compromete a apoyar la protección de las cuencas de los ríos San Fernando y Volcán, mediante la reforestación, el manejo y la protección del bosque, cuyas aguas están utilizadas para la generación de energía en la Cordillera Volcánica Central.

b) Convenio Compañía Nacional de Fuerza y Luz FONAFIFO. Este Convenio permite la compraventa de servicios ambientales en las cuencas de interés para la Compañía Nacional de Fuerzas y Luz (CNFL) Cuenca del río Balsa Superior, cuenca del río Aranjuez y cuenca del Río Cote) El convenio permitirá proteger y recuperar cerca de 10.900 hectáreas y representará beneficios por más de 1600 millones de colones que el FONAFIFO recibirá de la CNFL y transferirá luego a los propietarios de las tierras involucradas, a manera de pago por servicios ambientales.

c) Contrato FUNDECOR-Compañía Hidroeléctrica Platanar S.A. Mediante este contrato, la compañía hidroeléctrica se compromete a pagar $15 al año por cada hectárea de la que reciba servicios ambientales en la cuenca del río Platanar, donde desarrolla sus actividades. FUNDECOR recibirá estos fondos y los hará llegar a los propietarios mediante el FONAFIFO, a fin de destinarlos a la reforestación y conservación de los bosques.

d) Otros mecanismos son los llamados Certificados de Carbono o Certificados Transables de Emisión CTO´s. Costa Rica fue uno de los pioneros en el pago de los servicios ambientales en el mundo, al crear la figura financiera denominada “Certificados Transables de Emisión “ CTO´s, para cobrar el pago por reducción/ absorción de gases de efecto invernadero, previsto en los acuerdos de Implementación Conjunta y el Mecanismo de Desarrollo Limpio de la Convención de Cambio Climático. Con este mecanismo internacional se presente el pago de 10 dólares por tonelada de carbono a los países industrializados que deseen compensar sus emisiones contaminantes bajo este

mecanismo. Este proyecto se encuentra en ciernes, por las dificultades existentes a propósito de la implementación de la Cumbre de Kyoto y las reuniones subsiguientes para su implementación, dada la oposición de los Estados Unidos a la Convención.

Una de las preocupaciones mayores que tenemos en relación con el pago de servicios ambientales es el pago de los servicios ambientales a los poseedores. De conformidad con el artículo 89 del Reglamento de la Ley Forestal los proyectos de pago de servicios ambientales, pueden realizarse en terrenos de dominio privado o inscrito o en terrenos sujetos a posesión. No obstante para demostrar la titularidad de la posesión el Reglamento exige la presentación de certificación judicial de la existencia de sentencia firme en el trámite de la Información Posesoria correspondiente.

Como hemos analizado más atrás existen severas restricciones a la inscripción de terrenos mediante los trámites de Información posesoria, pues los poseedores en terrenos con bosque dentro de áreas protegidas, y dentro de reservas nacionales deben probar una posesión cada vez mayor, en virtud de una interpretación equivocada de la Sala Primera de la Corte y también de la Sala Constitucional. Esta norma a nuestro juicio es inconstitucional por cuanto crea una discriminación a los poseedores frente a los propietarios, pues de acuerdo con la Ley Forestal vigente en su artículo 22, los poseedores tienen derecho a la protección del bosque. Con la modificación que se hizo al artículo 89 del Reglamento, en realidad lo que se está exigiendo es tener propiedad sobre el terreno y se está eliminando a los poseedores. Observemos por qué. El trámite de la Información Posesoria como hemos visto antes es para adquirir un documento inscribible en el Registro a quien ya cuenta con propiedad en virtud de usucapión, de manera que al acudir a los tribunales agrarios a exigir ese título es porque ya es propietario. El poseedor de acuerdo con nuestro Código Civil es quien posee como dueño por más de un año. Así el artículo 279 del Código Civil establece: “Artículo 279: Independientemente del derecho de propiedad, se adquiere el de posesión:

- Por consentimiento del propietario. Los actos facultativos o de simple tolerancia no dan el derecho de posesión

- Por el hecho de conservar la posesión por más de un año. El año corre desde que se tome públicamente la posesión o si fuere tomada clandestinamente, desde que eso conste al despojado”.

Sabemos que la posesión, como lo ha señalado la doctrina es un derecho muy difícil de precisar, y de probar, pero la solución ideada por el Reglamento, lo que hizo fue cerrar a los poseedores de bosque, su posibilidad de acceder a los servicios ambientales, siendo precisamente uno de los sectores más necesitados de ellos. Creemos que el asunto se podría resolver mediante una acción de inconstitucionalidad que ataque esa norma, o a través de una interpretación constitucional y legal que facilite a los poseedores agrarios hacerse de un título inscribible. En el ínterin es importante el Estado diseñe nuevos mecanismos para probar la posesión estable de aquellos poseedores a fin de que se proteja a dichos poseedores. Definitivamente el artículo 89 del Reglamento de la Forestal debe ser modificado, a fin de crear algún otro mecanismo apto para la prueba de la posesión. Tal mecanismo podría ser el que las áreas protegidas, sean las que realicen a través de sus Asesoría legales, la prueba de la posesión en los términos del ordenamiento jurídico, y sean las que autoricen la entrega de los servicios ambientales. Una propuesta en ese sentido se ha hecho circular entre algunos sectores del Ministerio del Ambiente por parte del suscrito como parte de una comisión ad hoc que ha trabajado el tema.

4) Los sellos verdes, la agricultura orgánica

El etiquetado ecológico, la certificación ambiental o los sellos verdes, son instrumentos que pueden posibilitar una mejor rentabilidad de los productos forestales manejados sosteniblemente, estimulando al productor y al conservador. Forman parte del llamado consumo verde. El objetivo es brindarle al consumidor una garantía de que los productos o servicios que adquiere se han producido o se prestan en forma tal que se afecte en la menor medida posible el ambiente en comparación con otros productos de la misma categoría. Se trata hasta el momento de programas de carácter voluntario en los cuales un tercero imparcial concede un reconocimiento a aquellas actividades productivas que cumplen con determinadas normas previamente fijadas y que por tanto son ambientalmente más benignos. Si un empresario forestal decide incorporar dentro de sus costos de producción los costos

ambientales (es decir internalizarlos), resulta ser premiado por los consumidores conscientes (consumidores verdes).

El Consejo Centroamericano de Bosques se ha propuesto identificar normas técnicas para la certificación de productos maderables provenientes de bosques manejados sosteniblemente. Además en el compromiso firmado por los Estados Unidos y Centro América en la Cumbre de las Américas, denominado " Declaración conjunta Estados Unidos-Centroamérica (CONCAUSA), se establece que el Gobierno de los Estados Unidos reconoce el interés expresado por los países de la región centroamericana de explorar las posibilidades de mercado para productos de exportación provenientes de procesos limpios y el valor potencial de programas de etiquetado ecológico para crear y aumentar la demanda de estos productos, por lo que se compromete a trabajar conjuntamente con los Gobiernos de la región para organizar una serie de talleres públicos y discusiones sobre eco etiquetado

5) La evaluación de Impacto Ambiental

El instrumento denominado evaluación del impacto ambiental, surge como una de las herramientas para llevar a la práctica los postulados del Desarrollo Sostenible a partir de la Declaración de Río de 1992. El principio número cuatro de la Declaración de Río insta a los Estados a que sea a través del Desarrollo Sostenible que se logre la protección del ambiente. El principio número diecisiete recoge la obligación de regular a nivel nacional la Evaluación del Impacto Ambiental.

El ordenamiento jurídico costarricense en la Ley Orgánica del Ambiente No 7554 de 13 de noviembre de 1995, establece un Capítulo el IV para referirse al impacto ambiental y en su artículo 17 define que las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación del impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada por esa Ley. Su aprobación previa de parte de ese organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades obras o proyectos. Las leyes o reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental, siendo su costo a cargo del interesado.

Es a través del Reglamento de Procedimientos de la SETENA que va a regularse lo relativo a qué actividades y proyectos deben considerarse para efectos de la evaluación del Impacto Ambiental. Una de las dificultades que se señala a la evaluación del impacto ambiental es un elevado costo, que no permite sea un instrumento de acceso a los propietarios o poseedores de bosques y que sea reservado a otro tipo de actividades, no obstante consideramos puede ser un instrumento importante en algunas situaciones, donde se requiera de un estudio profundo para autorizar actividades.

6) Gestión integrada de los recursos naturales: Suelo, agua, bosque, aire

Un aspecto importante que debe ser retomado en la legislación es la gestión integrada de los recursos naturales, suelo, agua bosque y aire. Todos ellos han sido tratados en forma separada por la normativa. Así tenemos una Ley de Aguas, Una ley de Suelos, una Ley Forestal. Luego a través de la Ley Orgánica del Ambiente se ha intentado unificar aspectos relacionados con el tratamiento de cada uno de esos recursos no obstante, es importante una normativa que los enfoque conjuntamente. Ello también se observa en el campo institucional, donde cada una de la Instituciones encargadas formula planes y programas en las que falta el concepto de gestión integrada de los recursos.

6 El control del cumplimiento de las normas. Crisis

Costa Rica, al igual que otros países latinoamericanos tienen un serio problema en cuanto a la ejecución de las normas. Tenemos muchas normas, pero un porcentaje de ellas no se cumple, ya sea porque la misma ley no diseñó los medios de control específico, ni las sanciones, o simplemente porque en la práctica el aparato estatal se muestra incapaz de hacerlas cumplir y por tanto se incumplen. Esta última situación puede obedecer a varios factores. En primer término al debilitamiento del aparato estatal, en virtud de las políticas de contención del gasto público que han debido implementar nuestros países en sus programas de ajuste estructural, que han recargado las labores de las diferentes dependencias. En el caso del ambiente, no existe capacidad operativa del MINAE para supervisar todos los planes de manejo que se aprueban, las denuncias por tala ilegal, y

de otro tipo que se presentan, además existe una inadecuada técnica legislativa que hace prácticamente imposible perseguir una serie de delitos creados mediante legislación especial. A esto hay que sumar la falta de voluntad de los particulares de cumplir las disposiciones legales, por falta de conciencia, educación, o las más de las veces por razones económicas. En este caso pueden darse dos posibilidades, que el administrado por razones de necesidad decide no cumplir la ley, o los intereses económicos son poderosos, buscando evadir los controles del Estado a efecto de extraer ganancias ilegales, o evitar el pago de impuestos y otras cargas. En cualquier caso, la ley está para cumplirla, y es precisa una revisión de la legislación en materia forestal, a efecto de corregir las deficiencias que hubiere para sancionar las infracciones legales.

En segundo lugar se hace necesario dotar de los recursos necesarios a las dependencias administrativas encargadas del control forestal, y finalmente y muy importante, no va a ser posible controlar el uso adecuado de los recursos naturales en general y forestales en particular sin la participación de la sociedad civil organizada, tanto en las comunidades como a través de agencias no gubernamentales sin fines de lucro. Las comunidades deben ser concientizadas sobre la importancia de mantener sus propios recursos naturales, como garantía para el desarrollo suyo y de las futuras generaciones, debiendo otorgarse atribuciones a ellas para gestionar su propio desarrollo. El aparato del Estado, siendo insuficiente como es, debe apoyarse en las propias comunidades organizadas para hacer cumplir la ley. Para que las comunidades puedan realizar esas tareas, debe existir una descentralización de competencias, y el apoyo irrestricto a las mismas. Este es un aspecto difícil de lograr en un país como el nuestro donde las clases políticas son reacias a delegar poder, sin embargo es un paso importante. Para que la comunidad cumpla ese papel, debe ser informada, y educada en los principios del desarrollo sostenible, a fin de que comprenda el daño que a sí misma provoca la conducta de quienes generan proyectos que riñen con el ambiente. Esta visión corresponde a los principios impulsados por la comunidad internacional, y es uno de los aspectos, repetimos más difíciles de lograr.

Pago de Servicios Ambientales en Costa Rica - ¿Qué es y Como se Regula?

Gustavo Solano Garro y Cynthia Madriz Quesada

Resumen: En Costa Rica desde la primera ley forestal de 1969, se empieza a fomentar la conservación de los recursos forestales a partir de incentivos económicos dirigidos a dar un mayor valor al recurso bosque y por ende a que éste compita con otras actividades como la agricultura y la ganadería. Si bien inicialmente solo se fomentó la reforestación, con los cambios de legislación se amplió este beneficio al manejo y conservación del bosque natural.

Hasta el año 1995, el concepto utilizado en corrillos forestales era de incentivo y así lo establecía la ley que en ese momento estaba vigente, sin embargo ante una exigencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) de eliminar todos los subsidios e incentivos a las actividades privadas, el país se vio obligado a cambiar el nombre de incentivo, el cual está más relacionado con regalo o dadiva, a Pago por Servicio Ambiental (PSA). Lo anterior representó inclusive un cambio a la ley forestal y por lo tanto a su reglamentación y directrices administrativas que regularan el PSA. Después de ocho años de estar vigente el nuevo sistema, la legislación que lo regula ha evolucionado al punto de que un propietario de bosque puede vender servicios ambientales al Estado aun sin tener título de propiedad. En la siguiente ponencia, se presentan rápidamente los antecedentes del PSA en Costa Rica, su regulación, y como inclusive empresas privadas están participando en el proceso.

Antecedentes: Costa Rica emite su primera ley forestal en 1969 (Ley Forestal No.4465 del 25 de noviembre de 1969), ley que nace como una necesidad de regular y controlar la deforestación que desde la época colonial venía afectando el país. En esta ley se crea un incentivo para fomentar la reforestación de áreas descubiertas de bosque, incentivo que se basaba en la deducción del impuesto sobre la renta. El problema de este sistema era que solo podían incorporarse grandes compañías que debido a sus actividades debían pagar altas sumas al fisco, por lo que pequeños propietarios de fincas quedaban excluidos del programa.

Es así como años después y bajo las leyes No. 7032 y No.7174, se produce un cambio de legislación en donde se crea el Certificado de Abono Forestal (CAF). Este sistema a diferencia del anterior permitía una mayor participación de los propietarios en el proceso de reforestación. Estos certificados son títulos valores emitidos por el Estado que pueden hacerse efectivos en los puestos de bolsa y también pueden ser utilizados para realizar pagos al fisco.

Otro elemento democratizador de esta ley lo es la posibilidad de otorgar el CAF por Adelantado (CAFA) para aquellos propietarios sin suficiente capacidad financiera para establecer sus plantaciones con sus propios recursos, denominados pequeños propietarios. Estos pequeños propietarios debían estar agrupados o asociados a organizaciones debidamente inscritas en la Administración Forestal del Estado. Estas organizaciones debían tener entre sus fines el desarrollo de la actividad forestal, y debían de comprometerse a brindar la asistencia técnica y la administración de los recursos financieros a sus asociados.

Además de los recursos financieros provenientes del Presupuesto Nacional, se contó con la colaboración financiera de países como Holanda, Suecia y Finlandia, que mediante la conversión de deuda externa (Canje de deuda externa por naturaleza) dieron origen a un fondo paralelo que se denominó Fondo de Desarrollo Forestal (FDF). Un aspecto importante de resaltar es que este fondo, fue uno de los primeros en el sector forestal que se administró bajo la figura del fideicomiso (Fuente: página Web: www.fonafifo.com) El CAF no solamente se utilizó como instrumento para fomentar la reforestación, sino también para incentivar el manejo de bosque y la protección absoluta del mismo.

Ante una solicitud expresa del Fondo Monetario Internacional de eliminar cualquier tipo de incentivo o subsidio forestal, se promulga la Ley Forestal No.7575 del 16 de Abril de 1996, en donde se introduce el concepto de PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES y se crea el Fondo de Financiamiento Forestal, del cual se comentará más adelante.

Pago de Servicios Ambientales (PSA): El pago de un servicio ambiental, es una retribución que se le da al dueño de un bosque o plantación por el servicio a la sociedad que los mismos brindan. En Costa Rica se reconocen por ley, cuatro tipos de servicios ambientales:

- Mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero
- Protección del recurso hídrico
- Protección de la biodiversidad
- Belleza escénica natural para fines turísticos y científicos

En cuanto al primer tipo de servicio ambiental (mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero) a lo que comúnmente se le conoce como "*secuestro de carbono*" se puede indicar que el país realizó una negociación con la empresa privada y el gobierno Noruego, en donde los mismos adquirieron doscientas mil toneladas de carbono a un precio de diez dólares por tonelada. Sin embargo la principal acción referente a este servicio ambiental, lo fue el hecho de que un cinco por ciento (5%) de la venta de combustibles, se utilizó para financiar el pago a los dueños de bosques.

La protección del recurso hídrico, ha sido ampliamente reconocida por compañías hidroeléctricas que están pagando a dueños de bosques que tienen sus propiedades dentro de las cuencas de interés de las mismas. El primer caso se dio en 1998, cuando la empresa hidroeléctrica denominada "Energía Global " empezó a pagar diez dólares por cada hectárea (10$/ha) que se incluyera dentro del sistema de Pagos de Servicios ambientales del Gobierno de Costa Rica, otras empresas siguieron sus pasos y hoy en día hay compañías que pagan hasta cincuenta dólares por hectárea (50 $/ha). El Banco Mundial, bajo un proyecto denominado Eco mercados, ha reconocido la biodiversidad como un servicio ambiental al cual debe dársele importancia. En estos momentos se está negociando con el sector turismo para que la belleza escénica producto del bosque sea valorada.

Estructura para el manejo del Pago de Servicios Ambientales: La estructura que creó Costa Rica para el manejo y negociación de Pagos de Servicios Ambientales se basa en un ente descentralizado adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía, que funciona como un Banco Forestal, su nombre es Fondo de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Esta institución se encarga de captar recursos por concepto de impuestos a los combustibles, negociaciones internacionales (como Eco mercados y la gestión Noruega) y dineros provenientes de las empresas hidroeléctricas, luego Fonafifo traslada estos montos de forma consolidada a los dueños de bosques o plantaciones. Los montos que actualmente ha definido Fonafifo para el PSA son los siguientes:

Reforestación : $ 544 por hectárea desembolsados en períodos de cinco años.

Protección de bosques: $ 212 por hectárea desembolsados en períodos de cinco años.

El manejo de bosques por presiones ambientalistas fue eliminado como actividad a pagar en el esquema de servicios ambientales. El pago de servicios ambientales es una realidad en Costa Rica y su concepto es fácil de aplicar en otros países

El Servicio Estatal Forestal de Cuba – Garante de la Protección al Patrimonio Forestal de la Nación y de su Desarrollo Sostenible

José M. Garea Alonso

1 Introducción

La República de Cuba es un archipiélago situado en el Mar de Las Antillas, constituido por la Isla de Cuba, la Isla de la Juventud y los cayos adyacentes, con una extensión total de 110860.6 km2 equivalentes a 11086 000 Has. El área cubierta de bosques alcanza al cierre del año 2002 2 572 140 Has para un 23,2 % del territorio nacional. El patrimonio forestal está compuesto por 2 223 420 Has de bosques naturales cuyas principales formaciones boscosas son: Cuabal, encinar, manglar y pinares y como especies están la caoba, cedro, baria, majagua y otras; y 348 720 has de plantaciones en las que predominan pinares, eucalipto, casuarina, algarrobo, majagua, mangle rojo, ocuje y soplillo. Además existen 123 200 Has de plantaciones jóvenes de menos de 3 años que aún no se consideran establecidas. El área inforestal alcanza 590 240 Has. y existen 368 328 Has deforestadas, lo cual arroja 3 530 708 Has dedicadas al patrimonio forestal, correspondiendo el 73% a bosques naturales y plantaciones y el 27% a áreas deforestadas e inforestales. Las reservas de madera en pie aprovechables son de 130 millones de m3 y el incremento anual es de 10.6 millones de m3 y la explotación forestal total actual es como promedio 1.6 millones de m3, más entre 0.5 y 0.7 millones de m3 de leña como combustible doméstico, lo que muestra una reserva acumulativa. Cuba ha incrementado en los últimos tres años su cubierta boscosa en 186 000 has para un ritmo de crecimiento del 0.68 % anual.

Cuba trabaja con un Programa de Desarrollo Forestal hasta el 2015 aprobado por el Gobierno el que se ejecuta de acuerdo con la obtención del financiamiento necesario. El Programa establece crecer el área cubierta hasta el 29.3% mediante plantaciones de hasta 1 millón de Has en que aproximadamente el 80% serán bosques productores y ejecutar la reconstrucción y enriquecimiento de 250 mil Has de bosques naturales, realizar tratamientos silviculturales en no menos de 700 mil Has y construcción y mantenimiento sumatorio de 300 mil Km de cortafuegos con un índice de (120 has/Km trochas).

2 Legislación Forestal

La legislación forestal cubana data desde la época de la colonia en el Siglo XIX en que se dictaron 3 Reales Decretos, las llamadas Ordenanzas de Montes, pero fue durante la época de la pseudo-república desde 1912 hasta 1958 en que se promulgaron una gran cantidad de Decretos-Leyes, Decretos etc (64) relacionados con el patrimonio forestal, la fauna silvestre y su aprovechamiento. No obstante, esta profusa legislación no tuvo como resultados prácticos la protección y explotación racional de los bosques, sino por el contrario la devastación de extensas áreas de bosques, para favorecer no solo el aprovechamiento indiscriminado de la madera, sino la expansión azucarera y la ganadería extensiva, sin que existiera una política y estrategia oficial de reforestación. Baste decir que de un área cubierta de bosques del 52% a inicios del siglo XX, en 1959 se había reducido al 13.4%.

La política forestal de la Revolución, desde el propio año de 1959 se caracterizó por las grandes inversiones en extensos planes de reforestación, la introducción del desarrollo tecnológico en la silvicultura, la calificación de técnicos y trabajadores forestales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de trabajadores y campesinos forestales; pero careció de la aplicación de una legislación forestal tendiente a garantizar la protección y conservación de los bosques y su aprovechamiento racional. El crecimiento del área boscosa hasta la década de los años 90 fue proporcionalmente inferior al valor de los recursos invertidos a ese fin. En 1993 conforme a lo previsto en la primera Ley ambiental cubana, se aprobó un Decreto-Ley sobre el Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre el que rápidamente resultó insuficiente para la protección y desarrollo de la riqueza forestal de la nación y no acorde con las transformaciones estructurales e institucionales que se originan precisamente a partir de ese propio año. Las transformaciones en el régimen de tenencia de la tierra, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y la promulgación de una Ley de Medio Ambiente en 1997, la separación de las funciones estatales de las empresariales, el

traspaso del Cuerpo de Guarda Bosques al Ministerio del Interior y el establecimiento de una política ambiental sobre los principios plasmados en la Cumbre de la Tierra, dieron lugar a que en 1998 después de un fructífero proceso de elaboración y discusión de un nuevo proyecto legislativo forestal, se promulgará por la Asamblea Nacional del Poder Popular una moderna ley; La Ley No.85, Ley Forestal de 21 de Julio de 1998.

La Ley Forestal consta de 7 Capítulos y 72 artículos, define sus objetivos, establece un Marco Institucional subrayando facultades y funciones de los Ministerios de la Agricultura, Ciencia Tecnología y Medio Ambiente, y del Interior, institucionaliza el Servicio Estatal Forestal, crea el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEF), regula los incentivos a la actividad forestal y el manejo de los bosques (ordenación, reforestación y aprovechamiento), establece derechos para los habitantes del bosque, las reglas de protección y conservación incluyendo la protección contra incendios, prohibe el desmonte, y dispone sanciones administrativas, responsabilidad civil y penal.

Aspecto relevante de la Ley, fue ampliar el marco institucional sobre el patrimonio forestal, hasta ese momento exclusivo del Ministerio de la Agricultura, estableciendo atribuciones de control ambiental al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente tales como: la intervención en los programas de protección ambiental en los ecosistemas forestales, el control de los planes de manejo forestal en Áreas Protegidas y la dirección y control sobre la diversidad biológica en los ecosistemas forestales. Al Ministerio del Interior se le confirió la organización y dirección del Cuerpo de Guardabosques, la competencia sobre la organización del sistema de vigilancia y la organización y dirección del sistema de protección contra incendios forestales. En 1999 se aprobó por mandato de la propia Ley, su Reglamento con 168 artículos, así como el Decreto Presidencial No. 268 “Contravenciones de las Regulaciones Forestales” que establece sanciones administrativas de multas, decomisos y otras, a los infractores. En el año 2000 se estableció y reguló el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEF) completándose la legislación forestal básica del país.

3 El Servicio Estatal Forestal (S.E.F)

Antecedentes: El control del Estado sobre el patrimonio forestal estuvo presente en la legislación forestal de la etapa republicana (1902-58) y existió personal aunque escaso con determinada calificación para ejercer tal función. En el Ministerio de la Agricultura estaba estructurada la Dirección de Montes, Minas y Aguas y su Negociado de Montes se encargó de la aplicación de la legislación, protección de especies endémicas, regulaciones sobre aprovechamientos, permisos de talas, declaración de montes protectores, establecimiento de impuestos etc. Sin embargo, primaron sobre la honestidad y voluntad de este personal calificado, los intereses políticos y económicos de gobernantes y empresarios foráneos y criollos, empeñados en la explotación azucarera y el fomento de haciendas ganaderas, que devastaron enormes áreas de bosques hasta reducir el área cubierta al 13.4% como ya se ha expresado. El Ministerio de la Agricultura fue extinguido a finales de 1959, después de la creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) organismo encargado de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, el cual asumió funciones de carácter gubernativo del extinto Ministerio. Esta época no se caracterizó por el control del Estado sobre el patrimonio forestal, sino por avanzar en su recuperación para lo cual se invirtieron cuantiosos recursos para la reforestación.

Las Empresas Forestales Integrales (EFI), entidades estatales encargadas del fomento y aprovechamiento de los bosques y de la industria forestal, asumieron el control del patrimonio forestal a nombre del Estado. Aunque estas Empresas dedicaron personal para ejercer el control, es innegable que la administración de vastos y apartados territorios forestales, restó importancia y conspiró contra el ejercicio de un efectivo control estatal tanto sobre el patrimonio que administraban con un carácter dual, como el de propiedad de cooperativas, de agricultores pequeños, y de otras empresas. En 1995 el Ministerio de la Agricultura tomó la decisión de sustraer de las empresas forestales, funciones de carácter estatal que durante años habían ejercido a nombre del Ministerio y del Gobierno. Así, por Resolución Ministerial de abril de 1995 se creó la Dirección Forestal en sustitución de la Dirección de Silvicultura en el Organismo Central y se dispuso segregar de las empresas el control estatal y el personal encargado de éste, dando lugar a la creación del Servicio Estatal Forestal en Provincias y Municipios.

Atribuciones y funciones: La Ley No. 85, Ley Forestal de 21 de Junio de 1998, institucionalizó el Servicio Estatal Forestal en sus artículos 10 y 11 los cuales expresan: “Articulo 10: El Servicio

Estatal Forestal es la autoridad encargada de ejercer el control estatal sobre el cumplimiento de las regulaciones del patrimonio forestal y demás medidas adoptadas para su conservación, manejo y desarrollo sostenible, por parte de las personas naturales y jurídicas obligadas a ello". El Ministerio de la Agricultura organiza y dirige el Servicio Estatal Forestal el que se estructura en provincias y municipios de conformidad con las necesidades que demande el nivel de actividad forestal en cada territorio. Y el articulo 11 dispone que el Servicio Estatal Forestal ejerce en cuanto al patrimonio forestal, las funciones siguientes:

- controlar la ejecución de planes y programas de desarrollo forestal sostenible a corto, mediano y largo plazos;
- ejercer el control de la dinámica del patrimonio forestal;
- evaluar y proponer los proyectos de ordenación forestal y controlar su ejecución y actualización;
- aprobar los proyectos técnicos para los manejos en el patrimonio forestal, así como los de forestación y reforestación y certificar su ejecución;
- emitir las guías y autorizaciones correspondientes para la realización de cualquier tipo de corta, controlar de conjunto con el Cuerpo de Guardabosques su ejecución y brindar a la Administración Tributaria la información que requiera, para el pago de los tributos.
- otorgar los permisos y autorizaciones para el uso de las tierras forestales con fines agrosilvopastoriles, turísticos o recreativos, que no impliquen cambios definitivos en su uso y no requieran de licencia ambiental;
- aprobar, en coordinación con el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente, las propuestas de clasificación y categorización de los bosques;
- asesorar y auxiliar a las personas naturales y jurídicas que administren y poseen áreas forestales en el cumplimiento de las regulaciones que vienen obligadas a cumplir;
- declarar, regular y controlar las áreas bajo regímenes especiales de protección;
- las demás que les confiere la presente Ley.

Estructura Organizativa: El Servicio Estatal Forestal se estructura en las 14 Provincias y 169 Municipios del país. Se dirige nacionalmente por el Director de la Dirección Forestal del Ministerio de la Agricultura, quien ejerce su representación ante las demás instancias del Organismo y otros órganos. La Dirección Forestal dirige, técnica, normativa, funcional y metodológicamente al Servicio Estatal Forestal, para lo cual ejerce su inspección y supervisión, sin perjuicio de la subordinación administrativa a las Delegaciones Provinciales y Municipales del Ministerio de la Agricultura. El Servicio Estatal Forestal en las Provincias está constituido por un jefe y de acuerdo al volumen del patrimonio forestal por no menos de tres especialistas, ejerce su autoridad sobre todo el patrimonio forestal enclavado en el territorio de la provincia, independientemente de su administración y tenencia y a esos efectos controla, inspecciona e instruye el funcionamiento de los órganos municipales del SEF, además le está reservado por el reglamento de la Ley la realización de determinados actos y actuaciones que por su trascendencia son privativos de ese nivel.

El Servicio Estatal Forestal Municipal es el órgano primario del SEF, constituido en todos los municipios del país, se integra por su jefe y según la clasificación del volumen de actividad de cada municipio, al menos por un especialista, ejerce su autoridad en el patrimonio forestal del municipio, con excepción de las actuaciones expresamente reservadas al SEF en la Provincia. El Servicio Estatal Forestal (Provincias y Municipios) emite las aprobaciones y autorizaciones para efectuar actividades relacionadas sobre el patrimonio forestal así como certificaciones correspondientes a los trabajos realizados. Las aprobaciones, autorizaciones y certificados son actos de carácter oficial y probatorio a todos los efectos legales. Los miembros del Servicio Estatal Forestal están facultados en el ejercicio de sus funciones para inspeccionar y visitar las áreas del patrimonio forestal y los centros de almacenamiento y procesamiento de productos forestales en todo el territorio nacional, cualquiera que sea su administración y tenencia, para lo cual las administraciones, propietarios o tenentes le brindarán las facilidades necesarias.

Composición: El Servicio Estatal Forestal en las provincias cuenta con una plantilla oficial de 56 miembros de los cuales 14 son los Jefes Provinciales. En los Municipios la plantilla asciende a 424

miembros de los cuales 167 son los Jefes Municipales; todo ello hace un total de 480 funcionarios y técnicos dedicados al control estatal sobre el patrimonio forestal en todo el país. Se trata de un personal joven formado técnicamente en su mayoría en la Facultades de Ingeniería Forestal, de Montaña y Agronomía y en los Institutos Politécnicos Forestales y Agropecuarios creados por la Revolución, para enfrentar el desarrollo tecnológico en la agricultura y la silvicultura. Su edad promedio oscila entre 30 y 40 años y de ellos aproximadamente el 45% son mujeres y su calificación técnica es de Ingenieros Forestales, Ingenieros Agrónomos y Técnicos de nivel medio superior en forestal o especialidades de agronomía. Solo por excepción se admiten técnicos empíricos en la actividad forestal.

Superación profesional: Los 480 técnicos y funcionarios que componen el Servicio Estatal Forestal han necesitado y necesitan en forma permanente de superación profesional tanto en las técnicas puramente agroforestales, y en otras ramas tales como economía, y administración forestal, computación, derecho forestal y ambiental, Sistemas de Información Geográfica, prevención, combate y evaluación de incendios forestales, etc que los capacite debidamente para ejercer sus importantes funciones. El Ministerio de la Agricultura y su Dirección Forestal con la valiosa e inestimable ayuda de Proyectos de Colaboración Internacional han venido trabajando y trabaja en ese sentido. Las acciones ejecutadas en los últimos 6 años se refieren a:

Cursos impartidos por Consultores Internacionales

Curso	Participantes
Evaluación de Impacto Ambiental-Sector Forestal	17
Formulación y evaluación económica de proyectos forestales	69
Formulación de planes de manejo (1ra parte)	72
Formulación de planes de manejo (2da parte)	72
Combate de Incendios forestales	60
Prevención de Incendios forestales	52
Rehabilitación de áreas afectadas por incendios forestales	30

Seminarios y Talleres impartidos por especialistas cubanos

Evento	Participantes
Seminarios Provinciales sobre funcionamiento del SEF	750
Seminario Nacional sobre información estadística forestal para procesamiento automatizado	50
Seminario Nacional sobre Criterios e Indicadores	70
Seminarios talleres en todas las Provincias sobre implementación de Criterios e Indicadores	340
Seminario en Provincias sobre Ley Forestal y su Reglamento	750
Seminario sobre formulación del Programa Nacional Forestal.	980
Talleres Provinciales sobre el funcionamiento y estructura de Fincas Forestales	560
Taller Nacional sobre SIG aplicados al sector forestal	40

Participación en Seminarios Talleres y Eventos Internacionales: Los temas de los distintos eventos se refieren a: Certificación Forestal, Fijación de carbono, Legislación forestal, Política forestal, Criterios Indicadores, e Investigación de causas de incendios forestales, en los que participaron 75 especialistas. Los países en que se impartieron han sido: México, América Central, Colombia, Chile, Argentina, República Dominicana, Jamaica, España, Suecia y África del Sur.

4 Trabajos Sobresalientes y Logros del SEF

Reclasificación y categorización de bosques: La Ley Forestal de 1998 dispuso que los bosques son administrados con arreglo a sus funciones y ubicación geográfica sobre la base de un conjunto de elementos de orden físico, biológico, ecológico, social y económico. La clasificación establecida fue en bosques de producción y protección que estaban en la legislación anterior y agregó los de conservación; dentro de la clasificación de bosques de protección y conservación estableció diversas categorías, algunas de ellas nuevas. La Ley definió cada clase y categoría y reguló los manejos forestales permisibles en cada una de ellas. El Reglamento de la Ley dispuso la inmediata reclasificación y categorización de todos los bosques del país y estableció el procedimiento para ello.

El SEF en Municipios y Provincias bajo la rectoría de la Dirección Forestal asumió esta tarea. Según la Metodología establecida en el Reglamento la propuesta nace de los administradores y tenentes de bosques, corresponde al Servicio Forestal del Municipio las tareas de preparación e instrucción previa, la evaluación de las propuestas, la elaboración de la representación cartográfica y el resumen del Municipio, el que se somete a la consideración del SEF en la Provincia, el que con la participación de las autoridades del Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente realiza la evaluación del trabajo de cada Municipio y después de un riguroso análisis lo somete o no a la aprobación de las instancias nacionales: Dirección Forestal y Dirección del Medio Ambiente. La distribución de los bosques cubanos según su clasificación presenta los siguientes índices porcentuales:

Bosques de Producción	30.4%
Bosques de Protección	46.1%, de ellos: Protector de Aguas y Suelos 28.1%, y del Litoral 18%
Bosques de Conservación	23.5%, de ellos: Manejo Especial 6.3%, Conservación de la fauna 16.6%, Recreativos y Educativos científicos 0.6%
	100.0%

En resumen el 69.6 % de los bosques cubanos tienen régimen de protección. Este trabajo fue realizado durante los años 2000 y 2001 y aprobado nacionalmente a principios del 2002. Desde 1980 no se actualizaba la clasificación de los bosques; producto de este trabajo se incorporaron nuevas áreas al patrimonio forestal no contabilizadas anteriormente que corresponden fundamentalmente a bosques naturales formados en el período.

Participación en el programa nacional de reforestación y protección de cuencas hidrográficas: La Ley Forestal declara que la forestación y reforestación en todo el territorio nacional son de interés social, por lo que el Ministerio de la Agricultura coordinará estas actividades con los organismos y entidades competentes, a cuyos efectos dictará las normas técnicas que procedan y cita expresa y detalladamente aquellas áreas en que es obligatoria. El Servicio Estatal Forestal ha asumido un importante papel en la elaboración y control del programa nacional de reforestación que se aprueba para cada año y en el cual participan además del mayoritario sector forestal estatal representado por las Empresas Forestales Integrales, otros actores como son: el sector privado formado por las cooperativas de campesinos y obreros y los agricultores pequeños y además empresas estatales agropecuarias y la población en sus patios o parcelas. El programa se elabora bajo las indicaciones técnicas del SEF por cada administrador o tenente de área a reforestar, teniendo en cuenta los objetivos de la misma y la posibilidad de recursos y en el se contempla la producción de posturas, nivel de plantaciones y además los manejos silvícolas y cortafuegos. El Servicio, una vez aprobado el programa nacional, controla periódicamente su ejecución y exige con igual rigor tanto a los actores estatales, como cooperativos y privados el cumplimiento de sus compromisos y de los instructivos técnicos.

El nivel de plantaciones alcanza en los últimos 10 años, las 40 mil Has anuales, el cual deberá crecer hasta no menos de 63 mil como consecuencia de áreas cañeras que se dedicarán al fomento de plantaciones forestales y de áreas de café con bajos rendimientos para igual destino. Entre las áreas en que la forestación y reforestación es de carácter obligatorio aparece en primer lugar las zonas de protección de los embalses, cauces naturales y canales, en el ancho y con las características que dispongan las regulaciones complementarias de la Ley.

La Comisión Nacional de Cuencas Hidrográficas creada por el Gobierno hace algunos años como órgano multisectorial para lograr la reforestación de todos los espejos de agua (presas, micropresas,

ríos, arroyos) rectorea y dirige los programas de reforestación de las cuencas en forma priorizada (Cuba cuenta con 971 presas y micropresas con 9000 millones de m3 de agua embalsada y 1200 ríos y arroyos). El SEF controla los proyectos de reforestación y exige el cumplimiento de las disposiciones legales previstas en el Reglamento de la Ley referidas al ancho de las fajas forestales, a las prohibiciones de construcciones y fomento de cultivos agrícolas, medidas de conservación de suelos, talas de aprovechamiento y responsabilidades de forestación y reforestación de tenentes y administradores.

La divulgación entre los pequeños y medianos tenentes de bosques (agricultores y cooperativistas) sobre incentivos forestales y otros aspectos de la Ley Forestal: Aunque las transformaciones de la agricultura estatal a partir de 1993, no incluyó los territorios administrados por las Empresas Forestales Integrales, se incrementaron los tenentes no estatales de tierras con bosques (cooperativas de obreros y agricultores pequeños). Sobre este segmento aunque minoritario en la actividad forestal ya que su actividad principal es la agropecuaria, se puede trabajar para incorporarlo al desarrollo forestal del país.

La Ley Forestal al conceder incentivos para estimular el desarrollo forestal sostenible como son: el pago y bonificación a las personas naturales y jurídicas que ejecuten plantaciones y manejos forestales, exención o reducción de impuestos a productos provenientes de plantaciones y otros, favorece su plena integración. Por supuesto ha sido y es necesario divulgar ampliamente estos incentivos entre este segmento de productores, así como otros aspectos que deben conocer y cumplir, establecidos en la Ley Forestal y su Reglamento como son: los derechos y deberes de los habitantes del bosque, las regulaciones y permisos de tala, el aprovechamiento forestal en áreas cafetaleras, el uso del fuego etc. El Servicio Estatal Forestal en coordinación con la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), los gobiernos locales y otras organizaciones han realizado y tiene como tarea permanente la realización de seminarios talleres, conversatorios, extensionismo, para explicar y debatir estos aspectos directamente con los cooperativistas y agricultores pequeños.

Educación Ambiental: Esta actividad de igual carácter divulgativo y además educativo, está dirigida a toda la población de las zonas boscosas especialmente las montañosas. Se trata de estimular el cuidado, protección y amor al bosque y a la fauna silvestre existente en ellos, dando a conocer a todos los pobladores los incontables beneficios de carácter social que el bosque presta a la sociedad y en especial a la comunidad. Es un trabajo comunitario que se realiza en escuelas, centros culturales, recreativos etc y suma a todos los factores como la prensa radial, escrita y televisiva local. El Servicio Estatal Forestal se ha incorporado a las tareas de la educación ambiental en cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Medio Ambiente y de la Ley Forestal y en muchos territorios es el motor impulsor de las mismas.

Participación en el programa especial de reforestación y conservación de bosques en Ciudad de La Habana: Por ser la Ciudad de La Habana la capital de la República y contar con un área reducida y más de 2 millones de habitantes ha requerido de un programa especial de reforestación al cual se le ha denominado “MI PROGRAMA VERDE” para dar sentido de pertenencia a cada uno de los participantes. El Programa proyecta sembrar 2000 has de árboles forestales y frutales en patios de casas, escuelas, centros de trabajo, parterres, calles, avenidas, parques, fajas costeras, cuencas hidrográficas etc en el cual los participantes producen las posturas, las plantan, protegen y dan mantenimiento. En 7 años, ha sembrado 800 Has y es rectoreado, dirigido, asesorado y controlado por el Servicio Estatal Forestal de la Provincia y los Municipios.

La certificación sobre el logro y supervivencia de plantaciones y la calidad de los manejos forestales a los fines del pago de los incentivos: La Ley Forestal creó con el objetivo de fomentar el desarrollo sostenible de los recursos forestales el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEF) y a su vez estableció el pago de incentivos con cargo a dicho fondo para estimular el desarrollo. Con cargo al Fondo se financian a los productores, ya sean estatales, cooperativas o agricultores pequeños las siguientes actividades:

- plantaciones de bosques productivos con ciclos de corta superior a 7 años, incluidos los insumos de semillas y posturas;
- plantaciones de bosques protectores;

- plantaciones de ciclo corto y producción de posturas cuando sean de interés estatal;
- tratamientos silvícolas y reconstrucción o enriquecimiento de bosques;
- fomentos forestales en las fajas protectoras de embalses y presas ya construidas;
- medidas y acciones para el desarrollo de la flora y la fauna;
- bonificación a personas naturales o jurídicas que ejecuten plantaciones forestales, manejos silvícolas y de fauna, de hasta un 30% sobre los costos reales.

Estas actividades se pagan cuando estén concluidas y certificada su terminación por el Servicio Estatal Forestal Municipal, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley y las Metodologías aprobadas por la Dirección Forestal. Las plantaciones serán pagadas cuando hayan sido certificadas como establecidas en el tercer año de vida por el SEF Municipal, mientras; el financiamiento se efectúa con otros recursos propios del productor o mediante crédito bancario.

El pago de estas plantaciones solo se efectúa cuando existan logros superiores al 60%; las bonificaciones solo proceden, en el caso de las plantaciones a partir del 80% de logros y el 85% de supervivencia, es decir que solo se bonifica la calidad. En el caso de los manejos, las bonificaciones también se pagan cuando se ha obtenido la calidad establecida en las Metodologías. El Servicio Estatal Forestal como órgano encargado de la certificación de los trabajos forestales y de su calidad, asume la responsabilidad de la correcta utilización de los recursos financieros del FONADEF:

Participación en la aplicación de sanciones (multas, comisos y otras medidas) a los infractores de las disposiciones legales en materia forestal: La aplicación de las sanciones administrativas por la infracción de las disposiciones legales en materia forestal (conocidas como contravenciones) le estaba conferida por la legislación anterior al Cuerpo de Guardabosques. El Decreto No. 268 “Contravenciones de las Regulaciones Forestales” de 8 de septiembre de 1999 aumentó el número de infracciones, incrementó el bajo valor de las multas y estableció además del decomiso, obligaciones como la de reforestar; a fin de fortalecer las acciones legales contra los infractores y depredadores de los bosques y de los recursos forestales.

En cuanto al Servicio Estatal Forestal lo incluyó conjuntamente con el Cuerpo de Guardabosques como autoridad facultada para conocer de las infracciones, imponer multas y demás medidas. Le dio la responsabilidad de disponer el destino de los productos forestales decomisados así como de los medios empleados para cometer las infracciones. Los productos forestales serán destinados a satisfacer las necesidades de madera de la economía nacional o necesidades de la comunidad según el caso. Los equipos y medios decomisados se destinan al desarrollo forestal. El valor de las multas como el de los decomisos se ingresan en el FONADEF.

Los derechos y deberes de los habitantes del bosque: La Ley Forestal dentro de sus novísimos aspectos, reguló el derecho de los habitantes del bosque a su uso en actividades que no afectan su integridad, ni a los recursos de la diversidad biológica asociados a ellos. El derecho que se reconoce consiste en la recolección de frutas, naturalezas muertas, leña seca, plantas alimenticias, medicinales, así como realizar agrosilvopastoreo con animales de su propiedad; todo ello sin causar daños. También podrán utilizar o aprovechar otros recursos del bosque para sus necesidades personales previa autorización del SEF. El Reglamento reguló el ejercicio de estos derechos en forma simple. El SEF tiene la responsabilidad de facilitar y divulgar tales derechos, pero aunque ha emprendido acciones, son aun insuficientes para que las personas que viven en tan agrestes lugares sientan el bosque como suyo, se aprovechen de sus beneficios y se comprometan en pago a su cuidado y vigilancia.

5 El Registro Forestal

La Ley Forestal creó el Registro Forestal a cargo del Ministerio de la Agricultura a los fines de la organización y control de las actividades de almacenamiento, beneficio e industria forestal, el que tiene como objetivo fundamental que los centros dedicados a esa actividad estén debidamente registrados y autorizados y que cumplan requisitos de seguridad en el procesamiento. En el año 2001 se aprobó el Reglamento del Registro el cual encargó a la Dirección Forestal y el Servicio Estatal Forestal de su dirección, organización y funcionamiento; el mismo establece las funciones del

registro, los sujetos obligados a inscribirse, la inspección técnica, el inventario e inscripción inicial, los demás actos inscribibles, la licencia de operación, la obligación de los operadores de centros de elaboración de exigir la documentación que pruebe la tenencia legal de la madera y las causas por las que procede el cierre temporal o definitivo de los centros. Los expedientes regístrales se inician en el Municipio y los actos inscribibles y demás autorizaciones están a cargo del Servicio Estatal Forestal Provincial. Por dificultades de orden económico fundamentalmente, el Registro está aún en fase de implementación.

6 Proyectos de Colaboración Internacional

El Servicio Estatal Forestal ha sido favorecido por Proyectos de Colaboración Internacional cuya dirección y administración ha estado a cargo de la Dirección Forestal, contribuyendo a su despegue y desarrollo. Los resultados se resumen a continuación. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) financió desde 1997 a 2000 el proyecto denominado "Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Servicio Forestal en Cuba". En el orden técnico el proyecto posibilitó obtener:

- Ley Forestal aprobada por la Asamblea Nacional y un amplio programa divulgativo.
- Reglamento de la Ley y Decreto de Contravenciones y su divulgación.
- Sistema computarizado para la información estadística oficial diseñado y aplicándose.
- Elaboración del Programa Nacional Forestal hasta el 2015.
- Documento sobre Política Forestal.
- Ejecución de cursos de capacitación por consultores extranjeros y capacitación de especialistas forestales en el exterior.

En el orden material posibilitó:

- Equipamiento a 80 Municipios con motocicletas.
- Dotación de todas las provincias con equipos de computación e impresión, fax-modem, scanner y un Sistema de Información Geográfica.
- Fortalecimiento de la Dirección Forestal con equipos de transporte automotor, computación, materiales didácticos y otros.

El Proyecto concluyó en el año 2000 con una evaluación positiva sobre la administración y aprovechamiento de los recursos humanos y financieros, recomendando la continuación de las actividades de fortalecimiento de la capacidad Institucional. Actualmente ello está garantizado mediante la reciente concertación de un Proyecto de Colaboración Cuba-Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) cuyo plan de ejecución comienza a materializarse.

El Programa de Cooperación Técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) denominado "Diseño de una estrategia para el combate de los incendios forestales" TCP/CUB/066A (2000-2001). Sus resultados fueron:

- Elaboración de la Estrategia Nacional y el Programa Nacional contra Incendios Forestales de la República de Cuba.
- Ejecución de cinco consultorías técnicas internacionales y siete nacionales
- Realización de 8 cursos de capacitación para 158 profesionales que han impartido cursos en provincias a especialistas, bomberos forestales, obreros y campesinos con más de 600 personas capacitadas.
- Elaboración de manuales y programas de capacitación por los consultores, reproducción de éstos.
- Financiamiento de la compra de equipamiento y herramientas para 34 brigadas contra incendios.

- Capacitación en Chile de 2 funcionarios cubanos sobre investigación y causas de incendios.

Desde el punto de vista legal se dio cumplimiento al mandato de la Ley Forestal sobre elaboración y aprobación por el Consejo de Ministros de la Estrategia y Programa Nacional de Protección contra Incendios Forestales. El Proyecto facilitó fortalecer mediante la capacitación y transferencia tecnológica la capacidad tanto del Servicio Forestal como del Cuerpo de Guarda bosques y las Empresas Forestales. Hay que señalar por último que el Proyecto FAO "Formulación de una nueva Ley Forestal" (PCT/CUB/5612) facilitó una valiosa asesoría técnica en la elaboración de la Ley (1997) y su Reglamento (1999). Por el eficaz aprovechamiento de dicha asesoría, la Dirección Forestal recibió el Premio Edouard Saouma de la FAO en 1999.

7 Conclusiones

El Servicio Estatal Forestal de la República de Cuba a 8 años de su creación y 5 de su institucionalización en la Ley Forestal, muestra los modestos logros que señalamos, pero sobre todo el más importante es la autoridad y prestigio ganado entre empresarios, cooperativas, agricultores pequeños, autoridades nacionales y locales, la comunidad, organizaciones ambientales etc. Nuclear a todos los administradores y tenentes de bosques por pequeñas que sean sus áreas y exigir por igual a todo el cumplimiento de las regulaciones forestales, es otro de sus logros.

Sin embargo hay aspectos importantes de su trabajo en los que se requiere profundizar tales como:

- Sistematizar la capacitación y superación técnica y profesional de todos sus miembros, tarea que debe ser permanente y obligatoria con más o menos recursos.
- Aumentar la capacidad operacional con el transporte indispensable para enfrentar sus funciones de inspección física.
- Elevar el rigor técnico de la certificación de los trabajos forestales para el pago de incentivos.
- Agilizar la expedición de guías forestales y de tránsito al sector privado.
- Incrementar sus acciones con respecto a la educación ambiental y el reconocimiento y aplicación de los derechos de los habitantes del bosque.
- Implantar el Registro Forestal.

El nuevo Proyecto de Colaboración Internacional prevé la ejecución de muchas de estas acciones y otras para su fortalecimiento.

La experiencia cubana, como tantas otras, muestra que un Servicio Estatal fuerte y bien estructurado constituye la institución idónea para como se expresa en el título de esta monografía "proteger el patrimonio forestal de las naciones y garantizar su desarrollo sustentable".

La Protección Jurídica de la Vida Silvestre en Cuba

Oscar Roberto Verdeal Carrasco

Resumen: Cuando se habla de desarrollo sostenible, resulta vital que todas las ciencias se unan en defensa de la Tierra, nuestra gran casa común. Conocer el desarrollo de la legislación protectora de la flora y la fauna en la República de Cuba, como forma de coadyuvar a la obtención de este noble propósito, es el objetivo del trabajo. Una irracional explotación del patrimonio forestal caracterizó a Cuba desde la dominación colonial hasta 1959, cuando el Gobierno Revolucionario inició una acelerada recuperación en este campo. Contradictoriamente, la legislación tuvo otro desarrollo. En la época anterior a 1959, se dictaron numerosas normas proteccionistas que en su mayoría constituían letra muerta. A partir del triunfo revolucionario, cambió totalmente la situación, dedicándose numerosos recursos a este fin y en los últimos años, estos esfuerzos han sido apoyados con una profusa y moderna legislación. Se destaca la obligación estatal de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, según la Constitución de la República, y el deber de los ciudadanos de contribuir a la protección de la flora y la fauna. Se analiza el recorrido de la legislación protectora hasta la promulgación de la Ley No. 85, Ley Forestal, de 21 de julio de 1998, como parte de un serio proceso legislativo dirigido a superar las deficiencias en este campo y contribuir a la educación ambiental de la ciudadanía.

1 Introducción

De acuerdo al Principio 4 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: ¨A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada ¨.[237] El desarrollo sostenible puede definirse como aquel proceso dinámico en el que el manejo de los recursos naturales, la atención al ser humano, los mecanismos de concientización y participación de toda la sociedad, el desarrollo científico y tecnológico, la organización legal y administrativa, la orientación de la economía y la adopción de principios éticos de responsabilidad ambiental, fortalezcan las posibilidades para satisfacer las necesidades básicas y mejorar la calidad de la vida de las actuales generaciones, sin destruir la base ecológica y el desarrollo económico futuros. Al referirnos al manejo de los recursos naturales, viene enseguida a nuestra mente la vida silvestre, entendiendo como tal todas aquellas especies de plantas o animales que se encuentran fuera del control técnico del hombre y que es parte fundamental de lo que denominamos actualmente biodiversidad o diversidad biológica. Esa vida silvestre se desarrolla esencialmente en los bosques, los que constituyen importantes reservas de biodiversidad, pues además de las numerosas especies vegetales que los componen, son el hábitat natural de la fauna.

Hoy día, el incremento de las necesidades de productos forestales y de la fauna, se traduce en una fuerte presión sobre los bosques y la fauna. No se trata de prohibir la explotación de estos recursos, sino encauzarla debidamente a favor de la vida, tanto actual como futura. Esta acción protectora, tan fácil de expresar en unas líneas, no resulta nada fácil en la práctica, por lo que se impone una estrategia en defensa de la Tierra, que es en definitiva nuestra gran casa común. Conocer el recorrido que ha dado la legislación protectora de la vida silvestre en la República de Cuba, así como su situación actual, puede coadyuvar a la consecución de este noble propósito. Este es, precisamente, el objeto de nuestro trabajo.

[237] Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo. Legislación del Medio Ambiente. Editorial TECNOS S.A., Madrid, 1995. P. 35.

2 Desarrollo Forestal Cubano

En los conquistadores españoles causó verdadero asombro la vegetación forestal cubana; Fray Bartolomé de las Casas escribió: ¨ Podía irse de un extremo a otro de la isla siempre bajo los árboles¨[238]. El territorio debe haber contado con más del 80% de la superficie total cubierta de bosques. Al agotarse los recursos minerales y los indios, el recurso forestal fue el escogido de inmediato por los españoles, que se dedicaron a una desenfrenada explotación de los bosques. Ya al instaurarse la República, sólo un 53.2% de la superficie de la isla estaba cubierta de bosques y, por supuesto, la explotación continuó su indiscriminado avance. ¨Se comercializa con el bosque y la fauna. Si aquella estorba para la implantación del monocultivo se quema, o lo poco que se utiliza se hace en construcción de líneas ferrocarrileras con traviesas de caobas o construcción de cercas con postes de Sabina de costa. Se exportan cotorras y flamencos, y se introducen especies dañinas como la mangosta"¨[239]

En enero de 1959, la situación forestal cubana era realmente deplorable. La cobertura boscosa alcanzaba sólo el 14% del territorio, por lo que el Gobierno Revolucionario dedicó desde el mismo año del triunfo, esfuerzos y recursos considerables para rescatar la depredada riqueza forestal y faunística del país. En 1975 se habían plantado ya una cantidad de árboles cincuenta veces superior a todo lo ejecutado en los primeros cincuenta y siete años del siglo. Entre 1976 y 1980, sembraron 300 millones de posturas forestales y se trabajó en la reordenación forestal de 440 mil hectáreas. A 1986 se arribó con un crecimiento de un 11.3%, duplicándose el volumen de siembra de árboles y plantándose la cifra más alta de posturas en toda la historia: 602 millones en cinco años. En 1992, ya el país presentaba una cobertura boscosa del 18.2% de su territorio, correspondiendo a bosques naturales el 15.2% y a plantaciones el 3%. Se contaba con proyectos de ordenación y manejos forestales para todos los bosques, de los cuales estaban destinados a la producción el 32.4%, en tanto el 67.6 restante se manejaba para funciones eminentemente protectoras.[240] En 1997, la cobertura boscosa ascendía al 21% del país [241], y en el año 2002 había alcanzado el 23,2%.

Consideramos interesante destacar que desde 1882, nuestro Héroe Nacional José Martí escribió: ¨Los cortadores de madera deben estar como están en todos los países productores de madera exportable, sujetos a leyes rigurosas y a estrecha vigilancia, que hagan que el corte se efectúe de modo que se preserve el bosque original, y se tienda a la reposición de las maderas que se arrancan. Los especuladores, por cortar mucho, cortan árboles sin sazón o ya pasados, y los cortan fuera de estación sin cuidarse de sembrar en la medida que van cortando...¨ [242]. Un siglo después, Fidel Castro, en su análisis de la crisis económica del mundo, que fuera presentado a la VII Cumbre de los Países No Alineados, planteó: ¨ Sin duda, otro de los problemas más urgentes que habrá de enfrentar la humanidad en el futuro más inmediato, no sólo por sus consecuencias económicas, sino por sus implicaciones en la destrucción del equilibrio ecológico del planeta, es el acelerado proceso de desaparición de los bosques, sobre todo en el mundo subdesarrollado¨.[243].

3 Antecedentes de la Legislación Protectora de la Flora y la Fauna

Aunque pueda considerarse en extremo contradictorio, la legislación protectora de la flora y la fauna en Cuba tiene antiquísimos antecedentes. Si nos remontamos a las Partidas de Alfonso X, encontramos que la Ley 28 de la Partida 7, disponía: ¨Árboles o parras o viñas son cosas que de un ser mucho bien guardados, porque del fruto de ellos se aprovechan los homes o reciben muy gran placer, o gran conorte cuando los ven. Demás no fazen enojo a ninguna cosa. Onde los que los

[238] Instituto Nacional de Desarrollo y Aprovechamiento Forestales. Panorama de la Silvicultura en Cuba. Editorial Orbe. La Habana, 1976. P. 36.

[239] Ibid. P. 42.

[240] COMARNA. Informe Nacional a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1992. P. 30.

[241] González Novo, Teresita y García Díaz, Ignacio. CUBA: Su medio ambiente después de medio milenio. Editorial Científico Técnica. La Habana, 1998. p. 74.

[242] Martí, José. Sección Constante. Compilación y prólogo de Pedro Grases. Caracas, 1965. P. 159.

[243] Castro Ruz, Fidel. La crisis económica y social del mundo. Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado. La Habana, 1983. P. 122.

cortan o destruyen a mala intención, fazen maldad conocida ¨ [244] ¨ Que no pueda cortarse un árbol, sin plantar dos ¨, disponía la Ley 8, Título XXIV, Libro VII de la Novísima Recopilación[245]. El 21 de abril de 1876, mediante un Real Decreto, se dictan las Ordenanzas de Montes para el servicio del ramo en Cuba. Dichas Ordenanzas definían como Montes, ¨todos los terrenos destinados particularmente a la producción de madera y leñas y las tierras de pastos no cultivadas¨ (artículo 1). Disponían además, diversas regulaciones sobre el aprovechamiento forestal y sobre las multas a imponer en caso de violaciones.

En el período republicano se dictaron numerosas disposiciones en relación con los bosques, su aprovechamiento, prohibición de tala de determinadas especies y otros aspectos, todo ello acompañado de las multas que se impondrían a los transgresores. En 1936 se promulgó el Código de Defensa Social, que derogó en la cuarta de sus Disposiciones Suplementarias las sanciones a imponer en caso de violación de las normas referidas a ¨montes¨. En el Libro III, dicho texto legal reguló las Contravenciones. En el Capítulo VIII: Contravenciones Administrativas, el artículo 578 disponía que: ¨ Será sancionado con privación de libertad de uno a sesenta días, o multa de una a sesenta cuotas, o ambas: ¨ 7. El que infringiere las disposiciones sancionadas sobre aprovechamiento y reserva forestal, explotación, tala y quema de montes a que se refieren la Ley de 3 de mayo de 1926, el Decreto No. 495 de 13 de abril de 1926, el Decreto No. 351 de 20 de marzo de 1924 y las Ordenanzas de Montes de 24 de agosto de 1877 ¨. En consecuencia, las infracciones de este tipo fueron elevadas a contravenciones, sancionándose como tal. En 1959, la protección de los bosques adquirió rango constitucional, al ser incluido este tema en el artículo 42 de la Primera Ley de Reforma Agraria.

Al promulgarse el Código Penal, Ley No. 21 de 15 de febrero de 1979, fueron extraídas las contravenciones del mismo y estas conductas tipificaron el delito de devastación de bosques, contenido dentro del Título V: Delitos contra la Economía Nacional, Capítulo XX, artículo 289. Se configuraba este tipo delictivo cuanto el agente infringía las disposiciones legales relativas a la tala o protección de los bosques, sancionándose con privación de libertad de tres a nueve meses o multa de cien a doscientas setenta cuotas o ambas. Esta sanción se incrementaba cuando se tratara de bosques destinados a reserva forestal u otro fin especial. Al titular el capítulo como ¨devastación de bosques¨, el legislador pretendía proteger a la sociedad del conjunto de acciones contra el bosque, cuando en realidad la acción individual por lo general era prácticamente imposible de sancionar por su escasa entidad, lo que tendía a provocar la impunidad, además de que se provocaban procesos penales con su correspondiente complejidad.

En lo referido a la protección de la fauna, debemos mencionar en primer lugar al Decreto No. 67, de 18 de febrero de 1909, Ley de Caza de la República de Cuba, que fuera modificada por la Ley de 28 de junio de 1928. Anterior a estas disposiciones, había sido hecha extensiva a Cuba la Ley de Caza de 10 de enero de 1879 de España, mediante el Real Decreto de 23 de septiembre de 1884, la que resultó inadecuada por el clima y la fauna de Cuba. Posterior a la Ley de Caza y su modificación, se dictaron numerosas normas sobre veda de algunas especies, régimen de caza, fomento de la fauna, entre otras. También fueron promulgadas numerosas disposiciones que regulaban la pesca, tanto deportiva como económica, así como el transporte y venta de las especies en veda. Las violaciones de estas disposiciones eran sancionadas con multas por los jueces correccionales. Con la promulgación del Código de Defensa Social en 1936, las infracciones de las disposiciones sobre esta materia pasaron también a ser tratadas como contravenciones administrativas, y se sancionaban según el artículo 578 de dicho cuerpo legal, con privación de libertad de uno a sesenta días o multa de una a sesenta cuotas o ambas.

La promulgación de la Ley 21 de 1979, elevaría igualmente la caza ilícita a categoría de delito, disponiéndose en el Capítulo XXIII, artículo 294: ¨ El que cace especies en época de veda o en lugares prohibidos, o con armas o trampas no permitidas, o infrinja de cualquier otro modo las disposiciones legales sobre la materia, incurre en sanción de multa hasta doscientas setenta cuotas. Las disposiciones fundamentales en la materia de caza fueron dictadas por el Ministerio de la Agricultura en su Resolución 81/82, de 11 de marzo de 1982, en la cual se establece una veda permanente y general para todas las especies de la fauna silvestre, con determinadas excepciones

[244] Sánchez Roca, M. Leyes administrativas de la República de Cuba y su jurisprudencia. Ed. Lex. La Habana, 1942. V.I. p. 3.

[245] Ibid.

que son expresamente expuestas en dicha norma. La aplicación del mencionado artículo 294 adoleció de las mismas dificultades que el referido a la devastación de bosques: la falta de conciencia protectora entre la mayor parte de la población e incluso la comisión de este delito por ciudadanos con una conducta social intachable. Ambos elementos aconsejaban la modificación de dicha disposición.

Debe tenerse en cuenta que los actos que generalmente se cometían y aún se cometen contra la flora y la fauna, si analizamos el concepto establecido en el Código Penal, no son constitutivos de delito, puesto que no se considera como tal ¨la acción u omisión que, aún reuniendo los elementos que lo constituyen, carece de peligrosidad social por la escasa entidad de sus consecuencias y las condiciones personales de su autor¨. Generalmente estos actos, por sí solos, no tienen peligrosidad social y en algunos casos incluso, sus autores tienen excelentes condiciones personales.

Mención aparte requiere la pesca ilícita, la que según el artículo 293 de la ya mencionada Ley 21 de 1979 era tipificada como la realización de actividades de pesquería u otro tipo en época de veda o en lugares prohibidos, o con armas, trampas o métodos no permitidos, infringiendo las disposiciones legales; siendo sancionada con multa hasta doscientas setenta cuotas. Este artículo fue casi inaplicable a partir del 2 de abril de 1982 en que se promulgara el Decreto No. 103: Reglamento para la pesca no comercial, que tipificó las infracciones y estableció las sanciones administrativas, prohibiendo además todo tipo de explotación de la riqueza pesquera con excepción de las autorizadas por el Ministerio de la Industria Pesquera, hasta tanto se dictaran las regulaciones de la pesca comercial.

Todo ello hizo aconsejable la despenalización ejecutada por mandato de la Ley No. 62, Código Penal de 29 de diciembre de 1987, en vigor desde el 30 de abril de 1988. Gracias a dicha disposición legal, la devastación de bosques, la caza y la pesca ilícitas, regresaron al imperio de la legislación administrativa en la forma que analizaremos más adelante. Se mantiene la pesca ilícita cometida por extranjeros que penetren en las aguas territoriales o la zona económica de la República, en la que por razones obvias se imponen fuertes multas. Hay que señalar que estos tipos delictivos no tutelaban el medio ambiente, sino la Economía Nacional, por las afectaciones que a ésta provocan sus comisores, aunque por supuesto al defender estos recursos, se está protegiendo el medio de una explotación irracional.

La Ley No. 33 de 1981 y su Legislación Complementaria: La Ley No. 33, De protección del medio ambiente y del uso racional de los recursos naturales, de 10 de enero de 1981, marcó un hito importante en el desarrollo de este tipo de legislación, en tanto representó una importante expresión normativa de los principios de la política ambiental cubana, sentando las bases para el desarrollo del ordenamiento jurídico nacional en esta esfera. Se fundamentaba dicho texto legal en la necesidad de dar solución a determinadas situaciones de deterioro ambiental originadas tanto por condiciones heredadas del pasado como por el desarrollo de nuestra economía a partir del triunfo de la Revolución, y por cierto grado de desconocimiento social en la utilización y cuidado de la naturaleza.

Titulaba su Sección Quinta: De la flora y la fauna, definiendo estas como ¨el conjunto de especies agrupadas en formaciones naturales o artificiales, que requieren ser protegidas por su valor económico, científico o cultural¨[246]. Esta norma legal de carácter general, demandaba de la promulgación de normas complementarias específicas para los diversos subsistemas de protección que tardaron mucho en ser aprobadas, dado el nivel de complejidad del tema.

En cuanto a la flora y fauna terrestres, en marzo de 1993, fueron promulgados el Decreto-Ley 136, Del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre y el Decreto 180, Contravenciones de las regulaciones sobre el Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre. Ambas regulaciones, resultaron un arma eficaz en manos de los defensores de estos recursos; aunque el desarrollo científico en esta esfera y la promulgación de otras normativas, aconsejaron la elaboración y puesta en vigor de una Ley Forestal, que abordamos a continuación.

[246] Ley No. 33 de 1981. De protección del Medio Ambiente y del uso racional de los recursos naturales. Artículo 76.

4 Análisis de la Legislación Vigente

Para analizar la legislación vigente, estamos obligados a partir de la Constitución de la República la que, promulgada en 1975, ya establecía regulaciones proteccionistas, que adquirieron especial énfasis en las modificaciones aprobadas en julio de 1992, como un positivo reflejo del avance mundial en la preocupación por estos temas que tuvo su punto culminante en la Cumbre de Río, en la que Cuba participó activamente. Según el artículo 15 de la Carta Magna, los recursos naturales vivos dentro de la zona económica marítima de la República y los bosques, son propiedad estatal socialista de todo el pueblo. Es interesante señalar que el legislador no hace referencia expresa a la fauna silvestre, lo que consideramos como una omisión involuntaria. Por su parte, el artículo 27 establece que:

¨El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras.

Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política.

Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y todo el rico potencial de la naturaleza¨.

La Ley No. 81, Del Medio Ambiente, de 1997: Con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en 1994, se intensificaron los esfuerzos en aras del reordenamiento jurídico de la protección del medio ambiente. A tono con los compromisos internacionales asumidos por Cuba en esta esfera y la importancia que tiene el tema, fue aprobada esta Ley por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio de 1997, la que sustituye a la Ley No. 33 ya mencionada. En primer lugar, la ley hace referencia a la protección y uso sostenible de la diversidad biológica, definiéndola en su artículo 8 como la ¨variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otros, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y complejos ecológicos de los que forman parte. Comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas¨. Dedica más adelante todo un capítulo (artículos 84 al 88) al tema de la Protección y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica.

En cuanto al Patrimonio Forestal, retoma en lo esencial el contenido del Decreto-Ley 136. Hace alusión en el artículo 115 a las funciones del Ministerio del Interior en cuanto a la protección del patrimonio forestal, así como también se refiere a dicha función en cuanto a la protección de la fauna silvestre en el artículo 116. A la flora y fauna silvestres le dedica los artículos 116 y 117 aunque no las define legalmente, eludiendo disquisiciones teóricas para unir la fauna terrestre y la marítima y asignar a los Ministerios de la Agricultura e Industria Pesquera, “conforme a sus respectivas competencias”, determinadas atribuciones en lo que a la protección y manejo de las mismas se refiere. De esta forma se salva la cierta indefinición legal que provocaba la Ley No. 33, que separaba la fauna y flora terrestres, de la marina. Dispuso además esta Ley, un término de tres años para que se dictaran las disposiciones complementarias lo que, por supuesto, ha incidido positivamente en la promulgación del resto de la legislación proteccionista.

La Ley No. 85, Ley Forestal, Su Reglamento y Contravenciones: A tenor con el perfeccionamiento legislativo en la esfera del medio ambiente, la Asamblea Nacional aprobó el 21 de julio de 1998, la Ley No 85, Ley Forestal, con el objetivo de dar un mayor respaldo legal a la conservación y desarrollo del patrimonio forestal sobre las más amplias y modernas concepciones de sostenibilidad. De forma sencilla, en tanto dirigida fundamentalmente a la elevación de la conciencia protectora de todos los ciudadanos, la Ley desde el propio artículo 2 nos impresiona favorablemente, al incluir en sus definiciones técnicas, determinados conceptos de amplio y actualizado uso, tanto nacional como internacional. Tal es el caso de los ¨habitantes del bosque¨, que son aquellas ¨ personas que viven de forma permanente en comunidades, pequeños asentamientos o en forma aislada en el bosque o en áreas colindantes del mismo¨. A dichas personas se les reconoce en el artículo 45 el derecho al uso de los bosques en actividades que no afecten su integridad, ni a los recursos de la biodiversidad asociados a ellos, definiendo a continuación taxativamente en qué consiste este derecho.

Aparece también la definición legal de ¨Ordenación Forestal ¨ para el correcto establecimiento, manejo, conservación y la utilización sostenible de los bosques. En los artículos 30 al 33, se define

claramente la importancia que tienen los Proyectos de Ordenación Forestal como base primordial del desarrollo forestal sostenible. Por ¨productos forestales no madereros¨ la Ley define a ¨todos los productos vegetales y animales así como los bienes y servicios derivados de los bosques, de otras tierras forestales y de los árboles fuera del bosque, excluyendo la madera¨. Esta definición resulta bastante abarcadora, en aras de agrupar el numeroso grupo de bienes y servicios de este tipo que cada día se incrementan.

Clasifica los bosques en: bosques de producción, de protección y de conservación, definiendo las funciones específicas de cada tipo. Declara la forestación y reforestación en todo el territorio nacional como de interés social, otorgándole al Ministerio de la Agricultura la función de coordinar estas actividades y dictar las normas técnicas correspondientes. Ratifica las funciones de dicho Ministerio en cuanto al patrimonio forestal se refiere, así como establece las funciones que en este tema tienen los Ministerios de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y del Interior respectivamente. Institucionaliza el Servicio Estatal Forestal, adscripto al Ministerio de la Agricultura, como la autoridad encargada de ejercer el control estatal sobre el cumplimiento de las regulaciones del patrimonio forestal.

En general, la nueva Ley es contentiva de los últimos conceptos que en relación con el tema se utilizan actualmente en el mundo, además de tener un profundo espíritu proteccionista, muy acorde con la voluntad política de nuestro Gobierno demostrada en los numerosos recursos que ha destinado al desarrollo y conservación del recurso forestal cubano. Lamentablemente, no están contempladas en su normativa, las regulaciones sobre fauna y flora silvestres, las que se dejan para ser incluidas en una legislación específica sobre biodiversidad. Esta decisión, que consideramos técnicamente acertada, tiene como elemento negativo que continuamos sin legislación referida a la caza, lo que constituye un serio vacío legislativo que es necesario resolver en breve.

Para complementar adecuadamente la legislación forestal, se promulgaron posteriormente la Resolución 330 – 99, Reglamento de la Ley Forestal, de 7 de septiembre de 1999 y el Decreto No. 268, Contravenciones de las Regulaciones Forestales, de 8 de septiembre del propio año; instrumentos que, unidos a la Ley No. 85, constituyen la legislación básica forestal.

5 Conclusiones

Después de este somero análisis de la legislación protectora de la flora y la fauna en Cuba, coincidiremos seguramente en que la tutela jurídica de ambos bienes que constituyen un patrimonio social de gran valor ha ido evolucionando, sobre todo en los últimos años, en aras de preservarlos para las futuras generaciones. Si en los períodos colonial y neocolonial, existía una evidente falta de sensibilidad con relación a la protección, contradictoriamente existía una profusa regulación protectora, la que evidentemente era letra muerta.

Por el contrario, el Gobierno Revolucionario desde el propio año 1959 dedicó importantes recursos a la protección de la flora y la fauna. La voluntad política superó, incluso, a las propias normas legales, que no siempre estuvieron a tiempo. En los últimos años, se ha llevado a cabo un importante movimiento legislativo que nos permite afirmar que hoy contamos con un cuerpo legal que, sin ser perfecto ni acabado, responde a las necesidades de la protección y sobre todo, está a la altura de los recursos que el Estado, en representación de todo el pueblo, destina a esta actividad.

Los juristas, armados con estas normativas, podemos hacer mucho en la educación ambiental de la población. No siempre se valora en toda su dimensión el daño mediato que ocasionamos al talar indiscriminadamente o al capturar una especia de la fauna. Lograr esta conciencia, no sólo en los ciudadanos a título individual, sino incluso en aquellos cuyas decisiones por razón de sus funciones, pueden incidir en esta dirección, resulta de vital importancia. En la misma medida que logremos la adecuada aplicación de la legislación protectora y, sobre todo, su conocimiento por toda la población, ésta irá pareciendo innecesaria, quedando sólo entonces para sancionar a los verdaderos enemigos de la sociedad.

Sabemos que vivimos momentos cruciales para toda la Humanidad y que la sola existencia de normas legales no resolverá el reto que nos imponen las difíciles contradicciones existentes entre necesidades y protección; pero la voluntad política y la adecuada aplicación de las leyes, constituyen

elementos nada despreciables en la defensa del patrimonio forestal y faunístico, permitiéndonos alcanzar el desarrollo sostenible, o lo que eso significa, legar a las futuras generaciones de cubanos no solo un país desarrollado, sino también un ambiente sano.

BIBLIOGRAFIA

Castro Ruz, Fidel. La crisis económica y social del mundo. Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado. La Habana, 1983.

COMARNA. Informe Nacional a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Brasil, 1992.

Editorial TECNOS S.A. Legislación del Medio Ambiente. Madrid, 1995.

González Novo, Teresita y García Díaz, Ignacio. CUBA: Su medio ambiente después de medio milenio. Editorial Científico Técnica. La Habana, 1998.

Instituto Nacional de Desarrollo y Aprovechamiento Forestales. Panorama de la Silvicultura en Cuba. Editorial ORBE. La Habana, 1976.

Martí, José. Sección Constante. Caracas, 1965.

Sánchez Roca, M. Leyes Administrativas de la República de Cuba y su jurisprudencia. Ed. Lex. La Habana, 1942.

Verdeal Carrasco, Oscar R. La Protección Jurídica de la Flora y la Fauna. I Evento Científico sobre el Derecho Agrario. CIDA. La Habana, 1988.

Legislación consultada

Constitución de la República, de 24 de febrero de 1976. Con las modificaciones aprobadas por la Asamblea Nacional en julio de 1992.

Código de Defensa Social, de 1936. (Derogado)

Ley No. 21, Código Penal, de 15 de febrero de 1979. (Derogado)

Ley No. 33, De Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales, de 10 de enero de 1981. (Derogada)

Ley No. 62, Código Penal, de 29 de diciembre de 1987.

Ley No. 81, Del Medio Ambiente, de 11 de julio de 1997.

Ley No. 85, Ley Forestal, de 21 de julio de 1998.

Decreto-Ley No. 67, De Organización de la Administración Central del Estado, de 19 de abril de 1983.

Decreto-Ley No. 99, De las Contravenciones Personales, de 25 de diciembre de 1987.

Decreto-Ley No.136, Del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre, de 3 de marzo de 1993. (Derogada)

Decreto-Ley No. 164, Reglamento de Pesca, de 28 de mayo de 1996.

Decreto No. 180, Contravenciones de las regulaciones sobre el Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre, de 4 de marzo de 1996. (Derogada)

Decreto No. 268, Contravenciones de las Regulaciones Forestales, de 8 de septiembre de 1999.

Resolución No. 81-82 del Ministerio de la Agricultura, de 11 de enero de 1985.

Resolución No. 361-85 del Ministerio de la Agricultura, de 2 de diciembre de 1985.

Resolución No. 330-99 del Ministerio de la Agricultura, de 7 de septiembre de 1999.

Los Incentivos Ambientales en el Ecuador

Carla Ximena Cárdenas Monroy

1 Marco Legal para los incentivos ambientales en el Ecuador.

Según la Constitución solamente por Ley se pueden crear, modificar o suprimir tributos, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a los organismos del régimen seccional autónomo. Según el Dr. Diego Almeida, "No es que para cada uno (cada tributo) debe crearse una Ley sino que todo estímulo tributario debe tener su base en un acto legislativo o un fundamento en una Ley".(ALMEIDA, D.1986) La Constitución, menciona a los tributos ambientales de la siguiente manera:

1. El Art. 89, dice: "El Estado tomará medidas orientadas a la consecución de los siguientes objetivos:

2. Promover en el sector privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes.

3. Establecer estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas; y,

Regular bajo estrictas normas de bioseguridad, la propagación en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización, y la importación de organismos genéticamente modificados".

En el Art. 242 manifiesta: "La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna de iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios y a la propiedad de los medios de producción". Considerando que solamente por Ley se pueden crear estos estímulos tributarios, según lo manifiesta el Art. 141 de la Constitución, estos artículos deberán ser aplicados, una vez que se emita la Ley correspondiente, que defina las características de los estímulos tributarios.

La Ley de Gestión Ambiental, trata de normar las estipulaciones de la Constitución, cuando en el Art. 35 manifiesta que es el Estado el que establecerá los incentivos económicos, mediante las respectivas Leyes, volviéndose a insistir en la existencia de una Ley específica para el tema. La Ley de Gestión Ambiental, Art. 34 manifiesta: "También servirán como instrumentos de aplicación de normas ambientales, las contribuciones y multas destinadas a la protección ambiental y uso sustentable de los recursos naturales, así como los seguros de riesgo y sistemas de depósito, los mismos que podrán ser utilizados para incentivar acciones favorables a la protección ambiental". El Art. 35 de la misma Ley dice: "El Estado establecerá incentivos económicos para las actividades productivas que se enmarquen en la protección del medio ambiente y el manejo sustentable de los recursos naturales. Las respectivas leyes determinarán las modalidades de cada incentivo". La Ley circunscribe la acción (según Art. 34) a solamente dos figuras que actuarían como incentivos o estímulos ambientales:

- Las contribuciones como un tributo y,
- Las multas que corresponden al campo penal.

Entre la una y la otra existen características, aplicaciones y utilidades diferentes sin que la Ley las reconozca.

Sin embargo, la Constitución concede ciertas facultades a los Gobiernos Locales que solamente se refieren a las tasas y contribuciones, más no a los impuestos, de la siguiente manera:

- Art. 141 de la Constitución Política del Ecuador que dice, "sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a los organismos del régimen seccional autónomo".

- El Art. 228, en el segundo párrafo manifiesta que: “los gobiernos provinciales y cantonales gozan de plena autonomía y, que en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

La Ley de Gestión Ambiental en el Art. 38 también establece la posibilidad de que las Municipalidades creen tasas por vertidos y otros cargos y sean administradas por ellos mismos. Los Concejos Municipales están regidos por la Ley de Régimen Municipal, que dentro de sus atribuciones el Art. 64, establece:

Literal 1) “Normar a través de ordenanzas, dictar acuerdos o resoluciones, determinar la política a seguirse y fijar las metas en cada uno de los ramos propios de la administración municipal”.

Literal 16) “De acuerdo con las Leyes sobre la materia fijar y revisar las tarifas para consumo de agua potable y demás servicios públicos susceptibles de ser prestados mediante el pago de las respectivas tasas, cuando sean proporcionados directamente por el Municipio.

La legislación determina como sujetos pasivos a las Instituciones Públicas, a través del Art. 397 de la Ley de Régimen Municipal que dice: “Las municipalidades podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en esta Ley. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales, siempre que el monto de ellas guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio. Los Consejos Provinciales, regidos por la Ley de Régimen Provincial están facultados para obtener ingresos por medio de las tasas por servicios, de acuerdo al Art. 90, Numeral b de la Ley de Régimen Provincial. El Art. 93, de la misma Ley dice: “Por ordenanzas especiales, el Consejo determinará las tasas que los particulares deben satisfacer por utilización de los servicios que a ellos presta”. No se estipulan en esta Ley los incentivos tributarios ambientales, se omiten las tasas por servicios ambientales. En la práctica es posible incluirlas dentro de los servicios públicos que prestan el Consejo Provincial y el Consejo Provincial.

2 Los Incentivos Ambientales

Los incentivos o estímulos ambientales son beneficios o cargas económicas que el Estado concede a determinada persona, natural o jurídica, con la finalidad de acentuar actividades favorables al medio ambiente, o para desalentar una actividad nociva a éste. Parece paradójico que se utilice el término de “incentivos o estímulos” para estos medios de política económica y financiera, pues su objetivo también puede consistir en desalentar una actividad. Es así que Giampetro Borrás.1986, dice: “Si se piensa en el fin trascendente del incentivo, se advierte que no hay yerro en denominar estímulos a los que tienden a desalentar una actividad dada”. Los estímulos o incentivos ambientales siempre tendrán un objetivo ambiental, pueden o no tener contenido tributario, o pueden ser cualquier otra figura que la imaginación permita crear como medio para ejercer una política ambiental, e impulsar actividades o actitudes en los habitantes. El cuadro 1 explica la clasificación de las figuras de acuerdo al objetivo de implementación, en el que se puede diferenciar las figuras tributarias y las figuras económicas. El cuadro 2 explica las figuras desde el punto de vista legal, porque de ello depende la clase de norma a utilizarse.

3 Tipos de Incentivos Ambientales

3.1. Figuras tributarias como incentivos ambientales

Las figuras tributarias son los impuestos, tasas, contribuciones, exoneraciones y exenciones.

a) Impuestos: Los impuestos son una carga fiscal que recae sobre el contribuyente y con cuyo pago se aporta para financiar el gasto público del Estado, de sus organismos o de las entidades seccionales. Los impuestos solamente pueden crearse o modificarse por Ley, de acuerdo a la Constitución Política del Estado. Existe una gran resistencia a que se establezcan nuevos impuestos, por lo que las implicaciones posteriores o secundarias de un impuesto deben ser analizadas lo

suficientemente como para poder aplicarlas sin que hayan efectos negativos para la población o para los consumidores.

Cuadro1. Tipos de incentivos

OBJETIVO	POR EL INSTRUMENTO ADOPTADO	POR LA IMPOSICIÓN DE LA CARGA	POR LA SUPRESIÓN DE LA CARGA
Fomentar una actividad, producción, consumo, importación, que favorezca al ambiente	Tributos Créditos Subsidios Venta de derechos o permisos	Impuesto	Exención Deducción
Desalentar una actividad, producción, consumo, importación que atente contra el ambiente.	Tributos Venta de derechos o permisos	Impuesto Multas Sanciones	Exención
Valorar un servicio ambiental	Venta de derechos o permisos	Tasa Contribución	
Compensar por los impactos ambientales negativos		Indemnización	

Cuadro 2. Clasificación legal de los incentivos ambientales

ÁMBITO LEGAL	FIGURA
FIGURAS TRIBUTARIAS	Impuestos Tasas Contribuciones
FIGURAS ECONÓMICAS	Créditos Venta de derechos o permisos Subsidios
FIGURAS PENALES	Multas Sanciones
FIGURAS CIVILES	Indemnizaciones

Se cita el ejemplo de Costa Rica en el siguiente recuadro:

Costa Rica: En varios países, como por ejemplo Costa Rica, se han establecido impuestos a la contaminación cargados a la gasolina, bajo el principio del que contamina paga, es decir la carga de la contaminación las asumen los ciudadanos/as. Para muchos este principio puede caer en el campo de una multa, pero para ser contraventor y tener que pagar una multa, la infracción debe estar tipificada en una norma legal, más en el caso de la contaminación es una acción que no es penal, y que es una actividad diaria del ser humano, el movilizarse usando la gasolina u otro combustible que lastimosamente contamina y que al final es el Estado el que asume los costos para mitigar los impactos ocasionados. En Costa Rica, la Ley Forestal estableció este sistema, reafirmó su legislación, otorgó la posibilidad de destinar recursos para la compensación a propietarios de bosques creando un impuesto a los combustibles bajo el principio del que contamina paga.

b) Tasas: Es la prestación que se paga al Estado o ente público, de acuerdo a una norma legal y en la medida establecida en ella, por un servicio público divisible, prestado directamente o requerido por los particulares. Las hay de carácter nacional o local.

Las tasas pueden ser impuestas por los organismos de administración seccional mediante Ordenanza. "En materia de gestión ambiental, la alternativa más clara y jurídica es definitivamente la de las tasas y contribuciones específicas, porque tanto las tasas como las contribuciones, están fundadas en el costo de los servicios y con esto se aplica lo que la doctrina y la jurisprudencia ha venido entendiendo en los últimos quince años como la distinción entre los impuestos, tasas y contribuciones. En la teoría universal de los tributos determina que en los impuestos el beneficio que reciben los ciudadanos es individual e indivisible, mientras que en las tasas el provecho que admite el usuario puede ser real o potencial y es mayor el costo del servicio que la agencia estatal presta. La tasa no es de naturaleza sancionatoria, si no retributiva". (CRUZ, L. 2001).

En el siguiente recuadro se cita un ejemplo de una tasa en retribución a los servicios ambientales:

En el cantón Pimampiro, Provincia de Imbabura, se ha desarrollado una experiencia de tributación ambiental, en la que el sujeto activo constituye la Municipalidad del Cantón, que traslada a su vez parte de estos tributos a la Asociación Nueva América, cuyos miembros son beneficiarios-as de una cantidad mensual pagada por su servicio a la ciudadanía del cantón par conservar el bosque de Nueva América, del cual son propietarios. La cantidad percibida mensualmente es de un dólar con cincuenta centavos por hectárea. El sujeto pasivo en este caso son las personas que reciben el servicio de generación y almacenamiento del agua en la zona urbana del cantón, aproximadamente 1 206 contribuyentes, quienes están de acuerdo en el pago ya que se han beneficiado con más horas de servicio de agua por día, (de una a siete horas diarias).

Los problemas que se han presentado tienen que ver principalmente con que el fondo que se recauda no es suficiente para compensar de manera justa a las personas que conservan el bosque; ni tampoco para otras actividades técnicas de conservación y mantenimiento del sistema de agua potable, a pesar de que dicho fondo también ha recibido aportes de organismos internacionales. Los participantes necesitan una mayor cantidad de dinero para cubrir sus necesidades, y saben que cultivando papa en vez de mantener el bosque, por ejemplo, podrían cubrirlas. Otro elemento muy importante, es que se trata de un "bosque protector", en el cual no se puede realizar talas ni destinarlo a otros fines; es decir la tala está prohibida a los participantes, con lo que no existe otra opción para ejercer los derechos de propiedad, más que la de ser parte del modelo.

c) Contribuciones: La contribución es la aportación económica, determinada por las leyes fiscales, que hacen las personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras que residan en el país, para satisfacer la atención de los servicios públicos del Estado. Pueden establecerse sobre múltiples actividades o bienes: por la renta, por los réditos, por las ventas, por las utilidades, etc.

En el recuadro se describe un ejemplo dado en Quito:

Es un ejemplo que fusiona la figura del impuesto con el de la contribución, ya que se trata de que los ciudadanos/as no estén obligados a pagar un nuevo impuesto. Parte del mismo impuesto a la renta se destina una contribución especial para financiar gastos de protección ambiental. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante una idea innovadora ha logrado que las personas que pagan el Impuesto a la Renta puedan destinar voluntariamente el 25% de éste a financiar obras para el medio ambiente de Quito. El dinero se va a emplear en los proyectos de protección y preservación del medio ambiente, en la forestación, el mejoramiento de la calidad del aire, en la ampliación, restauración y administración de los parques Metropolitano, Itchimbía y el Parque Sur y en la recuperación de los ríos Machángara y Monjas.

Para la ejecución de estas obras el Concejo Metropolitano aprobó la constitución el 28 de junio de 2001, de la Corporación "Vida para Quito", presidida por el Alcalde del Municipio Metropolitano de Quito, dos concejales, la Ministra del Ambiente, representantes de las Cámaras de Producción y de organizaciones ambientalistas. La base legal con la que se creó está alternativa, es la disposición transitoria cuarta de la Ley de Reforma Tributaria N0. 2001-41, de 8 de mayo del 2001, publicada en el registro oficial Nro. 325 del 14 de mayo del 2001.

d) Exención o exoneración: Es la exclusión o dispensa legal del gravamen impositivo a ciertas personas o hechos que, por ficción jurídica o consideraciones de orden público, económico, político y social concede la Ley. El Código Tributario ecuatoriano, en su Art. 30, señala que es lo mismo una exención o una exoneración, y dice que es: "La dispensa legal de la obligación tributaria, establecida

por razones de orden público, económico o social". No se menciona los aspectos de cuidado ambiental, pero encajarían en los aspectos de orden público, al tratarse de un derecho colectivo precautelado por la Constitución.

En el siguiente recuadro se describe un ejemplo de *Panamá*:

La Asamblea Legislativa en el año de 1992, promulgó la Ley No. 24 de Noviembre de 1992 que está dedicada a establecer estímulos económicos para la reforestación; delega como organismo encargado de reglamentar todo lo necesario al Instituto Nacional de Recursos Naturales no Renovables, INRENARE. Esta Ley establece un periodo de 30 años de funcionamiento del sistema, en el que se da prioridad y abierto apoyo a la reforestación privada, a la investigación y a la industrialización de la madera. Los incentivos para las plantaciones forestales son los siguientes: "Las utilidades, de personas naturales y jurídicas, derivadas de la comercialización de productos extraídos de plantaciones forestales, hasta el corte final de la plantación forestal, y cuyo establecimiento se realice dentro de los veinte y cinco años contados a partir de la vigencia de esta Ley, estarán exentas del pago del Impuesto a la Renta, en la medida en que los propietarios de estas plantaciones estén inscritos en el registro Forestal del Instituto Nacional de Recursos Renovables" (Art. 4).

e) Deducción: La deducción es rebajar, restar, descontar alguna partida de una cantidad. Por lo tanto la deducción en materia tributaria se entiende como reducción.

El siguiente recuadro explica el funcionamiento de esta figura con un ejemplo del Municipio de Aragón- España:

El Gobierno de Aragón ha utilizado la figura de la deducción sobre el impuesto de Sociedades, como modelo incentivador ambiental al que pueden aplicar las industrias, personas naturales o jurídicas que cumplan con los siguientes requisitos:

- Eviten o reduzcan la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales.
- Eviten o reduzcan las cargas contaminantes que se viertan en las aguas superficiales, subterráneas y marinas.
- Favorezcan la reducción, recuperación, o tratamiento de residuos industriales.

3.2. Figuras económicas como incentivos ambientales

Las figuras económicas en este Manual son: créditos, venta de derechos y permisos, y los subsidios que se detallan a continuación.

a) Créditos: El Estado puede utilizar líneas crediticias para impulsar una actividad que favorezca al ambiente, aunque no tenga que convertirse en banca de primer piso. Los fideicomisos son una herramienta importante que permite una administración especializada en el desembolso y en la capacidad de cobro, siempre que involucre a las instituciones del sistema financiero para lograr dinamizar la economía. En el recuadro se explica con un ejemplo el funcionamiento de esta figura.

b) Venta de derechos o permisos: Se trata de un sistema de asignación mediante venta o subasta por parte del gobierno, para dar origen a un mercado secundario. Un mercado de derechos puede garantizar automáticamente la observancia de estándares de calidad ambiental prefijados si se monta a partir de un tope o umbral establecido mediante criterios biofísicos, por ejemplo: el volumen máximo de emisiones que soporta la capacidad de carga de un sistema. En nuestro país los ministerios un previo Reglamento, Ley o Decreto Ejecutivo, pueden considerar un mercado de derechos o permisos, por ejemplo: el Ministerio de Energía y Minas del Ecuador concede permisos de funcionamiento para las Empresas que realizan actividades hidrocarburíferas, quienes cumplen con ciertos requisitos y pagan una tasa por el respectivo permiso.

c) Los subsidios: Son costos generados por una actividad que los asume el Estado para que, a su vez, se generen otras actividades o rentas a favor de la sociedad, evitando así un proceso inflacionario. Un subsidio también es una renta que destina el Estado, para favorecer una industria o actividad. Por ejemplo: los subsidios a la agricultura en México equivalen a casi 300 mil millones de dólares al año, lo que asciende a 1,3% del PIB. Estos subsidios a la agricultura tienen efectos

perniciosos en el ambiente, ya que inducen el uso de los plaguicidas, fertilizantes, así como la ocupación de tierras de vocación forestal. También hay subsidios para el riego, lo que lleva a un uso excesivo del agua y frecuentemente a la sobrexplotación y agotamiento de acuíferos y a la salinización del suelo.

En el caso de un subsidio hipotético por no contaminar o por evitar un daño ambiental, éste tendría, en principio, el mismo costo de oportunidad que un impuesto. No obstante, crearía incentivos para que nuevas empresas o actores participaran en esa actividad; el resultado puede ser claramente contraproducente ya que un mayor número de unidades productivas generará mayores impactos en relación al pago a responder. Por otro lado, un subsidio generalmente tiene como contraparte algún impuesto con el cual se financia directa o indirectamente, por lo que su eliminación puede permitir reducir alguna carga tributaria.

3.3. Figuras penales como incentivos ambientales

Las figuras penales son sanciones y multas.

a) Sanciones: Las sanciones se configuran por medio de una pena que se impone a una persona por una falta, pueden ser: económicas (multas), sanciones penales (cárcel), o sanciones a ser pagadas con servicio a la comunidad. Siempre la infracción debe estar estipulada en la Ley y la respectiva sanción también.

b) Multas: La multa es una sanción que puede imponerse a una persona natural o jurídica, por infringir una disposición contenida en una Ley u Ordenanza; esta multa debe estar claramente estipulada en el mismo cuerpo legal, y, generalmente es pecuniaria.

3.4. Otras figuras civiles

Como “otras figuras” se considera de vital importancia a las indemnizaciones.

Indemnizaciones son retribuciones, generalmente económicas, que un ente particular o estatal está obligado a pagar en contraprestación a los perjuicios ocasionados por una acción u omisión. En materia ambiental la Constitución Política del Ecuador contempla las indemnizaciones ambientales, en varios artículos:

Art. 20, “las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos”.

El Art. 120 de la Constitución también señala: “No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones”. “El ejercicio de las dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia”

Art. 91: “Estado será responsable sobre las acciones u omisiones de sus empleados que atenten contra el medio ambiente”.

El Art. 92, inciso 3, señala: “El Estado y las entidades seccionales autónomas responderán civilmente por los daños y perjuicios causados a los habitantes, por su negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo y por la carencia de servicios que hayan sido pagados”.

El Art. 84, numeral 5, manifiesta que los Pueblos indígenas tienen derecho a recibir indemnizaciones por los perjuicios socioambientales que les causen proyectos u obras de explotación de recursos naturales.

El Art. 43 de la Ley de Gestión Ambiental manifiesta que: “Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados con un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa

podrán interponer ante el Juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos.”.

El Juez es quien impondrá la cantidad que se pagará por indemnización dentro de un proceso civil; es posible utilizar los métodos de valoración ambiental económica para estos casos.

4. Problemas Presentados en la Práctica

En la legislación:

- Ausencia del concepto de servicios ambientales.
- Confusión entre figuras retributivas y sancionatorias.
- Ausencia de normas claras y específicas.

En su aplicación:

- No existe una valoración económica estandarizada de los servicios ambientales.
- No es factible determinar la propiedad del servicio ambiental (Estado o particulares) y sus derechos como tal.
- Los servicios ambientales no tienen jurisdicción cantonal ni provincial; existen servicios ambientales compartidos por dos cantones.
- Ha sido declarado como inconstitucional el cálculo de una tasa en función de otro servicio. El cobro puede hacerse por medio de otro servicio, pero el cálculo para este cobro no.
- Existen errores en los Municipios en el procedimiento para su creación, por ejemplo: omitir el dictamen del Ministerio de Finanzas.
- Existe el riesgo de restar capacidad de competitividad a los productos nacionales porque un impuesto encarece los productos.

Las Limitaciones al Derecho de Propiedad Privada Como Elemento del Desarrollo y Manejo Forestal Sustentable – Diagnóstico de un Caso Ecuatoriano

Maria Cristina Puente Salinas

Introducción, justificación y antecedentes: Como sabemos, las relaciones humanas requieren de la existencia de regulaciones específicas que determinen su status jurídico. De allí, que existe un sistema normativo que se caracteriza por la determinación de facultades–responsabilidades, y que liga el ejercicio y el cumplimiento de las leyes. Lo dicho, justifica la intervención de la norma jurídica en la regulación de las relaciones existentes entre los binomios hombre como sujeto y naturaleza como objeto. Las interacciones entre estos componentes –personas y medio ambiente- pueden traducirse en hechos u omisiones y de ambos nacen en el campo de la ley, derechos y obligaciones (Santander, 2003).

Pero, si bien la naturaleza en concreto ha sido objeto del derecho, no siempre lo ha sido de conservación, lo que explica claramente los niveles de destrucción, degradación y contaminación que hoy presenciamos; adicionalmente, toda una ideología antropocéntrica ha acentuado la relación de "dominio" (incluso de carácter divino) que el hombre ostenta frente a la naturaleza, lo cual hace que en esta relación desigual exista una parte débil: la naturaleza. El problema tradicional, a efectos de concordar las facultades y obligaciones de los sujetos, radica en que el medio ambiente, es considerado un objeto del derecho, regido básicamente por la figura de la propiedad, en lo que respecta a su status y condiciones particulares de uso, goce y disfrute (Claro Solar, 1978; Larrea, 1985).

Con el avenimiento del derecho ambiental esta realidad comienza a experimentar un proceso de modificación: la naturaleza no puede ser sólo un "bien" en su acepción más elemental, es necesario que de ser objeto sólo de propiedad lo sea también de protección, reconociéndosela como quizá la única fuente proveedora de servicios y recursos necesarios para la permanencia de la vida en el planeta. Todo este razonamiento no es gratuito; de hecho, desde el lado de la economía, evidenciamos además sofisticados análisis que traen temas como el de costo de oportunidad, tasas de descuento y externalidades (Aguilera, 1995); todo esto, configura un círculo que legitima el cambio de visión respecto de la naturaleza: existe entonces una reacción en la que la "sociedad" a través del legislador reconoce la gravedad del fenómeno del agotamiento y extinción de los recursos naturales.

Este surgimiento de un "proceso conservacionista", no fue instantáneo; tuvo que aparecer como reacción al tratamiento que se dio a los actos y hechos humanos en las distintas épocas: así vemos que en un principio la institución del dominio prima por sobre cualquier otra, privilegiándose en interés individual por sobre el colectivo. Posteriormente y con una visión más de índole agrario, cobijada bajo el título de cumplimiento de la finalidad social de la propiedad, se regula el uso, tenencia y formas de explotación de los predios rústicos-agrícolas: es legítima, entonces, la utilización (independientemente de la forma y mecanismos que para ello de utilicen) de la tierra y sus recursos, siempre y cuando estos se encuentren a disposición del usuario o su dueño no los esté ocupando debidamente (caso de los predios baldíos y cambio en los usos del suelo). Existe entonces en el Ecuador –y puede decirse que hasta la fecha- un sistema de derechos de propiedad con regulaciones paralelas: unas, sobre predios urbanos –a nivel general- y otras, sobre predios rústicos (públicos y privados) que difieren del tratamiento de la propiedad privada en general. En un tercer momento, se evidencia que el tema de fondo cambia y se agrega una variable de calidad: la cuestión principal no es tanto el beneficio social y económico que puede la tierra entregar a las personas, sino el tipo de servicios que ésta brinda (Conessa, 1995; Mitchel, 1999); el valor de la tierra y sus recursos no está sólo en la satisfacción de necesidades productivas de índole colectivo, sino también en las diversas formas en que la tierra puede satisfacer dichas necesidades, acordes con las características particulares del ecosistema y con las funciones que éste cumple, en términos de equilibrio ecológico. A fin de cuentas, el ambiente es también un bien colectivo y por ende requiere ser regulado (Aguilera, 1992).

Vemos entonces que la historia de la relación propiedad-medio ambiente y de la institución del dominio en sí, pese a ser una de las más afianzadas en nuestras legislaciones, ha experimentado varios momentos, algunos de ellos favorecedores del uso destructivo, y otros débiles pretensores de

incorporar prácticas conservacionistas. Las políticas de estado, a nivel nacional y regional, han tenido un eje común: el fortalecimiento del agro vía titulación y adjudicación de tierras a campesinos y grupos comunales siempre y cuando se comprometan a mantener un uso acorde con la conocida "función social" de la tierra. Quizá detrás de todo esto no existieron malas intenciones; en todo caso, el desconocimiento de las funciones ecológicas y bióticas de la naturaleza puede justificar, en parte, el uso destructivo que de ella se hizo.

Una vez superado –en parte- este fenómeno de "ignorancia" y asumiendo que está claro el valor de los recursos naturales, es aquí –en la relación individuos/estado– que nace un particular vínculo entre el derecho público (administrativo - derecho ambiental) y el derecho privado (básicamente en el campo civil). Nos encontramos frente a un –más bien frecuente- paralelismo normativo: sobre un objeto determinado existen varios intereses y más de un cuerpo normativo a ser aplicado e interpretado. La norma debiera entonces cumplir un papel fundamental: es la llamada a combinar y compatibilizar el sinnúmero de posibles situaciones y contradicciones que en la práctica pueden aparecer. La norma, entonces, justificaría su utilidad, en la búsqueda de una relación de coherencia del sistema legal positivo con los preceptos generales del derecho, y para esto, la mejor vía no es la de crear nuevas leyes, sino la de un proceso riguroso y sistemático para armonizar y reformar las ya existentes.

Pero, esta perspectiva jurídica per se no puede agotar el análisis de una realidad socio/económica con implicaciones que rebasan los hipotéticos normativos. Es en este campo donde más concreto se muestra el divorcio entre el "mundo real" y el "mundo de la ley". Nos encontramos con que la exégesis normativa no es suficiente para dilucidar y explicar el problema real de oposición entre las normas civiles y ambientales. Tenemos –como ejemplo de lo antes mencionado- el caso de los actos posesorios, a los que la ley califica como lícitos en función del principio general de la buena fe y que, desde otro nivel de análisis, constituyen actos atentatorios contra la naturaleza, en términos de conservación (lo que es título para poseer agrariamente –el aprovechamiento de la madera del bosque-, se constituye en la destrucción de un ecosistema), pudiendo llegar incluso a constituirse en actos delictivos, desde el ámbito penal [247].

A este problema, de factores incompatibles, se suma el de la débil institucionalidad estatal. Si bien el Ecuador ha sido uno de los primeros países en implantar reformas tanto estructurales [248] como normativas en materia de conservación y derechos ambientales (así, la Constitución ecuatoriana es una de las pioneras en Latinoamérica, en lo que a reconocimiento de derechos de tercera generación se refiere [249]), éstas no son plenamente verificables y aplicadas en los hechos. Los ciudadanos se encuentran a diario con dificultades al pretender conservar sus tierras, y estos tiene como origen principalmente los conflictos entre poseedores y propietarios de los predios.

Parece ser indispensable, desde esta mirada inicial, el plantear reformas a las regulaciones que en la legislación civil existen sobre la posesión, en función de una armonización completa con el concepto de conservación; y esto es verdaderamente necesario y urgente, más aún cuando, como parte del fenómeno globalizador, vemos acercarse la consolidación de novedosos "mercados ambientales transnacionales" (CONAMA, 1998) que no sólo servirán para el comercio de la tierra y los bosques, sino que cotizarán los servicios ambientales que éstos prestan a sus usuarios y que, hasta la fecha, no han sido plenamente cotizados y negociados -con excepción de ciertos casos puntuales de venta/canje de deuda externa por carbono, operación en la cual el Ecuador tiene ya una experiencia-. Para lograr este objetivo, se requiere hacer un análisis –a grosso modo- no sólo jurídico sino socio-jurídico de las normas rectoras de la propiedad y la posesión en el Ecuador, análisis que reúna y combine la legislación ordinaria con la especial, defina sus caracteres particulares (como sistema de derechos), las competencias, ámbitos y abra un espacio adecuado a la posibilidad de reformularlas, sin que esto implique necesariamente la expedición de nuevos cuerpos legales [250].

Partiendo de una realidad local, y sin pretender agotar el análisis particular que cada país deba realizar sobre su situación ambiental-forestal, puede además justificarse la necesidad de promover

---

[247] Actos que incluso se encuentran tipificados como delitos ambientales, en el Código Penal ecuatoriano.

[248] Esto, verificable con la conformación del Ministerio del Medio Ambiente (oct.1996) y del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre (nov.1996)

[249] Incluidos en el capítulo referente a los Derechos Colectivos, artículos 86 al 91.

[250] Un análisis completo, requeriría un estudio grande, imposible de hacerse en el presente trabajo.

una ley marco con la cual se puedan reglar aspectos específicos vinculados con el dominio/propiedad, las facultades dominicales, los usos y cuidado del suelo y las formas mediante las cuales puede fomentarse la conservación, tanto desde la propuesta pública cuanto desde la iniciativa privada. Esto último, como medida jurídico-política que pueda, en parte, presionar para que los Estados implementen reformas a su legislación doméstica y así conciliar esfuerzos en pro de la sustentabilidad de sus planes de gobierno y manejo de recursos.

1 Restricciones al derecho de propiedad - situación jurídica de la normativa

Desde su origen, las restricciones jurídicas al derecho de propiedad vinieron dadas en función del exceso –en el uso y explotación, y no necesariamente en términos ambientales– de los bienes de la naturaleza (recursos suelo, agua, cultivos, ganado) y de la garantía de protección que el estado otorga a la propiedad privada [251]. Partiendo del concepto de propiedad, vemos que las restricciones se aplican respecto de la utilización del bien, afectándose las facultades propias del dominio [252] (esto es el uso, usufructo o habitación, o la disponibilidad de enajenarlo) conociéndose como formas tradicionales la constitución de usufructos, servidumbres, propiedad fiduciaria, y sin dejar de lado las limitaciones de tipo administrativo y en función de la utilidad pública, entre las cuales está por ejemplo la zonificación y el ordenamiento territorial.

En la práctica, dichas limitaciones son de varias clases (en función del objeto, de las facultades, de la finalidad, etc.) y "afectan" a distintos aspectos de la propiedad; incluso pueden ser no sólo individuales, sino también colectivas –así, por ejemplo en casos de cooperación ecológica fronteriza-, siempre y cuando se respeten los principios generales del derecho. Las limitaciones al dominio, en sus orígenes, han surgido disociadas de variables como la conservación y el uso sustentable, en términos ambientales y forestales [253]. En la actualidad, se plantea la posibilidad de aplicar dichas figuras como herramientas de conservación. Pero, para que las limitaciones "jurídicas" puedan ser eficaces, es necesario un esfuerzo previo de revisión legal interno, en el que se afiancen las condiciones para el establecimiento, constitución o acuerdo de la limitación, su publicidad, los mecanismos de exigibilidad, sistemas de monitoreo y control y análisis de resultado-meta obtenidos; los límites reales que necesitan ser legislados deberán tener por objeto el establecer sistemas –individuales y colectivos- eficaces de regulación de niveles de uso y explotación de los bosques, reforestación obligatoria y controlada, utilización de especies propia del hábitat, reinserción de especies nativas, manejo sustentable de productos maderables y no maderables, incentivos a la conservación y explotación sostenibles.

Las soluciones "previas" a los problemas existentes, son varias, y van desde el establecimiento claro y observación de derechos de propiedad, hasta la regulación de contratos privados, arbitraje civil y oferta de bienes públicos mediante formas o sistemas de mercado. Entonces, al tema estrictamente jurídico se suma el económico: se pueden establecer límites a la propiedad, siempre y cuando tengan como contrapartida una retribución cuantificable, para lo cual es indispensable fomentar y aplicar metodologías de valoración, válidas tanto para recursos cuanto para servicios ambientales. Es cierto que no existe hasta la fecha uniformidad en el tratamiento de lo que a aplicación de valores monetarios y su equivalencia en intangibles se refiere, pero por lo mismo hay que comenzar a hacerlo (Izco, 2002); una ley marco puede dar luces a la institucionalización de mecanismos en los que se privilegien las características propias de los diversos ecosistemas al momento de cuantificar su costo, en dinero. Y todo esto, a efectos de realizar "negociaciones" que puedan convertirse e incentivos para la conservación, y crear tasas que sean susceptibles de cobro a los usuarios de los bienes conservados.

Con este panorama, considero que un punto importante a ser reformado es el del tratamiento jurídico de la posesión, reconociendo que no sólo debe estar tipificada por la agregación de actos, sino que también deben incluirse como formas de posesión las omisiones, más aún si éstas son agentes de

[251] Así, la Constitución Ecuatoriana en su artículo 30 señala que "La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía."

[252] Así, la Constitución Ecuatoriana en su artículo 30 señala que "La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía."

[253] Las consideraciones tomadas en cuenta fueron inicialmente el evitar el abuso del derecho, el cumplimiento de fines sociales o la obtención de utilidad pública. Op.cit.

conservación. En forma adicional, también es urgente reformular los criterios que califican a los poseedores como tales, incluyéndose en ellos la conservación y habilitándolos al acceso a la propiedad no sólo mediante la utilización de los recursos o del suelo –que en muchos casos es completamente insostenible-, sino también por vía del cuidado o protección de los mismos (así por ejemplo, el evitar la tala, el mantener el suelo sin cultivos de especies introducidas). Estas reformas pueden –obviamente- ser incluidas como regulaciones de partida en la arriba mencionada ley marco regional.

Antes de continuar, conviene hacerse una pregunta vital: ¿es la legislación un instrumento eficaz para la conservación? personalmente, considero que no en su totalidad, y esto principalmente porque tiene elevados costos de transacción, políticos, económicos y de aplicación. Además, nuestra cultura no está principalmente basada en el respeto a la Ley, y de cualquier manera se busca el cómo evitar su cumplimiento. Por esto, la conservación debe ser reorientada, y responder como el producto de auténticas políticas estatales, de sólido cimiento y de dinámica promulgación y difusión entre la colectividad. Ecuador ostenta un cuerpo normativo bastante amplio en lo que a conservación se refiere; el problema está en su aplicación, en la inadaptación de éstas a la realidad, y en una especie de "incoherencia" de las normas, debido a su pluralidad de objetos, sujetos y ámbitos. Pese a regirnos por un sistema constitucional, en la práctica hemos encontrado casos en los que normas secundarias han irrespetado o desconocido algún derecho o garantía de los recogidos como principios de la Carta Política nacional[254].

2 Estudio de la situación del bosque y vegetación protectores San Francisco, ubicado en la zona del noroccidente de Pichincha, y la utilización de "limitaciones al dominio" como herramientas de conservación

Conviene previo a exponer el caso, hacer una breve contextualización de la realidad forestal ecuatoriana para determinar la importancia de los bosques en el país. El bosque en el Ecuador, entendido no sólo como la agrupación de árboles, sino como un todo ecosistémico en el cual interactúan los diferentes componentes de la biodiversidad, ha sido desde siempre una fuente de recursos e ingresos, integrante valiosos del capital natural nacional, sea por el aprovechamiento de la madera como de sus productos forestales. Se estima que el potencial forestal de los suelos se refleja en aproximadamente el 56.7% de la totalidad del territorio continental (Barrantes, 2001).

Lastimosamente, el uso que de la mayoría de bosques se hace, no responde a los criterios de sustentabilidad inter o intrageneracional, lo cual implica una reducción de la cobertura boscosa existente y un manejo y aprovechamiento inadecuado de todos los servicios que brinda. Así observamos que un gran enemigo del bosque es desde siempre la expansión de la frontera agrícola y el recurrente uso de técnicas de monocultivos, que no sólo debilitan el suelo sino que afectan a todos los elementos bióticos, constituyéndose en formas artificiales de "ecosistemas" en los que la flora y fauna han sido modificadas o alterada sustancialmente. (asunto rentabilidad los potreros no son rentables). Esto tendría como origen varias aristas, desde la falta de políticas ambientales a largo plazo –problema eminentemente político e institucional- hasta el desconocimiento de la problemática y sus consecuencias.

Puede afirmarse que es en respuesta a esta problemática que se creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y las categorías de protección y aprovechamiento forestal. Cabe aclarar que no todas las áreas protegidas tienen en su composición suelos forestales o de aptitud forestal, sino que varían entre las 32 zonas de vida clasificadas por Holdrige. En el campo específico del desarrollo forestal, la mayor parte de proyectos han sido iniciativas privadas, y en menor número nacieron por parte del Estado; estas iniciativas se han localizado en las distintas regiones naturales (costa, sierra y oriente) y han concentrado extensiones relativamente pequeñas; existen experiencias de forestación y reforestación así como de canje de deuda por carbono.

[254] Tal es el caso de la inexistencia de la participación ciudadana, por vía de la consulta previa, en la toma de decisiones de relevancia y con posibles efectos en el ambiente, como lo determina el artículo 88 "Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta estará debidamente informada. La ley garantizará su participación". Hay que anotar que apenas en diciembre se expidió el Reglamento de Consulta previa, instrumento que viabiliza la aplicación de la norma citada.

En conclusión, el Ecuador está a tiempo de frenar procesos destructivos insostenibles e implementar políticas que se traduzcan en acciones concretas que beneficien no sólo a sectores minoritarios, sino a la nación entera. Para ello es indispensable un trabajo de concientización comunitaria y la inclusión de reformas legales que garanticen las actividades sustentables y otorguen un costo a la conservación y a los bienes y servicios ambientales.

3 Determinación del estudio de caso – componentes

El caso que se presenta a continuación es el de un área protegida privada –bajo la categoría de bosque y vegetación protectores-; analizaremos el tratamiento de esta particular especie de limitación al dominio, su utilidad en la conservación del bosque húmedo tropical ecuatoriano y la experiencia en la inclusión de otras limitaciones como herramientas de conservación.

a) Localización Geográfica: El Bosque y Vegetación Protectores "San Francisco" tiene una superficie medida de 208.29ha. y está ubicado entre los kilómetros 64 y 65 de la vía Calacalí – La Independencia, perteneciente a la parroquia Mindo, cantón San Miguel de los Bancos, al Noroccidente de la Provincia de Pichincha, y con una altitud de 1.410 m.s.n.m. Por su ubicación y características, el área pertenece a la zona del Chocó, muy reconocida tanto por su diversidad de flora y fauna como por ser una de las más ricas en especies endémicas y de valor científico incalculable. Según Albuja et al. (1980) el área el predio se encuentra en el piso zoogeográfico noroccidental que pertenece al dominio amazónico y específicamente a la provincia pacífica, que se extiende por las laderas occidentales bajas de los Andes ecuatorianos y colombianos y corresponde a una de las regiones más húmedas del planeta; sin embargo, al parecer por sus características ambientales, se considera que es adicionalmente una zona de transición con el piso zoogeográfico subtropical occidental, en cuya definición existe discrepancias sobre todo en lo que se refiere a límites altitudinales y factores climáticos. [255]

b) Marco Legal: El Bosque y Vegetación Protectores "San Francisco", adquirió esta categoría por medio de la Resolución N°066 emitida por el Director Ejecutivo del INEFAN el 28 de noviembre de 1994, publicada en el Registro Oficial, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley Forestal y en los artículos 2 y 9 literal c) de la Ley de Creación del INEFAN. Posteriormente, el bosque fue inscrito (con el número 1) en el Registro Forestal del Ministerio del Ambiente. Pese a ordenarse en dicho Acuerdo la inscripción del mismo en el Registro de la Propiedad, nunca fue realizado, sino hasta el año 2001, en el que se pudo realizar. Actualmente se encuentra bajo la jurisdicción del Distrito Forestal Pichincha, perteneciente al Ministerio del Ambiente.

c) "Privilegios" de la categoría de protección: La "Ley Forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre" [256] del Ecuador y su reglamento, establecen en su contenido los siguientes aspecto, de relevancia en el análisis en curso:

- La caracterización de las formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que pueden sujetarse a la categoría de bosque y vegetación protectores.
- La autoridad competente tanto para la declaración como para regular a estas áreas.
- Las condiciones de manejo sostenible.
- Las regulaciones de contratación, producción y aprovechamiento forestales.
- Los incentivos tributarios para actividades de explotación forestal
- La protección y control forestales.
- La posibilidad de financiamiento del Estado a la actividad forestal; y
- Las infracciones a la Ley y su forma de juzgamiento.

[255] Por ejemplo, la determinación de amplios rangos de temperatura -13º C a 24º C-, pluviosidad superior a los 1000 mm y una humedad relativa de 80 a 95%.

[256] Artículo varios de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

En este marco, la actividad forestal aparece como totalmente protegida y garantizada por el Estado; sin embargo, queda un tanto a la deriva el tema de la conservación frente al del aprovechamiento maderero (lo que ha suscitado tensiones entre los sectores explotadores y conservacionistas o ecologistas, quienes reclaman la adecuada utilización de los recursos y la actividad estatal para evitar devastaciones en masa). Parte de los límites que implica esta categoría de manejo –y protección-, están señaladas en el Reglamento a la Ley Forestal, que restringe las actividades permitidas en estas zonas a [257]:

- Aperturas de franjas cortafuegos.
- Control fitosanitario
- Fomento de la flora y fauna silvestres.
- Ejecución de obras públicas consideradas prioritarias.
- Manejo forestal sustentable; y
- Científicas, turísticas y recreacionales.

d) Problemática ambiental - forestal: La zona materia de estudio –y sus alrededores-, ha sido tradicionalmente un sector dedicado a la producción agro-ganadera, particularidad que toma un cauce distinto desde aproximadamente unos 10 años, debido a la importancia ecológica que el sector reviste por ser albergue natural de miles de especies nativas, lo cual ha trocado las actividades económicas tradicionales en actividades de turísticas y de conservación (Salazar, 1998). Como antecedente, la situación de esta área era ya compleja debido a la deforestación y sobreexplotación del bosque para obtener madera, por parte de poseedores e invasores del predio; a esto se suman acelerados y poco cuidadosos niveles de cultivo, que arrasaron con extensas zonas para habitarlas con cultivos cíclicos y principalmente para establecer potreros.

Lo que históricamente se buscó –y hasta la actualidad- en la mayoría de los casos es una rentabilidad de la tierra a corto plazo y sin mayor esfuerzo [258] no les es posible darse cuenta que el suelo de estas zonas se agota rápidamente y entran en un proceso de improductividad evidente. De seguir este ritmo de deforestación, el bosque protector y captador de agua desaparecerá dentro de algunos años, ya que la regeneración natural se hace cada vez más difícil, debido a que se han modificado las condiciones naturales para su establecimiento y desarrollo (Carlson, 1990, Salazar, 1998).

Como producto de la deforestación y la acción de la lluvia, viento y gravedad, se ha perdido gran parte del suelo. En ecosistemas tan frágiles como este, los procesos de erosión pueden ser muy peligrosos y causan muchas desgracias, y su recuperación es cada vez más lenta y costosa. A esto se suma el alto valor biológico del área, por ser habitado y corredor natural de paso para un número amplio de especies de flora y fauna y la presencia de ecosistemas propios de la región [259]. El bosque protector San Francisco se encuentra formando ecotonos entre la vegetación húmedo tropical de la costa y la vegetación húmeda de neblina con incidencia de ciertas especies andinas.

Todos los factores antes mencionados, fueron los que motivaron la solicitud por parte de los propietarios de colocar su predio dentro de una categoría de protección. Esta, si bien es cierto, puede incluirse dentro de las limitaciones al dominio de origen administrativo, entendida incluso como una forma de ordenamiento territorial específica; sin embargo, al tener como nexo entre la norma y la declaración una acto de voluntad nacido de la iniciativa privada –sin olvidar que la declaratoria puede también darse de oficio-, debe ser considerada como una limitación voluntaria por la cual los particulares se obligan, frente a la administración, a mantener las características edafológicas y

[257] Artículo 15 del Reglamento a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

[258] Pese a que más de un estudio ha demostrado que "deforestar no es económicamente rentable", hasta hoy encontramos casos de explotación sin manejo. Todo parece apuntar hacia la conservación como la única salida rentable -quizá a futuro y previa la valoración de bienes y servicios ambientales-.

[259] Por ejemplo, en un estudio reciente se determinó que existe en la zona 14 especies forestales nativas, así el Picus -ficus spp.-, el copal -dacryodes peruviana-, el mayo –brownea érate-, el colca -conoctegia centronioides-, el arrayán –eugenia spp - entre otras; y 22 especies de aves de las cuales al menos 4 se encuentra en la categoría II de CITES (especies que no necesariamente están en peligro de extinción pero sus poblaciones han disminuido a niveles muy bajos y se consideran amenazadas).

bióticas de la zona y, como contraparte, reciben una protección especial y un tratamiento distinto del asignado a predios rurales comunes.

En la actualidad, la mayoría del predio corresponde a pastizales con árboles de sombra distribuidos en las partes planas y de poca pendiente. Otra parte y la más pequeña corresponde a monocultivos cultivos de naranjilla –solanum quitoense- en suelos de pendiente moderada. En las partes más pendientes generalmente en la cuenca de los ríos se encuentra los bosques disturbados con tala selectiva de maderas y bosques secundarios. Hace un par de años se utilizó en forma sistemática químicos para el control de plagas, produciéndose erosión al suelo, contaminando los lechos de agua, sin ningún asesoramiento técnico previo. Adicionalmente, se halla atravesado por un tramo del OCP (Oleoducto de Crudos Pesados), para lo cual debió instrumentarse un contrato entre OCP Ltd., el estado ecuatoriano y los propietarios del predio, mediante escritura pública, para constituir servidumbre de paso –llamado a estos efectos derecho de vía (DDV)- a favor de OCP Ltd., especificándose que el área a ser utilizada –del bosque arriba mencionado- será de 1kmx25mts, y conforme a las disposiciones y regulaciones específicas tanto para diseño como para construcción y operación del OCP.

h) Problemática jurídico - social: En los intentos por recuperar el área de bosque, los propietarios han debido encontrarse con múltiples inconvenientes, entre ellos, la existencia de actores involucrados a nivel estatal y particular (principalmente autoridades locales y nacionales y poseedores asentados en una parte del predio); en más de una ocasión se han suscitado conflictos de toda índole en lo que a uso y aprovechamiento de la tierra se refiere, de allí, que existen trámites de varios tipos (administrativos y judiciales) en los cuales ha sido notorio el problema que existe en torno a definir la competencia de las autoridades. Sólo a modo de ejemplo, y haciendo una revisión rápida, en las acciones encausadas respecto del bosque han intervenido: el Distrito Forestal, la Oficina Técnica del Ministerio del Ambiente, la Policía Nacional, el Juez de lo Civil, el Jefe de la Agencia de Aguas, el Director del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, entre los más representativos.

Esto, no es sino una muestra de la desarmonía que existe entre las diversas leyes secundarias llamadas a regular el bosque y las actividades que en él se realizan. A esto puede agregarse el tema de la organización territorial, parte de las líneas definidoras de la competencia. Al existir diversos niveles jerárquicos en cada institución, su organización para efectos de administración no siempre coincide con la ubicación del predio, debiéndose trasladar los usuarios del sistema a sitios alejados en pro sea de reclamar sus derechos o cumplir sus obligaciones.

El origen de los conflictos antes mencionados se ubica en una antigua disputa de tierras; los propietarios originarios (tres generaciones atrás de los actuales) centraron sus actividades en el manejo silvo-pastoril, para lo que debían contratar campesinos y obreros del lugar (López, 2000). Años más tarde y luego de concluidas las actividades ganaderas, los propietarios actuales deciden solicitar la declaratoria de bosque protector, previos estudios de agua, suelo, y componentes de fauna y flora. Posterior a la declaratoria, los antiguos trabajadores inician acciones para reclamar supuestos derechos posesorios, alegando la realización de obras y sembríos en el predio.

Los procesos en vía administrativa ya han sido resueltos, en forma favorable a los propietarios; los procesos en vía judicial están aún pendientes de resolución y particularmente, es en esta esfera en que se halla la situación que, en parte, motiva este trabajo; nace de la consideración del predio como una tierra rural -cuyos propietarios aparentemente la abandonaron- y del desconocimiento de la categoría de bosque protector por parte de los poseedores. Y es, al iniciarse las correspondientes acciones de prescripción y reivindicatoria en que a los ojos de la justicia ordinaria se plantea un doble problema: uno, ¿puede la inacción de los propietarios que en ejercicio de su propiedad decidieron dejar que se remonte el bosque ser considerada como un abandono?, o dicho de otro modo, ¿el suelo debe ser siempre utilizado a efectos de probar actos de dominio?; y dos, ¿es aceptable que los actos de posesión, como la siembra y cosecha de monocultivos o utilizar la madera, den origen a responsabilidad civil e incluso penal, en atención a la especial consideración de un predio como "área de protección"?. Las respuestas a dichas interrogantes pueden variar, atendiendo a la óptica con la que el juzgador las examine. Pero más allá de establecer silogismos jurídicos razonables, es obvio que la existencia de este tipo de dudas muestra la discordancia normativa repetidas veces mencionada.

Y no sólo el problema está en la determinación de las formas posibles de prueba sobre actos posesorios, sino va más allá, ya que redescubre un fenómeno muy común en la ley, que es su respuesta tardía a las realidades cotidianas. El mundo de la norma y el mundo real, viven un permanente estado de "divorcio" que vuelve ineficaz al primero e insalvable al segundo.

4 Limitaciones al dominio y sus posibles componentes

Antes de analizar las limitaciones al dominio y su utilidad como herramientas de conservación, puntualicemos algunas pautas importantes: uno, al hablar de estas restricciones, no hay que olvidar que están siempre en relación con las "facultades" a las que el dominio concede derechos, y no otras; y esto porque en este campo nos encontraremos con más de un caso de limitación en función de derechos reales que, como es sabido, sólo pueden ser concedidos en razón de la norma expresa que los determina [260]; dos, las limitaciones no sólo nacen de actos de autoridad, sino que también pueden provenir de actos privados; otra cosa diferente es que, dada su naturaleza, adquieran relevancia y puedan llegar a catalogarse como de orden público, como en algún momento se entendió al cumplimiento de la finalidad social de la tierra; y tres, es necesario que estas limitaciones sean publicitadas, a efectos de definir su oponibilidad frente a terceros para afianzar su eficacia y descartar el desconocimiento frente a la posibilidad de actos o hechos que las vulneren.

Desde esta visión, un tema importante -debido a la coyuntura que vive la zona en estudio- es el de la definición de derechos de propiedad; en el noroccidente de Pichincha, en general, los casos de conflictos de tierra son abundantes; la consecuencia de esto es la imposibilidad de utilizar dichos derechos como herramientas reguladoras del posible mercado ambiental que en la región pudiera iniciarse (Mitchel, 1999).

Adentrándonos un poco en lo que a limitaciones del dominio se refiere, vemos que desde la perspectiva del Derecho Ambiental estas tienen sentido siempre en función de un objetivo de conservación. Para ello, resultan muy útiles las herramientas que la Evaluación Ambiental nos proporciona, a fin de determinar la manera eficiente de intervenir sobre el dominio para que las acciones sean adecuadas y coordinadas con fines de conservación, teniendo en cuenta que los bosques, y en general todo ecosistema, no sólo están compuestos por árboles, sino que incluyen la gama de diversidad de recursos de la naturaleza (Conesa,1995).

En el caso en estudio, la limitación actual al dominio está dada por la misma categoría de manejo, y se encasilla en una limitación pública voluntaria, como se señaló en párrafos anteriores [261]. A su vez, dentro del Plan de Manejo Sustentable del predio, existen programas específicos, dos de los cuales son útiles para complementar el análisis: el plan de zonificación y el de investigación. En el primero, previos estudios realizados por expertos, se determinó las áreas existentes (a saber: pastos, bosque primario y bosque secundario), y con estos datos se está implementando un sistema de recuperación y enriquecimiento del suelo. Con el segundo, se deja abierta la posibilidad de constituir un fondo –a modo de fideicomiso- con cuyas regalías se consolidará una fuente financiadora de las labores de conservación teniendo como contraparte la apertura a la investigación y el ecoturismo así como la prestación de servicios ambientales específicos [262].

5 Conclusiones:

Es necesario incluir, previo al establecimiento de limitaciones para la conservación, el análisis ecosistémico y de impactos ambientales, así como la comprensión del concepto de sistema (Mitchel, 1999). Si bien los bosques merecen un tratamiento independiente, este no puede estar alejado de su entorno, las cadenas tróficas y los ciclos de vida son interdependientes de y con sus sistemas. Son estas interacciones las que garantizan una continuidad y su inclusión al momento de decidir sobre formas de limitación daría un sentido holístico a las herramientas jurídicas de conservación.

---

[260] Es por demás conocido el principio numerus clausus en lo que a derechos reales se refiere.

[261] Y esto, ya que como Gatti menciona existe "la necesidad pública de disciplinar la ocupación del espacio territorial debido a la exigibilidad de las superficies disponibles … y a la incuestionable y generalizada aspiración por mejorar la calidad de vida…"

[262] En el caso, son de valor apreciable el tema de la belleza escénica, el control hídrico, la fijación de carbono y la protección de pendientes y quebradas.

Existe una necesidad apremiante de plantear la inclusión en las prácticas cotidianas -por medio de la difusión y participación comunitaria- de conocimientos sobre posibles formas privadas y contractuales de limitaciones al dominio que tengan un objetivo de conservación. Para ello, tenemos a disposición argumentos válidos como son los derechos ambientales y sociales reconocidos, como del derecho a una calidad de vida óptima y el acceso de las generaciones futuras a los recursos de la biosfera. Las políticas públicas existentes pueden servir de apoyo en tanto base para el diseño e implementación programas de toma de conciencia sobre el valor intrínseco y agregado que la conservación tiene.

Por el lado del derecho positivo, es urgente plantear una reforma al principal cuerpo normativo de la propiedad, como es el Código Civil, con la cual se modifique el artículo 989 [263] que contiene la forma de prueba de la posesión. Desde esta reforma, y considerando que el uso y disposición de los bienes constituye una de las facultades propias del dominio, el "tipificar" como acto posesorio la omisión de acciones contrarias al medio ambiente, puede ser considerada como una limitación adicional al dominio, cuyo origen sería a Ley. Se puede además dar un nombre a esta figura limitante a la propiedad, que calza con lo que en Costa Rica se conoce como "posesión ecológica", misma que tiende a reconocer el acceso que a la prescripción o reivindicación pueden tener los particulares que sea por omisiones, y no sólo acciones, realizan tareas amigables con el entorno. Se modificaría, entonces, no sólo el principio de prueba de la posesión, sino también la forma de valorar la misma dentro de los conflictos posesorios.

En forma adicional y para garantizar la observancia de las limitaciones ambientales, debe crearse un "Registro Especial de Limitaciones al Dominio con objetivos de conservación", adscrito al Registro de la Propiedad, para lograr la publicidad de las mismas y su oponibilidad frente a terceros y desde terceros; sólo así se garantiza que respecto de estas herramientas legales no pueda alegarse desconocimiento al momento de probar su existencia o la posesión de las áreas gravadas.

Personalmente, considero que una vía de acción para lograr estas reformas sería la creación de una "Ley Marco Uniforme relativa a Propiedad -privada y forestal- y Posesión Ecológica" que recoja, por ejemplo, esfuerzos de interpretación y aplicación de principios del Derecho Ambiental hechos por las cortes costarricenses en su elaboración jurisprudencial –en el tema de posesión ecológica-, así como figuras específicas como servidumbres ecológicas, usufructos parciales, modalidades contractuales de protección al ambiente, regulación de transferencia y cobro por servicios ambientales, y constitución de fideicomisos, propiedades fiduciarias y patrimonios forestales privados; todo esto sin olvidar la visión ecosistémica antes descrita. Con esta perspectiva, es de vital importancia el recopilar las experiencias de los distintos países, que aporten con sus realidades para lograr consensos, por la vía de un instrumento que pese a ser parte del Derecho Internacional Blando, puede ser un punto de partida y de presión externa. Finalmente, debieran incluirse en esta Ley Marco, y en el debate en general, temas relacionados como el de propiedad ancestral, que si bien es un tema indígena, también se adscribe en la problemática propiedad-posesión. Finalmente, la ley marco tendrá que incluir formas de valoración ambiental a efectos de instrumentar contratos y estandarizar valores monetarios para los servicios ambientales.

Referencias ambientales

Aguilera, Klink Federico (ed), Economía de los recursos Naturales: Un enfoque institucional, Fundación Argentaria, Visor Distribuciones, Madrid, 1995.

Aguilera, Klink, F. "El fin de la tragedia de los comunales" en Ecología Política N° 3, 1992.

Costanza, R. et al. 1998. The value of the world's ecosystem services and natural capital" en Ecological Economics 25.

Cabeza, Maite, "The concept of weak sustainability", en Ecological Economics 17, 1996.

Carlson, P Y M Añazco, Establecimiento y manejo de practices agroforestales en la sierra ecuatoriana, RED, Quito, 1990.

[263] "Se deberá probar la posesión del suelo por hechos positivos, de aquellos a que solo el dominio da derecho, como la corta de maderas, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa la posesión."

Comisión Nacional del Medio Ambiente de Chile -CONAMA-, Repertorio de Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental. Santiago de Chile, 1998.

Conesa, Vítora, Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental, Barcelona, 1995.

Costanza, Robert, "What is the Ecological Economics?, en Ecological Economics 1, 1989.

Izko y Burneo, "Caja de Herramientas para Valoración Ambiental de Ecosistemas Forestales" UICN, Quito – Ecuador (en prensa) (Versión PDF), 2002.

López, V. Conflictos socioambientales: Desafíos y propuestas para la gestión ambiental en América Latina., 2000.

Mitchell, B, La Gestión de Recursos y del Medio Ambiente, 1999.

Pearce, D., Turner, K. Economics of Natural Resources and the Environment. Harvester Wheatsheaf, 1990.

Romero, C. Economía de los recursos ambientales y naturales. Alianza Editorial, Madrid, 1994.

Salazar P., et. al., Distorsiones en el mercado forestal en el Ecuador, estudio realizado para USAID – Quito, Informe Final, Py. 518-0000-07 (por contrato), 1998.

Referencias jurídicas

Adrogue Manuel, El derecho de propiedad en la actualidad: introducción a sus nuevas expresiones, Abeledo Perrot, 1995.

Bustamante A., Jorge, Derecho Ambiental, Fundamentación y normativa, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.

Claro Solar, Luis, Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado, vol II, segunda edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1978.

Gatti, Eduardo, El Derecho Real, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998.

Larrea Holguín, Juan, Derecho Civil del Ecuador, cuarta edición, tomo VI, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, 1985.

Planiol, Marcel y RIPERT, Georges, Tratado Elemental de Derecho Civil, Tomo IV, Traducido por José Cajica Jr., Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, Tijuana, México, 1991.

Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Tomo II, Vigésima Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Santander M., Enrique, Instituciones del Derecho Ambiental, Ecoediciones, Colombia, 2003.

Valencia Zea, Arturo, Derecho Civil, tomo III, reimpresión de la cuarta edición, Editorial TEMIS, Bogotá, Colombia, 1978.

Normativa nacional

- Constitución Política de la República del Ecuador, R.O. 1, 11-ago-98.
- Código Civil con Jurisprudencia, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones,1999.
- Código de Procedimiento Civil, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones,1998.
- L. 99-37. Ley de Gestión Ambiental. RO 245, 30 de julio de 1999.
- L. 99-49. Ley Reformatoria al Código Penal. (Arts. 389, 349, 408). RO 2, 25 de enero de 2000.
- L. Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario. RO 55 del 30 de abril de 1997.
- L. 54. Ley de Desarrollo Agrario. Suplemento RO 461, 14 de junio de 1994.
- 50 (Ministerio del Ambiente). Emítese la Normativa para el manejo forestal sustentable para aprovechamiento de madera en bosque húmedo plantaciones forestales. RO N° 126, 24 de Julio de 2000.
- L. 74. Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. RO 64, 24 de agosto de 1981. REFORMA: L. 91. Ley Reformatoria de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. RO 495, 7 de agosto de 1990.
- Normativa Ambiental Secundaria, Quito, Edición especial, Registro Oficial, 2002.

Los Sistemas de Resolución de Conflictos Socio-ambientales como Contribución del Derecho al Manejo y Desarrollo Forestal Sustentable – La Propuesta de la Mesa de Diálogo

Roberto Beltrán Zambrano

Introducción: "Cada 60 minutos, un área de bosque del tamaño de un estadio de fútbol desaparece en el Ecuador... alrededor de 80.000 a 120.000 hectáreas de bosque desaparecen cada año en el territorio nacional264".

Esta realidad tiene varias lecturas: pobreza, falta de políticas de estado, legislación inadecuada, inconciencia colectiva, etc., podemos anotar un sinnúmero de ellas. Al final, queda nuestra imposibilidad por resolver los problemas que afectan al desarrollo forestal sustentable.

Un punto de apoyo a este tipo de desarrollo es la difusión y uso de nuevos sistemas de resolución de los conflictos generados por el uso irracional del recurso forestal, que es a su vez, una problemática de carácter socioambiental, pues lo ambiental y lo social van de la mano.

Algunos sistemas tradicionales de solución de controversias ambientales en las que se incluyen las de carácter forestal se encuentran por lo general dentro del ámbito del Derecho Administrativo; son competencia de la autoridad ambiental de cada país o estado y se traducen en una especie de sumarios que concluyen con la imposición de multas. En algunas legislaciones, a más del ámbito administrativo de solución de controversias ambientales, han sumado un ámbito penal, en el cual se castigan conductas atentatorias a los recursos naturales; o, un ámbito civil sobre indemnizaciones pecuniarias.

Contrariamente a lo que este tipo de sistemas buscaba, los niveles de irrespeto y quebranto de la ley son alarmantes. A ello se suma la lentitud de los procesos (de cualquier tipo administrativo, civil o penal), la falta de especialidad del juzgador y la no participación de la comunidad en el proceso.

Se puede concluir, sin temor a equivocarse, que los sistemas tradicionales de solución de controversias, tal como se encuentran estructurados en el fondo y en la forma, resultan incapaces de brindar una salida a los conflictos generados por el acceso, uso, aprovechamiento, control, deterioro o conservación de los recursos naturales o del medio ambiente que se encuentran ubicados en un territorio determinado.

A este entorno tenemos que agregar el hecho de que, en algunos casos, quienes participan como motivadores, facilitadores o promotores de procesos de resolución de conflictos socioambientales (en este caso forestales), carecen de herramientas globales de trabajo; carecen de conocimientos teóricos y técnicos; o, desarrollan su actividad, sin pensar en un entorno sistémico y de relaciones que influye en las acciones u omisiones de los grupos sociales. Cuántos procesos de diálogo se han iniciado y cuántos han logrado resolver aquella problemática ambiental y han contribuido el desarrollo forestal sustentable que es el motivo de este encuentro; o, lo que es peor, cuántos procesos de "diálogo" se han iniciado y han contribuido negativamente en la escalada del conflicto y a su complejidad.

La contribución de un nuevo ordenamiento jurídico que teje su estructura sobre la base de propuestas frescas, alternativas, humanísticas y lógicas, se traduce en el aparecimiento e institucionalización de los llamados sistemas de resolución de conflictos, en el caso que nos ocupa de características socioambientales.

Estos sistemas son diferentes de los tradicionales. Resolver un conflicto alternativamente y de manera positiva [265] significa trabajar sistemáticamente para cambiar las asunciones, creencias y percepciones de las partes en conflicto, así como abrir las puertas a soluciones creativas y a nuevos

---

[264] VITERI Oquendo Javier, "Corredores Biológicos, una alternativa de conservación", Ecuador Terra Incógnita, N0. 24, Imprenta Mariscal, Quito, 2003

[265] "Resolución positiva" es aquella en la que no existe presencia de violencia.

comportamientos. Resolver un conflicto desde esta óptica es ocuparse de las necesidades y de los aspectos de la relación expresados en la situación conflictual, y no sólo superar posiciones diferentes; es liberar la energía contenida en los modelos de pensamiento y acción intelectuales, emocionales, físicos y espirituales que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, mientras que se reconfigura esta energía en pautas de relación nuevas y más positivas.

Buscamos lograr que el derecho contribuya a mejorar el tratamiento de los conflictos de carácter ambiental, de los conflictos que afectan no solamente al entorno natural, sino a quien se beneficia de él: el ser humano. A mi personal modo de ver las cosas, es uno de los mayores retos que el derecho tiene para el presente siglo.

1 La mesa de diálogo (MD)

Partiendo de que "El conflicto socioambiental es un proceso complejo de interacción, que se da entre dos o más partes en torno a una o más cuestiones relacionadas con el acceso, uso, aprovechamiento, control, deterioro o conservación de los recursos naturales o del medio ambiente que se encuentran ubicados en un territorio determinado" [266], esta propuesta busca promover la *institucionalización del diálogo* como camino hacia la concertación, la resolución y la transformación de conflictos, en este caso con énfasis socioambiental. Esto, en la actual crisis de valores de Ibero América, puede resultar para algunos un absurdo de enorme magnitud. En mi criterio, es una apuesta de mediano y largo plazo *para promover una cultura de paz.*

El proyecto se basa en tres consideraciones de orden teórico – práctico propuestas por el Profesor Eduard Vinyamata en su Manual de Prevención y Resolución de Conflictos, a saber:

Los conflictos únicamente pueden llegar a ser resueltos si tomamos como punto de partida la necesaria comprensión de las necesidades, el control del miedo y la promoción de la cooperación entre todas las partes implicadas;

Para la resolución de conflictos, resulta imprescindible tener acceso a la comprensión de los mecanismos de funcionamiento de los mismos; y,

Para la resolución de conflictos resulta muy útil procurar abrir vías de pacificación que devuelvan el funcionamiento normal y sereno de las capacidades cerebrales, emocionales y racionales.

Usamos como pretexto la conflictividad generada por el desarrollo de actividades forestales, y como texto el desarrollo y práctica de una cultura de paz para regular tales actividades.

La "MD" se conforma por múltiples actores: locales e invitados, de acuerdo a la conveniencia del momento, del lugar y de las circunstancias. Se pueden sumar o restar actores, lo importante es mantener una estructura o grupo básico. Trata de involucrar a la mayor cantidad de representantes de entidades y organizaciones del estado y de la sociedad civil. Se sirve de la asesoría de organizaciones sin fines de lucro y otras [267], que prestan una función asesora para la toma de decisiones.

Operativamente la "MD" tiene una secretaría técnica cuya función es la de dar soporte administrativo y logístico a la misma. En una primera etapa, esta secretaría técnica se ubicará de preferencia bajo el amparo de un gobierno local que la adoptará como política institucional y no partidista. El tiempo nos dirá si ese lugar es el mejor espacio para el funcionamiento de la Secretaría Técnica [268].

---

[266] Centro Mexicano de Derecho Ambiental. "Manual de Identificación y Caracterización de Conflictos en Areas Prioritarias para la Conservación". México, 2000.

[267] Universidades por ejemplo.

[268] La Secretaría Técnica funcionará con el apoyo de expertos en resolución de conflictos quienes capacitarán al personal que el Gobierno Local (Municipio, Consejo Provincial, Gobernación, etc.) asigne para este proyecto. Al amparo de la Secretaría Técnica se encontrarán además consultores, facilitadores, expertos y otros profesionales externos que apoyen la labor de la MD.

2 Sistemas de gestión de la “MD”

La “MD” se sustenta en el uso de dos sistemas de gestión que, a mi criterio, se aplican en este tipo de conflictos [269].

Uno de ellos es la diplomacia ciudadana o diplomacia multilateral o multivía [270] y el otro es la estrategia vertical. Con la salvedad de que a estas herramientas, se han incorporando, respetando el criterio de sus autores, un entrono y una realidad local, necesarias para el éxito del trabajo.

Cabe destacar que tanto el tratamiento multitrack como en la estrategia vertical se incorporarán el uso de diferentes métodos [271] para la resolución de conflictos, de acuerdo al momento, al tipo y al nivel del conflicto.

3 Tratamiento multitrack

Bajo la concepción de este sistema la “MD” intenta sentar a la mesa a las partes que en su conjunto tienen directa, y en algunos casos indirecta, relación con el conflicto, con varios objetivos:

Que, la solución sea el resultado de múltiples visiones y criterios

Que, el proceso sea público y abierto, ajeno a intereses y presiones políticas o de grupos de poder

Que, los actores sociales sean corresponsables de manejo y solución de los conflictos que afectan a la comunidad

Que, existan espacios formales de diálogo y paz en la sociedad.

El tratamiento multilateral del conflicto socioambiental, tomando como guía la propuesta del Institute of Multi Track Diplomacy272, la “MD” tendría el siguiente esquema:

[269] Conflictos multipartes, conflictos sociales, colectivos.

[270] El sistema multi-track (o 'multirradial') consta de nueve tracks o radios de una circunferencia, en los que cada uno representa un ente o actividad sociopolítica o económica, que, a menudo, trabajan por la paz de manera independiente y, a veces, incluso competitiva. El primer radio lo constituye (1) el sistema público, los gobiernos, la diplomacia oficial, pues los teóricos del sistema multi-track reconocen que, aunque la actividad no gubernamental es fundamental, ésta no puede actuar al margen del sistema gubernamental, cuyo considerable poder y presencia no pueden ser ignorados, sino que deben operar conjuntamente a través de una partnership o empresa común por la paz.

Los ochos radios o tracks restantes corresponden a la track two de Montville: (2) las ONG profesionales dedicadas a la resolución de conflictos; (3) el sector privado, a través de las relaciones comerciales interestatales y de su apoyo económico a programas por la paz; (4) el ciudadano de a pie, a través de su activismo y actitud diarias; (5) el sector académico y pedagógico, pues la educación es un elemento imprescindible para crear y mantener una cultura social de la paz; (6) el activismo de grupos de interés determinados, dedicados, por ejemplo, a la protección del medio ambiente, los derechos humanos o a la justicia social y económica; (7) la religión y la espiritualidad, a través de grupos y comunidades religiosas y de actitudes ético-morales, como la no violencia y el pacifismo; (8) la financiación, mediante la importante contribución de fundaciones privadas y de filántropos a muchas de las actividades realizadas por los otros tracks; y, por fin, (9) las comunicaciones y los medios de comunicación, que McDonald y Diamond representan gráficamente mediante un radio circular que, a modo de círculo interior, une a los ocho radios restantes (ver ilustración). Tomado de: Gestión Alternativa del Conflicto Social: La diplomacia ciudadana, de Sergi Farré. Postgrado Internacional en Resolución de Conflictos, UOC. 2003.

[271] Mediación, Negociación, Arbitraje, Facilitación, etc.

a. Gobierno: En este apartado, la presencia y participación de la autoridad ambiental, permitirá contar, no solo con el criterio del gobierno municipal, sino con sus recomendaciones y sugerencias. Probablemente su presencia en el diálogo le depare sorpresas ante la poca o ninguna participación de sus funcionarios en este tema.

b. ONG / Profesionales GAC (Gestión Alternativa del Conflicto): Es importante que en este tipo de procesos se cuente con expertos en resolución de conflictos. No para que escriban o redacten soluciones sino para que promuevan el diálogo, motiven a los actores y cuiden del proceso para que su resultado no genere violencia.

c. Sector Privado: No solamente representado por los dueños de la empresa minera, sino de los representantes del sector del Comercio (cámaras de comercio, de agricultura, forestal, de minería, de la pequeña y mediana industria, etc.). Su presencia permite conocer más de cerca el sector y conocer cuáles son sus proyecciones, su interés por mantener la relación y desarrollar su actividad sin mayor complicación

d. Ciudadano: Muy importante contar con la presencia del Defensor del Pueblo (http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Control/Defensor/atribuciones.html), para que garantice la protección de los derechos ciudadanos de acuerdo con sus atribuciones.

e. Investigación y Educación: Creo que en este apartado se encuentra involucradas las instituciones educativas (Universidades) con capacidad de investigación y promoción de programas educativos que permitan a las personas conocer del tema y no tratarlo con criterios alarmistas o "de moda". Asimismo, el componente investigativo de la universidad, le permite obtener información precisa y veraz de primera mano.

f. Activismo: En este tipo de conflictos particularmente, estarán presentes representantes de sectores sociales que promuevan posiciones terminantes: "fuera los mineros", "cárcel para los asesinos y criminales", etc. Y, aunque sus posiciones resulten en momentos extremas, su participación garantiza una opinión de un sector importante del desarrollo del país.

g. Religión / Cultura: A más de religión he anotado cultura. Este hecho importante muchas ocasiones no juega un papel importante al momento de tratar conflictos públicos. En este caso: una multinacional y un grupo de ciudadanos de escasos recursos, no solamente es un enfrentamiento entre empresarios y población, sino entre diversidad de costumbres, creencias y valores culturales.

h. Financiamiento: Una pregunta o un aspecto de fundamental importancia: los procesos de paz requieren de tiempo y eso se traduce en dinero. Se requiere financiamiento para poder mantener un proceso de diplomacia multilateral.

La diplomacia ciudadana: el sistema multi-track

Fuente: Diamond, L. y McDonmald, J. (1996). Multi-Track Diplomacy: A Systems approach to peace. Connecticut: Kumarian Press.

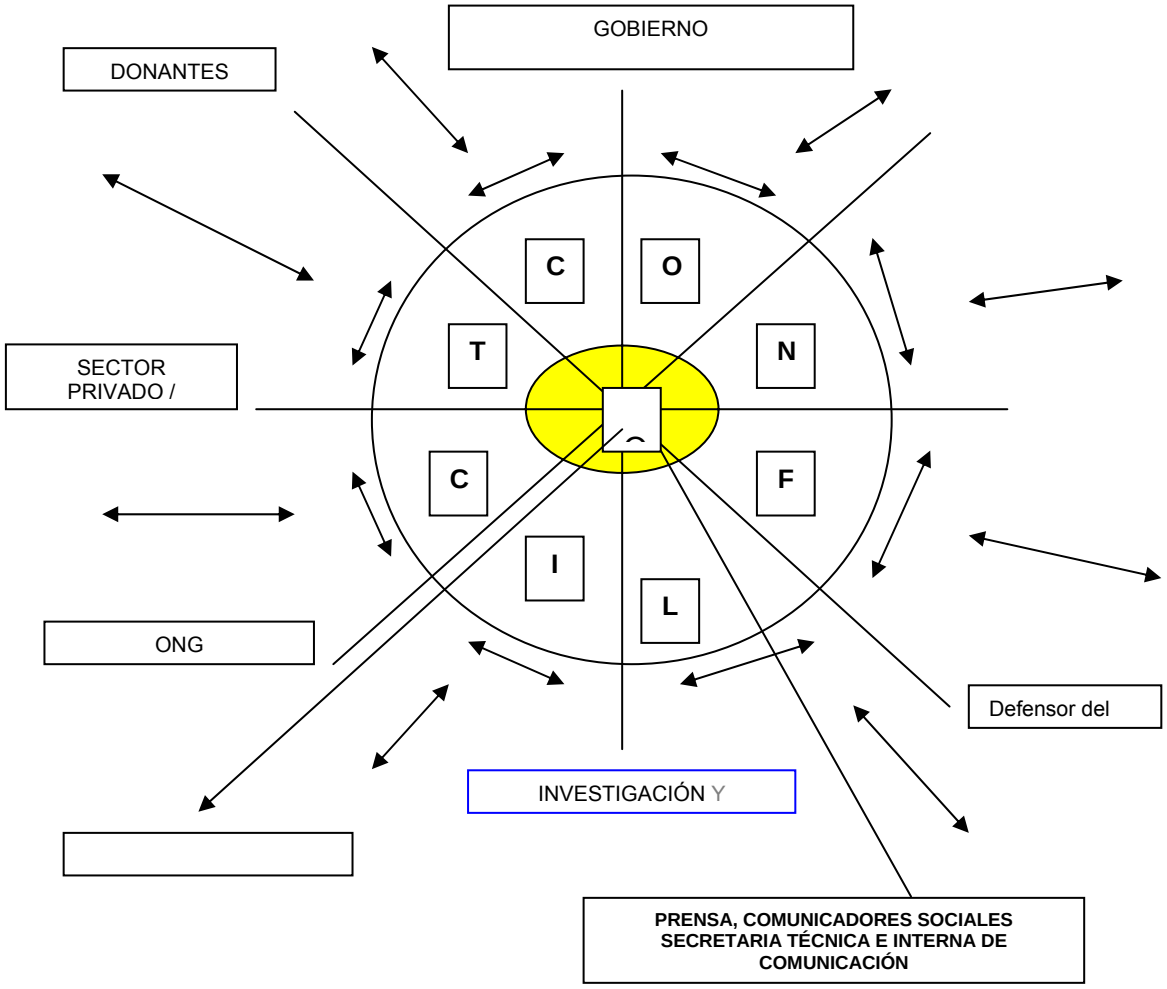
272

i. Comunicación /Opinión Pública: El proceso de diplomacia multilateral requiere circular la información entre todos los involucrados y la opinión pública. De esta manera no solamente se trabaja con visiones internas, sino se recibe el aporte de externos, ajenos al proceso.

4 Sistema multi track

Con ciertas pautas de funcionamiento, es la propia "MD" la que establece su sistema de trabajo y la forma en la que irá tomando decisiones. Es cierto, no es un organismo con capacidad legal para imponer decisiones y es lo que efectivamente queremos. La idea es que la "MD" se un organismo con capacidad ética y moral para imponer decisiones en beneficio colectivo.

5 Estructura de la MD



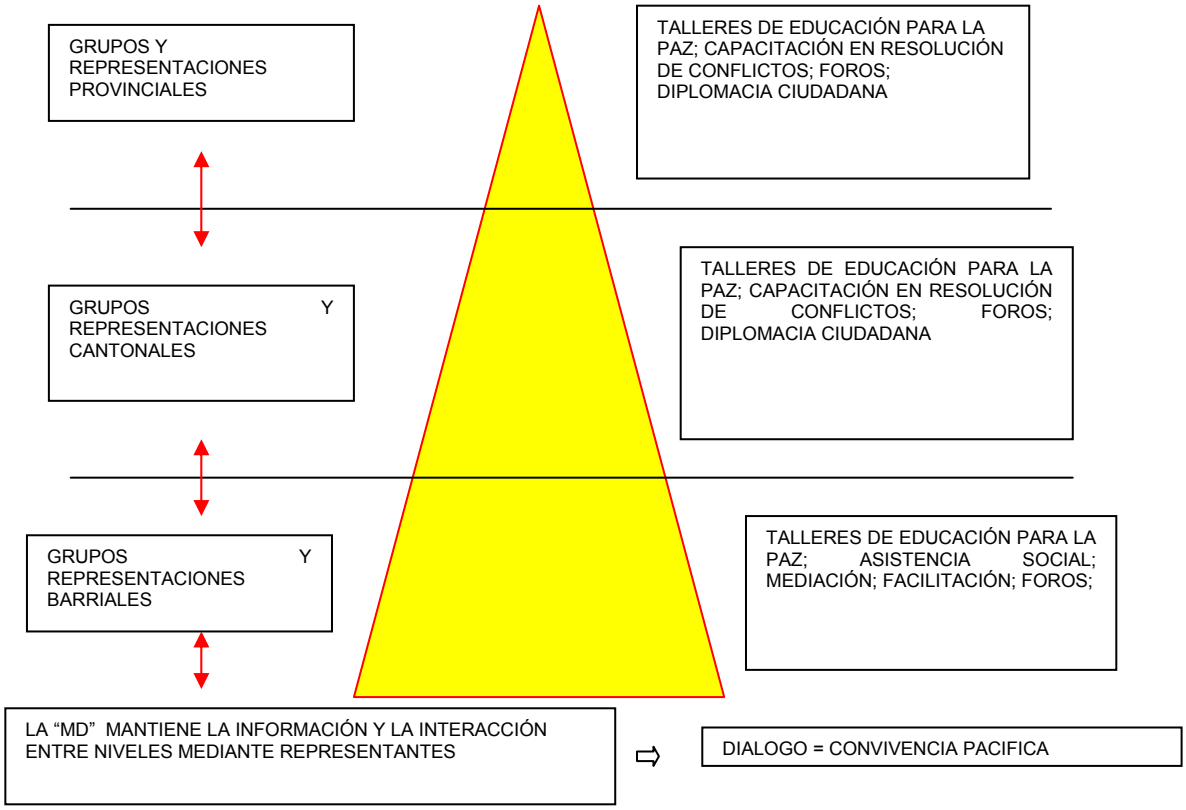
6 La estrategia vertical

La aplicación de este sistema de gestión, que implica mayor tiempo de trabajo y resultados a largo plazo, presupone el aseguramiento de un eficaz proceso de manejo de conflictos, en la vida de la "MD". Efectivamente, otro error que se comete en el manejo de conflictos públicos[273], es dejar que las

[273] Conflictos sociambientales

conversaciones las efectúe un grupo de personas en un solo nivel [274], dejando de lado actores y estrategias que permitirían al conflicto tomar rumbos menos violentos.

En la "MD", habría reuniones entre representantes de los varios niveles o grupos focales: a. Grupos y representaciones barriales; b. Grupos y representaciones cantonales; y, c. Grupos y representaciones provinciales. Las reuniones, talleres o agendas de trabajo incluyen ejercicios y prácticas de herramientas de resolución de conflictos: talleres de educación para la paz; capacitación en resolución de conflictos (mediación, negociación, facilitación); foros, tratamiento de conflictos, etc.



7 Bibliografía

Alzate Sáez de Herdia, Ramón, Análisis y resolución de conflictos. Una perspectiva psicológica, Bilbao, Editorial de la Universidad del País Vasco, 1998

Burguet, Marta. Farré, Sergi. Vinyamata, Eduard, Postgrado internacional en Resolución de Conflictos: análisis y estrategias de intervención, Guía Virtual, Barcelona, Universidad Oberta de Cataluña, 2003

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Manual de Identificación y Caracterización de Conflictos en Areas Prioritarias para la Conservació". México, 2000

Galtung, Johan, Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución, Bilbao, Bakeaz Gernika Gogoratuz, 1998

Lederach, Juan Pablo, Enredos, Pleitos y Problemas. Una guía práctica para ayudar a resolver conflictos, Colombia, Clara Semilla, 1992

Lederach, Juan Pablo, Construyendo la Paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas, Bakeaz Gernika Gogoratuz, 1998

[274] Nivel de representación institucional nacional, provincial, cantonal o barrial.

Vinyamata, Eduard, Manual de Prevención y Resolución de Conflictos, Barcelona, Ariel Social, 2002

Vinyamata, Eduard, Conflictología. Teoría y Práctica en resolución de conflictos, Barcelona, Ariel Prácticum, 2001

Vinyamata, Eduard, Aprender Mediación, Barcelona, Paidós, 2003

Viteri Oquendo Javier, “Corredores Biológicos, una alternativa de conservación”, Ecuador Terra Incógnita, N0. 24, Quito, Imprenta Mariscal, 2003

Instrumentos Normativos y de Fomento para el Bosque Natural y Plantaciones Forestales en El Salvador

Felipe Atilio Rivas Rivera

Introducción: La guerra interna que se vivió en El Salvador en la década de los ´80, agravó la destrucción de sus recursos forestales, articulada a su reducida extensión territorial, con una alta densidad poblacional por kilómetro cuadrado y con políticas que promueven monocultivos de agro-exportación, urgen de decisiones que frenen la acelerada destrucción de los escasos recursos forestales remanentes del país. Los cafetales juegan un papel muy importante en la cobertura forestal para la protección de fuentes de agua, así como la producción de madera para las construcciones rurales y el abastecimiento de una de las principales fuentes de combustión, la leña. La demanda principal de productos forestales corresponde a la leña y al carbón vegetal, y no menos importante al uso de madera para construcción. El consumo anual es del orden de 5.0 millones de metros cúbicos, de los cuales el 85% se utiliza para consumo doméstico y el 15% para uso semi-industrial. En general el 50% de la energía total que se consume proviene de la leña.

Anteriormente, el sector forestal no había tenido la importancia que se merece, pues sabemos sus bondades como regulador hídrico, mejora del paisaje, captura y fijación de Carbono, control de la erosión, y muchos otros beneficios intangibles y no valorados como la producción de oxígeno y la belleza escénica. El Gobierno actual, ha considerado incluir dentro de sus políticas el desarrollo del sector forestal, con el objeto de revertir el proceso de degradación de los bosques naturales e incentivar al sector forestal privado a invertir en el sector forestal desde un punto de vista competitivo, demostrando la alta rentabilidad de las especies forestales. Para lograr esto, se ha modificado la base legal desde la Política Forestal hasta la Ley forestal, que incluyen la participación activa del productor en la toma de decisiones; aunado a esto se le acompaña con programas de fomento y apoyo al sector forestal, previéndolos de los instrumentos legales y técnicos para que alcancen su pleno desarrollo.

La información para este documento, fue compilada de fuentes diversas como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Informes Técnicos de la Oficina de Políticas y Estrategias y datos generados por la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riego, ambas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Se describe brevemente el estado actual de los recursos forestales, se considera el comportamiento de la producción y el comercio nacional, la relevancia de los incentivos a la reforestación y algunas políticas internacionales para incentivar la reforestación; seguidamente se plantean los instrumentos normativos y de fomento de los bosques en El Salvador, en los cuales se parte de la Política Forestal, la antigua Ley Forestal de 1973 para hacer una breve comparación con la Nueva Ley Forestal (junio, 2002), asimismo, se describen el programa de desarrollo forestal y el bono forestal como incentivos directos al incremento de cobertura arbórea, también se refiere el proyecto de inventario forestal que servirá de insumo para conocer el estado actual de las plantaciones forestales a nivel nacional.

En ese ámbito, se da a conocer la política crediticia de apoyo al sector forestal a través del Fondo de Crédito para el Medio Ambiente (FOCAM) y la forma en que los bosques pueden proveer servicios ambientales y recibir un reconocimiento económico por ese servicio por medio del Proyecto ECOSERVICIOS que el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en coordinación con el MAG están preparando para ser financiado por el Banco Mundial y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en Inglés); finalmente a manera de conclusiones, se mencionan algunas consideraciones generales.

1 Recursos forestales

El Salvador, es el país más pequeño de Centro América, con una superficie aproximada de 21,000 Km2, con una longitud que varía entre 175 a 225 Km. y un ancho entre 75 y 110 Km.; con una Población para el año 2000 de 6 Millones de habitantes; presenta el más alto grado de degradación de los recursos forestales en América Latina, la cobertura arbórea natural oscila entre el 3% y el 12%,

sin una cifra oficial. En 1994, se contaban con unas 262,000 ha de bosques naturales, lo que revela el estado de uso de la tierra; se considera como cobertura forestal las tierras cultivadas con Café, que oscilan alrededor de 180,000 ha, las áreas protegidas representan un 3% del Territorio Nacional, incluyendo los bosques salados.

Existen bosques latifoliados dispersos, y la mayoría en bosques de Galería, bosques de pino, en ciertas áreas mezclados con latifoliados, también dispersos, bosques salados (manglares), vegetación arbustiva y plantaciones forestales. En estos tipos de bosques prácticamente no se hace manejo forestal; la actividad se limita a otorgar permisos de corta, o realizar plantaciones, pero sin darle manejo a dichas masas, los técnicos indican que se hace más énfasis en plantar, que en cuidar y darle mantenimiento y manejo, a lo plantado; aunque existen esfuerzos aislados, principalmente del sector privado en realizar Planes de Manejo en sus plantaciones, actualmente existen unas 700 Mz con Planes de Manejo aprobados por la Dirección Forestal (300 Mz de latifoliadas y 400 Mz de coníferas.

La situación forestal de El Salvador se diferencia de los otros países centroamericanos fundamentalmente por la carencia de masas forestales naturales productivas, tiene un remanente del 3 al 5% de cobertura forestal. La falta de bosques productivos contrasta con la alta demanda de productos del bosque, especialmente de leña y madera para construcciones, la que se satisface en su mayor parte de los árboles de sombra de los cafetales. Se ha estimado que para atender la demanda interna de productos forestales, el país requiere por lo menos de 100,000 hectáreas para la producción de madera y leña y otras 100,000 hectáreas para reservas y áreas protegidas. Esta situación parece haber sido ignorada tanto por las políticas forestales anteriores y por la mayoría de los proyectos de reforestación desarrollados en el país.

El concepto de Certificación no está contemplado en la Ley Forestal, sin embargo se han iniciado experiencias sobre la base de acuerdos firmados a nivel internacional, entre ellos la Alianza Centro Americana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). El Salvador ha participado en el Proceso de Lepaterique que coordina el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP), aunque no ha realizado las consultas nacionales sobre la adaptabilidad de los criterios e indicadores a nivel del país.

2 Producción y comercio nacional

Producción Nacional: El Salvador produce madera aserrada y pequeñas cantidades como tableros de madera, e importa modestas cantidades de productos forestales, especialmente de Centroamérica. Según las estadísticas de FAO, a partir de 1997 se tiene una producción de madera aserrada de 58,000 m³, en su mayoría de especies no coníferas (Cuadro 1), dado que la mayor importación de madera aserrada es de especies coníferas.

La producción forestal nacional está orientada a la producción energética en hogares (leña para cocción de los alimentos) y en el sector industrial para hornos en panadería, ladrilleras y en alfarería (semi-industrial). En el caso de extracción de madera de bosque natural, se obtiene de áreas no protegidas, de bosque de galería (a orilla de los ríos), sin ningún control o manejo. En el sector industrial, se utiliza el mismo recurso, así como la madera proveniente de la poda de cafetales; muy poca es extraída de plantaciones forestales en forma sostenible. En los últimos 10 años se estima que se han plantado para diferentes objetivos, alrededor de 14,000 ha, de las cuales, un porcentaje no definido es para producción de leña.

Comercio Nacional: Básicamente el sector forestal, mantiene una oferta que no suple la demanda local, especialmente con lo relacionado a maderas de pino, la cual se utiliza principalmente en la construcción; además se importa en grandes cantidades desde los demás países de Centroamérica. En el caso de especies como el cedro (Cedrela sp), laurel (Cordia alliodora), la demanda cada día es mayor y la producción local no logra suplirla, la industria local demanda estos tipos de madera para muebles y otros productos terminados. Existe un déficit muy marcado entre las exportaciones e importaciones, así como el consumo doméstico en comparación con la producción nacional.

Cuadro 1. Producción de madera aserrada en El Salvador. 1995-2001

Detalle	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Producción (m3)	70,000	70,000	58,000	58,000	58,000	58,000	58,000
Producción Coníferas (m3)	56,500	56,500	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Producción No Coníferas (m3)	13,500	13,500	58,000	58,000	58,000	58,000	58,000

Fuente: FAOSTAT, 2002. N/D = No Disponible

3 Incentivos a la reforestación - su relevancia

Es muy frecuente que cuando un gobierno desea estimular la producción de un bien o servicio, enfoque sus objetivos en incentivar a los proveedores (productores) para aumentar o mantener la producción de ese bien o servicio. Retomando la definición de Incentivos que aparece en la nueva Ley Forestal: Estímulos crediticios, fiscales y de servicios públicos y otros, que otorga el Estado para promover el uso sostenible de los recursos forestales para las actividades de aprovechamiento sostenible de bosques naturales, establecimiento de plantaciones, viveros forestales, rodales semilleros, sistemas agroforestales y procesos industriales relacionados con el área forestal. Los proyectos de reforestación se caracterizan por ser de largo plazo con relación a proyectos agrícolas convencionales, lo que los hace menos atractivos para el productor, pues se requiere esperar muchos años para recibir el retorno de la inversión.

Es importante mencionar los factores que el Gobierno ha considerado para incentivar el desarrollo del sector forestal en El Salvador, éstos son:

- Modificar el sesgo anti-forestal de los productores agrícolas que han considerado a los bosques como enemigos del desarrollo agropecuario.
- Reducir el riesgo y la incertidumbre que surgen de los largos periodos de gestación de las inversiones forestales.
- Reducir los problemas de flujo de fondos durante períodos largos para recobrar los costos de establecimiento y mantenimiento de una plantación.
- Establecer una masa de plantaciones necesarias para el crecimiento de la industria forestal.

En muchos países de Latinoamérica se ha fomentado el desarrollo del sector forestal, a través de políticas de incentivos a programas de reforestación para incrementar la cobertura y aprovechamiento de los bosques; causando un efecto positivo en la economía y el desarrollo del sector forestal, impulsando a su vez el desarrollo rural, considerando los bosques naturales y las plantaciones forestales. Los incentivos y políticas desarrolladas por los países como Brasil, Chile, Costa Rica y Guatemala, que han dado resultados positivos, se detallan en el Cuadro 2. La importancia de estos esfuerzos realizados en otros países, radica en el apoyo del Estado al sector forestal, demostrado a través de los incentivos directos e indirectos, cuyos resultados exitosos se muestran con el fin de retomarlos y tratar de aplicarlos en nuestro medio, dado el apoyo político que el sector forestal salvadoreño está teniendo actualmente.

4 Instrumentos normativos y de fomento de los bosques en El Salvador

El Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), tiene entre sus objetivos de muy corto plazo realizar cambios significativos en el sector forestal para lo cual se ha formulado la Política Forestal y Ley Forestal acordes a la realidad actual; asimismo, está impulsando el programa de desarrollo forestal y el bono forestal como incentivos directos al incremento de cobertura arbórea, también está ejecutando el proyecto de inventario forestal que servirá de insumo para conocer el estado actual de las plantaciones forestales a nivel nacional; se da a conocer la política crediticia de apoyo al sector forestal y la forma en que los bosques pueden proveer servicios ambientales y recibir un reconocimiento económico por ese valioso servicio.

Política Forestal: El MAG, en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN, han formulado la Política Forestal, la cual representa una guía para las acciones en el sector, orientada a establecer un balance entre la satisfacción de las necesidades de los productos y servicios ambientales del bosque y la conservación de ecosistemas que permitan la viabilidad del desarrollo económico y social.

Cuadro 2. Detalle de incentivos forestales y sus principales resultados para algunos países de Latinoamérica

PAÍS	INCENTIVO	RESULTADO
BRASIL	El objeto fue de apoyar el desarrollo económico en los años entre 1966 a 1979. Como incentivo fiscal se permitió la deducción hasta el 50% del impuesto sobre la renta	• Reforestación de 2.9 millones de hectáreas con un promedio anual de 264 mil hectáreas. • Generación de más de 69 mil empleos en el establecimiento y manejo de plantaciones.
CHILE	1975 a 1995, Subsidio del 75% de costos netos de establecimiento de plantaciones forestales. Deducción de 50% del impuesto sobre la renta de bosques manejados. Se creó la CONAF	Se produjeron 250 millones de plantas entre 1974 y 1987. Entre 1975 y 1986, se establecieron 979 mil hectáreas de bosque.
COSTA RICA	Certificado Abono Forestal (plantaciones comerciales). Certificado de Manejo de Bosque Natural. Fondo Nacional de Financiamiento e Incentivos Forestales	• Pago de Servicios Ambientales 1997-2000 • Protección de Bosque 220,652 (ha) • Reforestación 15,748 (ha) • Manejo de Bosques 22,817 (ha) • Plantaciones Establecidas 1,022 (ha)
GUATE-MALA	Desde 1997, 1% del presupuesto ordinario-incentivos forestales: bosque natural y proyectos de forestación comercial, incentivos directos (Q/ha) por seis años.	De 1997 a 1999 se han reforestado 12,004 ha, y se han manejado 8,521 ha

Fuente: Recopilación de documentos varios sobre incentivos forestales

Está enmarcada bajo lineamientos tendientes a generar confianza dentro del sector forestal, a fin de fomentar la participación de la empresa privada y las autoridades locales y de mujeres y hombres de las comunidades que participan en el desarrollo forestal, dejando al gobierno las actividades de normador y facilitador que estimule al sector forestal hacia una producción sostenible. Sus ejes de acción están orientados hacia la producción de bienes y servicios necesarios por las comunidades y la conservación de áreas que por sus características biofísicas, diversidad biológica existente y relaciones de uso integral de cuencas hidrográficas, requieren un tratamiento especial, que garantice su conservación bajo sistemas de desarrollo sostenible.

La política define el rol del gobierno y la empresa privada en cuanto al uso, protección, conservación y restauración de los recursos naturales, generando y divulgando la información técnica para orientar la producción forestal, mecanismos de autogestión de las comunidades en el manejo del bosque, fomento forestal que estimule al sector privado a dedicar recursos para la reforestación, manejo, cosecha, industrialización y comercialización de los productos y servicios del bosque. Su objetivo principal es el de consolidar el desarrollo forestal sostenible a través de la realización de actividades de protección y aprovechamiento racional de los recursos forestales, manteniendo el equilibrio de los ecosistemas y proporcionando al particular seguridad jurídica en la propiedad sobre los bienes y servicios que produce el bosque. Este marco orientador contempla la participación activa de los

diferentes actores del sector forestal, así como mecanismos de promoción e instrumentos económicos que incentiven a la inversión forestal productiva y altamente rentable.

Ley Forestal de 1973: En cuanto al recurso forestal, la legislación de 1973 no ayudó a fomentar el incremento de cobertura forestal ni su aprovechamiento. La Ley Forestal emitida en 1973, hacía mucho énfasis en los aspectos punitivos y de control de la actividad productiva. En lugar de ofrecer un marco legal para que el sector se desarrollara de manera sostenible, esta Ley desincentivó a un amplio sector inversionista que pudiera estar interesado en establecer nuevas plantaciones con fines ya sea comerciales o de protección, debido a que los requisitos y trámites a cumplir para el aprovechamiento de las plantaciones eran engorrosos y consumían demasiado tiempo. No se consideraba la actividad forestal como un negocio rentable, ni se valoraba con justicia el valor económico que realmente tiene el bosque. En materia forestal existía una dispersión legal que se fue convirtiendo en un obstáculo para impulsar políticas y programas relacionados con los bosques. Por eso fue que dentro de la orientación de fijar reglas claras y estables se propuso una ley moderna con enfoque productivo y sostenible.

La nueva Ley Forestal (Junio 2002)

Para fomentar el desarrollo forestal como un apoyo sustancial y sostenido al desarrollo socioeconómico de El Salvador, se optó por revisar y actualizar los instrumentos legales existentes y por definir una nueva entidad rectora en esa materia. La disposición legal que constituye el marco general es el Decreto N° 852 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, aprobado en junio de 2002; en la cual se dispone que el Ministerio de Agricultura y Ganadería será el responsable de la aplicación de esta normativa y la autoridad competente para conocer de la actividad forestal productiva, creando la Comisión Forestal, para el desarrollo tecnológico e industrial. La Ley Forestal establece como objetivo la creación de mecanismos que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible, de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera. Así mismo, se declara de interés económico el desarrollo forestal del país desde el establecimiento de la plantación hasta el aprovechamiento final y todas sus formas de valor agregado. Esta Ley también busca establecer las condiciones para estimular la participación del sector privado en la reforestación del territorio nacional con fines productivos.

La nueva Ley Forestal es una normativa que concede libertad al productor particular que desee reforestar con fines comerciales y de protección, para que aproveche lo que ha plantado, dentro de un marco que garantice la permanencia del recurso a largo plazo. Se busca eliminar los desincentivos a la actividad productiva, al mismo tiempo que se eliminan también las distorsiones que actualmente existen en el mercado a consecuencia de la Legislación. Además este nuevo marco jurídico acentúa el papel orientador y facilitador del Estado, el cual será llevado a cabo mediante actividades de seguimiento, supervisión y asistencia técnica. Tomando en cuenta lo esencial de la nueva Ley Forestal, ésta incorpora un programa de incentivos forestales, contempla promover la reforestación en zonas de vocación forestal actualmente sin bosque, para proveer al país de los productos forestales que demande, así como incrementar la productividad de los bosques naturales y plantaciones forestales existentes, sometiéndolos a un manejo racional y sostenible según su potencial biológico y económico. Asimismo, busca promover el uso de sistemas y equipos industriales que logren el mayor valor agregado a los productos forestales.

Programa Nacional de Desarrollo Forestal: De igual forma, el MAG consciente de la problemática del sector forestal, y con la visión de que la actividad forestal sea rentable y sostenible, está impulsando el Programa Nacional de Desarrollo Forestal, éste Programa, se prevé inicie en el presente año, con un monto de aproximadamente US$1.7 millones, el cual será financiado con el Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de la Administración Nacional de las Telecomunicaciones (FANTEL), contenida en el Decreto Legislativo N° 605, 6 de mayo de 1999; y establece en el Articulo 11, que una de las áreas sujetas a financiamiento por dicho Fondo es la de “Desarrollo y Protección Forestal”, lo cual se estaría cumpliendo con este tipo de Programas con lo que se contribuye a revertir el proceso de deforestación en que se encuentra el país. El Programa persigue los siguientes objetivos:

- Fomentar el desarrollo forestal productivo, a través del manejo, aprovechamiento y protección del bosque, industrialización y comercialización de la madera, para satisfacer la demanda de bienes y servicios económicos, sociales y ambientales del País.

- Promover la inversión privada en el desarrollo forestal, a través de la transferencia tecnológica, inteligencia de mercados y capacitación.

El Programa establece un marco estratégico hacia el desarrollo forestal sostenible considerando la cadena forestal productiva, teniendo como elemento esencial la participación del sector privado para lograr satisfacer la demanda de las necesidades de bienes y servicios forestales del país, integrando al sector forestal al desarrollo económico productivo de la nación. El Programa Nacional de Desarrollo Forestal se enmarca en los siguientes componentes:

I Asistencia Técnica y Capacitación Forestal

II Abastecimiento de material genético forestal de buena calidad

III Industrialización y transformación de la madera

IV Gestión Financiera

V Inteligencia de Mercados

El Bono Forestal: El Programa del Bono Forestal pretende asignar el 18% del costo total de la inversión inicial, considerando un costo máximo estimando de US$2,000 /ha, con una cobertura de por lo menos 800 árboles/hectárea, con el propósito de acompañar a los productores en el desarrollo de actividades rentables y sostenibles que contribuyan al incremento de la cobertura forestal y por ende el mejoramiento de la calidad de vida de la población salvadoreña. Este porcentaje en efectivo se distribuirá en un período de cuatro años, es decir en cuatro pagos anuales, diferenciado para establecimiento y manejo de plantaciones. El Bono Forestal irá acompañado del Programa de Desarrollo Forestal a ser financiado por FANTEL, se iniciará con un fondo semilla de US$5.6 millones.

El Bono Forestal busca insertar al Sector Forestal en el desarrollo económico nacional, por medio de la participación privada en el proceso, representando un incremento en el producto interno bruto, nuevas opciones de inversión, generación de empleo, la creación de alianzas estratégicas; basado en el uso y manejo sostenible de bosques, con una industria competitiva, un mercado desarrollado de los productos y subproductos del bosque y con la apropiación de los beneficios sociales, económicos y ambientales derivados del manejo forestal por parte de la sociedad salvadoreña

El Bono forestal, persigue el siguiente objetivo general: Promover el desarrollo del sector forestal a través del estimulo por el otorgamiento del Bono Forestal utilizado para fortalecer el establecimiento de plantaciones en áreas prioritarias con potencial forestal productivo, para generar bienes, servicios tangibles e intangibles y un flujo de productos forestales que satisfagan la demanda y contribuyan en mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales del país. Los objetivos específicos que pretende alcanzar el Bono Forestal son:

- Lograr el establecimiento de un área de por lo menos 16,400 hectáreas de bosques plantados en un periodo de cinco años.
- Contribuir a la generación de empleo y mejorar las condiciones de vida de las familias rurales de las áreas de influencia de los proyectos forestales.
- Contribuir a mejorar las condiciones ambientales de El Salvador, promoviendo el establecimiento de plantaciones forestales.

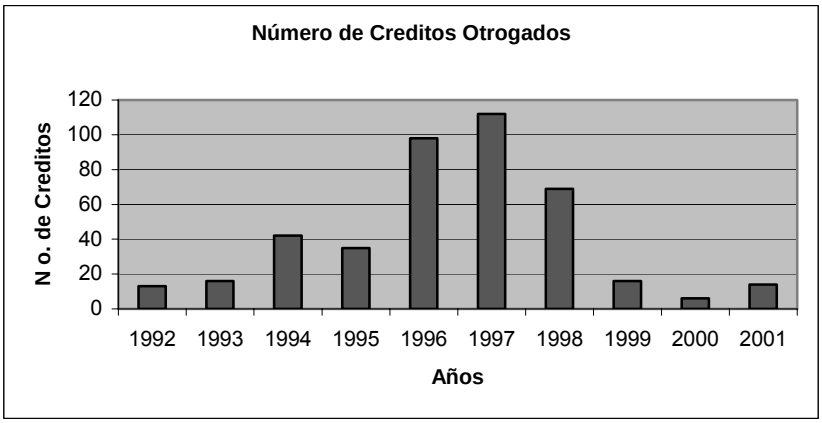
Proyecto de Inventario Forestal: Como parte de las políticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para apoyar la toma de decisiones y fortalecer la información sobre este sector, actualmente se realiza el inventario forestal, con el fin de obtener en forma precisa los detalles relacionados al área de bosque natural que aún existen en el país, como las plantaciones forestales (detallando las especies) que se han establecido desde hace más de una década. Este esfuerzo está siendo financiado con fondos provenientes de FANTEL. Los resultados de este estudio se finalizaran para el año 2004 como base de información para seguir fomentando la inversión en este sector.

Política Crediticia para el sector forestal: El objetivo del Fondo de Crédito para el Medio Ambiente (FOCAM) es promover la conservación del medio ambiente en El Salvador, mediante el otorgamiento de créditos a una tasa de interés preferencial inferior a la de mercado, con plazos largos y amplios períodos de gracia. Este fondo es administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI, Banco Estatal de Segundo Piso), y es otorgado a la Banca Privada a una tasa de interés del 2%,

llegando a los usuarios al 6% como tasa fija durante la vida del proyecto. En el caso del sector forestal, el período de gracia se ha establecido en 10 años y un plazo de 25 años, independientemente de la especie a plantar. Con respecto al otorgamiento de créditos para el sector forestal, al 31 de mayo del 2002, se habían otorgado un total de 217 créditos, distribuidos en diferentes instituciones financieras, por un monto total desembolsado de $8,486,199.45, existiendo una disponibilidad a esa fecha de $1,574,651.75. Con los recursos del FOCAM se financia la compra de terrenos o la adquisición de instalaciones y edificaciones para uso productivo a tasa de mercado, maquinaria y equipo, insumos, semillas, mano de obra en la actividad productiva, entre otros.

Es importante mencionar que estos créditos, en el sector forestal estimularon la plantación de especies forestales en un área mayor a 10,000 ha, esto sucedió mientras las tasas de interés de mercado se mantuvieron altas. Cuando la tasa de mercado mostró un detrimento, alrededor del año 1998, comenzó el número de créditos destinados a reforestación a disminuir, porque el incentivo se desaparece (figura 1). A esto hay que agregar los impedimentos desde el punto de vista legal, pues la antigua Ley Forestal asumía demasiados trámites para aprovechar las plantaciones, lo que volvía burocrático el mecanismo, la falta de asistencia técnica, tanto privada como gubernamental hacia el sector forestal productivo, propició la falta de manejo en las plantaciones forestales, dando como resultado una baja productividad por unidad de área.

Figura 1. Comportamiento del No de créditos forestales por año



Fuente: Pleitéz, J. 2003.

Con el actual marco legal y político, se pretende revertir este proceso, dándole preponderancia al propietario de la plantación de tal forma de clarificar el concepto de que “quien planta tiene derecho a cosechar”. Es importante mencionar que la banca privada mantiene su política de apoyo al sector forestal a través del otorgamiento de créditos para proyectos de reforestación productiva, siempre y cuando el titular del proyecto cumpla con tres requisitos básicos, los cuales son: i) Cliente clasificado como A o B, ii) Ceder el terreno en garantía hipotecaria, y iii) Tener una actividad extra que amortigüe el pago de intereses en el período de gracia, o mientras el proyecto se vuelva rentable.

Pago por Servicios Ambientales (PSA): Un tema que fue puesto en boga en la última década, a través del cual se fomenta el reconocimiento y la valoración de los recursos forestales (bosques y plantaciones) a la capacidad de generar productos y servicios ambientales tales como la captura y fijación de CO2 para la posterior producción de oxígeno, la protección e incremento de los mantos acuíferos, la protección y conservación del suelo, disminución de la escorrentía superficial entre otros.

Los bosques deben ser manejados en forma sostenible, para ello el demandante de los servicios ambientales debería compensar económicamente al ofertor o productor de dichos servicios. En ese sentido, el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), con apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), está preparando el Proyecto Cobro y Pago por Servicios Ambientales denominado ECOSERVICIOS, el cual será financiado por el Banco Mundial (préstamo no reembolsable por US$20 millones de dólares) y acompañado por una donación (US$5 millones de dólares) por parte del Global Environmental Facility (GEF). Este esfuerzo se suma a los mencionados

anteriormente para contribuir al desarrollo del sector forestal productivo con enfoque sostenible, es decir en armonía con el medio ambiente.

5 Consideraciones generales

Se considera que la política es muy importante en la determinación de la distribución de las plantaciones forestales, de tal manera que éstas no se vuelvan en parches dispersos y heterogéneos. En El Salvador, después de la guerra, las políticas de ajuste estructural han dificultado el apoyo financiero a la agricultura y la economía rural, al apoyo de la industria manufacturera. La caída de los precios del café también ha resultado en una reducción de la cubierta forestal utilizada para dar sombra a este cultivo. Sin embargo desde la década de los noventa, existe un fuerte apoyo a proyectos de reforestación con énfasis productivo, principalmente a través del Fondo de Conservación del Medio Ambiente (FOCAM), que es administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) y que opera directamente por medio de la Banca Privada.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, ha fortalecido institucionalmente el Servicio Forestal convirtiéndolo en Dirección Forestal, así como en lo técnico, pues ya cuenta con profesionales graduados en la rama de Ingeniería Forestal y en Dasonomía, lo que repercute en una mejor Asistencia Técnica para los productores, desde la preparación de los proyecto forestales, su gestión financiera, hasta la puesta en marcha de los Planes de Manejo Forestal con enfoque de sostenibilidad.

De mantenerse el apoyo hacia el sector forestal por parte del Estado a través de incentivos directos e indirectos, este sector puede desarrollarse, impulsando de manera particular el darle valor agregado a la producción a través de la transformación industrial de la madera. Se podrá incrementar la cobertura con especies de alto valor comercial, de alta rentabilidad y rendimiento. Dado el actual marco legal, político y financiero, a nivel de país se prevé un aumento del área con plantaciones forestales, así como un aumento en la producción de madera proveniente de bosques naturales bajo un plan de manejo sostenible. Se pretende alcanzar un sector forestal industrial y artesanal capaz de suplir la demanda nacional de madera.

Bibliografía consultada

FAO. 2000. Perspectivas mundiales del suministro futuro de madera procedente de plantaciones forestales Documento de trabajo No: GFPOS/WP/03. Christopher Brown, Oficial Forestal (plantaciones).

FAO. 2001 (a). Análisis de la información sobre productos forestales, madereros en los países de América Latina, 41 Pág.

FAO. 2001 (b). Evaluación de los recursos forestales mundiales 2000. Informe principal. SIN/0258-6150 ESTUDIO FAO/MONTES

IICA. 2002. Sinopsis del Mercado de Madera en Europa y Centroamérica, 2002, 21 Pág.

Pleitéz, J. 2003. Situación del crédito al sector agropecuario: Algunos instrumentos de apoyo.

DAE/OPE/MAG. Artículo de Coyuntura.

Rivas Rivera, F. A.; Urbina Oviedo, C. A. 2003. Situación del sector forestal y sus perspectivas, 2003. Informe de Coyuntura. Oficina de Políticas y Estrategias. Ministerio de Agricultura y Ganadería. El Salvador.

El Fortalecimiento de la Gestión Ambiental en El Salvador – La Regulación de las Áreas Naturales Protegidas

Salvador Nieto Cárcamo

1 Estado de las áreas protegidas en El Salvador

De acuerdo a los datos que reporta el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), existen algunos datos interesantes: El Salvador, con menos de 21,000 km2 de extensión territorial cuenta con tres áreas naturales protegidas con un total de 7,110.7 hectáreas, que en relación al universo de 554 áreas constituyen menos del 0.5% del Sistema; en cuanto a superficie, esas tres áreas constituyen el 0.54 % del Sistema y son apenas un 0.33 % del porcentaje del territorio nacional.[275]

2 Marco jurídico

A. Marco Constitucional: A diferencia de otros países de América Latina, que elevaron al rango constitucional el derecho de las personas a desarrollarse en un medio sano y ecológicamente equilibrado, la Constitución de la República de El Salvador publicada en el Diario Oficial Número 234 de fecha 16 de diciembre de 1983, solamente se limitó a establecer que la "protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el medio deben ser objeto de legislación especial". No obstante, este artículo fue la base para fundamentar toda normativa específica en torno al medio ambiente y constituyó un gran avance en materia de legislación ambiental.

La Constitución de la República señala que los convenios y tratados internacionales constituyen leyes de la República, otorgando un nivel de prevalencia frente a las leyes nacionales, en caso de conflicto. De esta forma, los acuerdos y convenios regionales e internacionales que El Salvador ha ratificado son leyes de la República y también han sido la base para la promulgación de leyes y reglamentos nacionales, y en muchas ocasiones han funcionado como instrumentos legales en ausencia de normativas nacionales. En el año 2001 la Constitución en su artículo 117 fue modificada, introduciendo el deber del Estado de proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible. La elevación al rango constitucional de conceptos como diversidad e integridad refleja un avance en la concepción y comprensión de los problemas ambientales, y ha permitido generar una serie de mecanismos de tutela constitucional frente a la violación de tal disposición.

B. Antecedentes de la Legislación Ambiental en El Salvador: El primer texto legal vinculado directamente a la conservación de los bosques en El Salvador fue la Ley Forestal aprobada en el año 1973. Esta tenía como objeto regular la conservación, mejoramiento, restauración y acrecentamiento de los recursos forestales del país de acuerdo con el principio de uso múltiple; el aprovechamiento y manejo racional de los bosques y tierras forestales de la Nación, así como el de los demás recursos naturales renovables que se declaren incluidos en esta ley, y el desarrollo e integración adecuada de la industria forestal.

Uno de los mecanismos de conservación de los recursos forestales que establecía dicha Ley, era la figura del establecimiento de Parques Nacionales y Reservas Equivalentes, por medio de decreto Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Además, el Art. 48 declaraba de utilidad pública su establecimiento, conservación, protección y acondicionamiento. Dichos inmuebles, se declaraban bienes nacionales de uso público que podían ser otorgados en usufructo, comodato o arrendamiento a entidades de utilidad general.

Por esa misma declaratoria, la Ley facultaba al Estado para adquirir voluntaria o forzosamente aquellos terrenos de dominio privado que fueren necesarios para el establecimiento de un parque nacional o una reserva equivalente. Dicha Ley definía los Parques Nacionales como regiones

[275] Fuente: Estado del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas. Informe de Síntesis Regional. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2003.

establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales, de la flora y fauna de importancia nacionales, de las que al público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial. [276] Las reservas equivalentes por su parte se definían como aquellas regiones de protección con fines de recreación y científicos.[277] Esta normativa fue la base para el establecimiento de las dos primeras áreas bajo un régimen de protección en razón de su importancia natural: los Parques Nacionales de Montecristo, en el departamento de Santa Ana y El Imposible en Ahuachapán, ambos localizados en la zona occidental del país. Dichos instrumentos cuentan con un Decreto de Establecimiento y con una serie de restricciones para realizar actividades en ellos. Para el caso de Montecristo, existe un régimen de veda forestal, establecido mediante Decreto Ejecutivo No. 59, publicado en el Diario Oficial Tomo 154 de fecha 22 de agosto de 1986.

Aún con esa regulación, la ausencia de una normativa específica para las áreas naturales protegidas, originó que la Asamblea Legislativa directamente aprobara Decretos que establecían determinados sitios como áreas protegidas: el primer caso fue el de la Laguna El Jocotal, situado al oriente del país, y que posteriormente fue presentado por El Salvador a la Comisión Ramsar y declarado como sitio Ramsar. Siempre ha existido una controversia, pues en la descripción técnica del inmueble, se han incluido áreas de propiedad privada, sin que hayan sido sujetas a un proceso de adquisición por parte del Estado. El segundo caso fue el del Parque San Lorenzo, al occidente del país, y que de acuerdo a los entendidos en la materia, no reúne los requisitos técnicos para ser considerado un área natural protegida. El primer decreto que lo declaraba como tal fue modificado y actualmente dicho parque goza del status de Área de Recreación Ecológica y Reserva Forestal, más adecuado a sus características naturales [278], promulgado mediante Decreto Legislativo No. 885 de fecha 25 de abril de 2000.

De la misma manera, algunos municipios han promovido iniciativas conducentes al establecimiento de parques o zonas municipales, entre los que podemos mencionar:

- Las Ordenanzas Municipales de protección de los bosques, para la conservación de áreas protegidas en Tacuba, departamento de Ahuachapán; Chinameca, departamento de San Miguel, Conchagua, en La Unión y Puerto El Triunfo en Usulután. [279]

- Decreto No. 165 Diario Oficial 229 de fecha 19 de octubre de 2000, por el que se Declara Reserva Ecológica con Vocación Recreativa, una porción de naturaleza rústica ubicado en el Cantón El Obrajuelo, Municipio de San Miguel.

C. La Ley de Conservación de Vida Silvestre: El 25 de mayo de 1994 fue publicada en el Diario Oficial Número 96 del Tomo 323, la Ley de Conservación de Vida Silvestre, con la finalidad de proteger, restaurar, manejar, aprovechar y conservar la vida silvestre. La autoridad competente para la aplicación de dicha Ley era el Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre (PANAVIS), que fue creado en 1981 como dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Entre las atribuciones de PANAVIS, establecidas en su Acuerdo de Creación Nº 236, Diario Oficial Nº 62, Tomo Nº 270 del 31 de marzo de 1981, estaban:

- Administrar las leyes y reglamentos que regulen el uso y protección de las áreas naturales y la vida silvestre, determinando las bases científicas y técnicas para su implementación;

- Identificar, delimitar y establecer como Parques Nacionales y reservas Equivalentes, las áreas naturales que así lo ameriten;

- Elaborar los inventarios y practicar la evaluación de la vida silvestre (flora y fauna), tanto terrestre como aérea y acuática, así como los estudios y ensayos necesarios para su conservación, producción y uso óptimo;

---

[276] Esa es la misma definición que establece la Convención para la Protección de la Fauna, de la Flora y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, ratificada por El Salvador en

[277] Vale aclarar que en El Salvador nunca se decretó una Reserva Equivalente.

[278] Por ello el MARN ya no la incluye dentro del SANP.

[279] Las ordenanzas citadas son algunos de los casos únicamente; en El Salvador se ha generado un profuso proceso de creación de ordenanzas municipales para regular aspectos ambientales y de manejo de recursos naturales. La competencia para su elaboración deviene de la autonomía municipal que otorga la Constitución de la República a las Municipalidades.

- Elaborar los estudios y planes de manejo necesarios para la identificación, evaluación y manejo de las áreas naturales;

- Administrar los bienes e instalaciones que le sean asignados, en coordinación con el Servicio Administrativo de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables;

- Definir las bases técnicas para la implementación y cumplimiento de los convenios internacionales, así como las demás actividades que atañen a la vida silvestre, como la cacería, importación y exportación de especies silvestres, introducción de especies exóticas, comercialización e la vida silvestre, productos derivados y otros afines;

- Lograr la formación integral del personal asignado, por los medios que considere necesarios; y

- Gestionar la asistencia o participación de otros organismos o instituciones nacionales e internacionales, privados o públicos, cuyos programas son afines o complementarios respecto a lo que este acuerdo establece.

Esta Ley vino, en ausencia de una regulación específica para las áreas protegidas, a servir de complemento a las disposiciones de la Ley Forestal para la conservación de la diversidad biológica, específicamente a nivel de especies, existente en los parques nacionales. Anteriormente a esta Ley, se utilizaba el marco del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestres Amenazadas CITES, ratificado por El Salvador en 1986, como instrumento para comercialización de especies silvestres en el país, en especial la iguana verde (iguana iguana), la cual tuvo un auge de exportación en los años 90.

D. La regulación en el Código Penal: El artículo 258 del Código Penal vigente desde abril de 1998, sanciona como delito la Depredación de Bosques, al que destruyere, quemare, talare o dañare, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas que estuvieren legalmente protegidas, estableciendo una pena de prisión de tres a seis años. Por otra parte el artículo 259 sanciona con prisión de 1 a 3 años, a quien en un espacio natural protegido dañare gravemente alguno de los elementos que hubieren servido para calificarlo como tal.

La limitante para la aplicación de estas disposiciones es evidente: actualmente solo tres espacios han sido declarados como legalmente protegidos; muchas veces las autoridades detienen en flagrancia depredando áreas naturales valiosas, pero al llevar el caso al órgano judicial, este se desvanece pues el primer requisito es la existencia de un decreto que establezca la protección del área donde se cometió el hecho. Más aún, cuando la Asamblea Legislativa introdujo una reforma al Código estableciendo una Condición Objetiva de Procesabilidad, referente a que no se puede incoar la acción penal por ninguno de los delitos establecidos en el capítulo de Delitos contra la Naturaleza y el Medio Ambiente (incluidos los dos que aquí se mencionan) sin antes haber agotado la instancia administrativa ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

E. Promulgación de la Ley Del Medio Ambiente: El Salvador aprobó la Ley del Medio Ambiente recién en el año 1998, mediante Decreto Legislativo 233 de fecha 2 de marzo, luego de un amplio proceso de consultas ciudadanas y discusiones en la Asamblea Legislativa. En el proceso de formación de la Ley, también ocurrió el incidente de que el Presidente de la República regresó al parlamento la propuesta con observaciones, algunas de las cuales fueron atendidas y otras fueron superadas de acuerdo al mecanismo constitucional de formación de la ley. Previo a la aprobación de la Ley, el Presidente de la República mediante reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, creó el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en mayo de 1997. Este Ministerio sustituyó a la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente – SEMA, que dependía jerárquicamente del Ministerio del Interior y poseía muy limitadas atribuciones.

Los aspectos más importantes regulados en la Ley del Medio Ambiente son:

- La creación del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA). Este es un mecanismo de coordinación entre las instituciones del sector público para establecer congruencia entre sus acciones y la política ambiental. Incluye la creación de Unidades Ambientales (UA) en las dependencias de gobierno, que reciban directrices del MARN y que conforman el Sistema. Estas UA deben velar por que su institución cumpla la normativa ambiental en todo nivel.

- La Evaluación de Impacto Ambiental, con sus diferentes instrumentos. Estableció la figura del Permiso Ambiental, tanto para actividades nuevas como para actividades en funcionamiento; también plantea la Evaluación Ambiental Estratégica de las políticas, planes y programas de la administración pública.

- El establecimiento de un régimen administrativo sancionatorio y el mandato de crear tribunales agroambientales. La facultad de imponer sanciones administrativas se otorga al MARN, quedando reservada la acción penal a la Fiscalía General de la República. A la fecha, los Tribunales Agroambientales aún no han sido creados, en parte por el hecho de que el Órgano Judicial tiene independencia presupuestaria.

- La regulación de los recursos naturales, entre ellos la creación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas (SANP).

El SANP es creado en el artículo 78 de la Ley del Medio Ambiente, señalando que estará constituido por aquellas áreas establecidas como tales con anterioridad a la vigencia de la ley y por aquellas que se creasen posteriormente. Por ello, el SANP originalmente fue constituido por los Parques Nacionales de El Imposible y Montecristo; y por la Laguna El Jocotal. El responsable de la administración del Sistema es el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), que cuenta para tal fin con una Gerencia de Áreas Naturales Protegidas, operando bajo la Dirección General de Patrimonio Natural. Aparte de la creación del SANP, la Ley del Medio Ambiente estableció los objetivos del mismo, y la obligación de gestionar las áreas conforme a un Plan de Manejo elaborado por especialistas en el tema y en cuya elaboración se debe considerar la participación de la población involucrada. Le gestión de los espacios protegidos puede ser delegada a organizaciones del sector privado o a instituciones autónomas que garanticen cumplir la normativa y el plan de manejo.

En el marco de la Ley del Medio Ambiente y en cumplimiento a la facultad otorgada en su Decreto de Creación, relativa a proponer políticas sobre los recursos naturales, el MARN formuló la Política Nacional de Áreas Naturales Protegidas, aprobada en Junio de 2001, que establece los lineamientos estratégicos para el manejo del Sistema. No obstante, todas esas disposiciones constitutivas y de política del SANP, no son suficientes para garantizar la gestión; la Ley no establece procedimientos para incorporar áreas al Sistema, ni sanciones específicas por la realización de actividades no compatibles con los objetivos de las áreas. Esto llevó al MARN a iniciar un proceso de elaboración de un Anteproyecto de Ley Especial de Áreas Naturales Protegidas.

3 El proceso de reforma agraria y su relación con las áreas naturales

El Salvador inició en la década de los 80 un proceso de Reforma Agraria. Como parte de dicho proceso, se emitieron diversas leyes que buscaban en su mayoría la distribución de la propiedad agraria y otorgar derecho de dominio a sus cultivadores directos. En ese marco, se emitió la Ley del Régimen Especial de la Tierra en propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria (Decreto 719 Diario Oficial 100 del 30 de mayo de 1996).

El artículo 30 de la referida Ley, señalaba que los inmuebles que contengan bosques, o tierras de vocación forestal, técnicamente calificados como tales por la el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y que aún pertenecieran al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), se transferirían por Ministerio de Ley al Estado de El Salvador, para que los asignara a proyectos de protección y conservación. Este artículo fue modificado en el año 2002 transfiriendo la competencia referente a calificar los inmuebles al MARN, y señalando que los inmuebles así calificados serán asignados a dicho Ministerio para que los destine como áreas naturales protegidas.

Ese artículo en relación al artículo 50 del Reglamento de dicha Ley, han constituido la base legal para un proceso que inició el MARN en el año 2000 y que ha permitido reservar más del 50 % de las áreas naturales propuestas para integrar el SANP.[280] En dicho proceso el MARN ha involucrado a diferentes

[280] Fuente: Informe Nacional. Estado de las Áreas Naturales Protegidas El Salvador. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2003

instituciones: Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, Instituto Geográfico Nacional (IGN), Centro Nacional de Registro (CNR), División de Recursos Forestales, Suelos y Cuencas Hidrográficas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Unidad de Medio Ambiente de la Fuerza Armada (UMA - FAES), Policía Nacional Civil – División de Medio Ambiente (PNC – DMA), Oficina de Opciones de Política Agropecuaria del MAG, entre otros [281].

A la fecha se discute si con la reforma mencionada al Decreto 719, se ha incorporado ipso iure al Sistema de Áreas Naturales Protegidas, aquellos inmueble que se transfieren bajo dicho marco legal, o si será necesario establecer decretos específicos de incorporación al Sistema.

4 La reforma institucional, la ley forestal de 2002 y el anteproyecto de ley de áreas naturales protegidas

Motivada por la creación del MARN y de la promulgación de la Ley del Medio Ambiente, El Salvador inició un proceso de reforma institucional en materia de recursos naturales, de acuerdo a la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, la cual la había puntualizado como una de las cinco prioridades en la temática (Abril 1999). Se identificó la necesidad de promulgar una nueva Ley Forestal, que separara los aspectos de la producción forestal de los aspectos de protección de dicho recurso. Para ello, se inició un proceso de formulación de dos anteproyecto: una nueva Ley Forestal y una Ley de Áreas Naturales Protegidas. También en el marco de esa reforma, se modificó la Ley de Conservación de Vida Silvestre, transfiriendo al MARN la aplicación en los aspectos de protección, restauración, conservación y uso sostenible de la vida silvestre. La regulación de las actividades de comercialización por otro lado, quedó siempre como competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería. [282] Bajo esta reforma, queda a competencia del MAG, la aplicación de la Convención CITES y el MARN como regulador y normador de las especies que se pueden comercializar, fundamentado en criterios técnicos.

La cooperación internacional ha sido importante para apoyar y fortalecer el proceso de elaboración del anteproyecto de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. El Proyecto Green Project, financiado por USAID, produjo un primer documento, en un proceso simultáneo con el de la la formulación del anteproyecto de una nueva Ley Forestal, la cual fue aprobada finalmente mediante Decreto Legislativo No. 852, publicado en el Diario Oficial No. 110 de fecha 17 de junio de 2002.

Esta ley tiene por objeto el incremento, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera, para lo cual la autoridad competente es el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Otro aspecto relevante, es que dicha ley declara como vigentes ciertas disposiciones referentes a los parques nacionales y los bosques salados. Esto es una respuesta al hecho de que aún no está vigente la Ley de Áreas Naturales Protegidas, instrumento que retomará dichos aspectos.

En cuanto a los parques nacionales, la Ley Forestal deja vigentes los Decretos relativos a los Parques Nacionales de Montecristo y El Imposible, el Decreto Legislativo que establece como Área Natural Protegida la Laguna El Jocotal y el Decreto de Veda en el Parque Nacional Montecristi. Además continúan vigentes ciertos artículos de la Ley Forestal de 1973, relativos a los bosques hidrohalófilos o bosques salados (Manglares), que los declaran bienes nacionales y parte del patrimonio forestal del Estado. En virtud de ello, puede conceder autorizaciones para actividades lícitas, siempre que no contraríen las normas de conservación de dichos recursos. De igual forma queda vigente el Reglamento para el Establecimiento de Salineras y Explotaciones con Fines de Acuicultura Marina en los Bosques Salados.

Actualmente el MARN cuenta con una versión del anteproyecto que puede ser calificada de “final”, la cual fue consultada y discutida ampliamente. Posteriormente fue sometida a consideración del Presidente de la República, quien por mandato constitucional está facultado para enviarla a la Asamblea Legislativa. Se espera que luego de un arduo proceso de revisión realizado por parte de

[281] Fuente: idem.

[282] Resultado de esa reforma, también se transfirió el Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre al MARN. Actualmente dicho servicio cuenta con un poco más de 100 empleados.

las dependencias de la Presidencia de la República, envíe el documento al parlamento antes de la finalización de este año. Algunos de los contenidos más importantes del anteproyecto son:

- Administración del Sistema de Áreas Naturales Protegidas, declarando como autoridad competente al MARN, de acuerdo a la Ley de Medio Ambiente
- Procedimientos para el establecimiento de un área natural protegida; señalando los requisitos para ingresar al sistema y el mecanismo jurídico para la declaratoria
- Categorías de manejo
- Objetivos del manejo de las áreas, Planes de Manejo y Planes Operativos
- Unidades de Conservación
- Zonas de amortiguamiento
- Corredor Biológico Nacional
- Establecimiento de Reservas privadas
- Autorizaciones y concesiones para actividades compatibles con los objetivos del área
- Régimen económico y financiero para la sostenibilidad del Sistema.
- Infracciones y sanciones

Se espera que con la aprobación de la Ley Especial de Áreas Naturales Protegidas, El Salvador pueda iniciar el proceso de consolidación del SANP, que permita contribuir a la conservación de las zonas bióticas del país, y permita generar oportunidades de desarrollo para las comunidades.

5 Perspectivas en la regulación de las áreas naturales protegidas

Planteado el marco jurídico e institucional de las áreas naturales protegidas es importante realizar algunas reflexiones a manera de conclusión. Aunque la legislación ambiental es relativamente nueva en El Salvador, la regulación de los recursos naturales ha tenido una clara evolución, a partir de la institucionalidad del tema ambiental a partir de la creación del MARN. Han surgido leyes que reforman el marco institucional, y que contribuyen a una efectiva distribución de competencias. Esto es claramente observable en el tema forestal y en el tema de vida silvestre. Obviamente, la distribución de competencias en instituciones distintas, va a generar y de hecho ya genera ciertas dificultades en la aplicación, que serán superadas con la experiencia misma y con la complementación de la normativa, reglamentos, decretos, instructivos.

La aprobación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas contribuiría decididamente a la consolidación del Sistema Nacional. No obstante, dicha ley constituirá únicamente el marco de referencia para los diferentes actores, públicos y privados. En cuanto al marco jurídico, la elaboración de la reglamentación correspondiente deberá ser una tarea primordial, en la cual ya existen avances pues para ello se ha contado con la cooperación internacional.

En la consolidación del Sistema, deberá reflexionarse en aspectos propios de la aplicación de la Ley en las áreas naturales. Las tareas de regulación de actividades, vigilancia, aplicación del régimen de infracciones y sanciones no podrán ser desarrolladas directamente por el MARN, al menos en cuanto a las dos primeras, pues la tercera es por ley indelegable. A la par del desarrollo del Sistema, será necesario mejorar la coordinación con los entes del sistema judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil, pues uno de los aspectos de mayor deterioro de las áreas naturales es la depredación delicitiva.

Un aspecto que será trascendental de regular a corto plazo es el de los bosques salados. En dicho tema de acuerdo a lo establecido por la nueva Ley Forestal es el MARN la autoridad competente para su regulación. A la fecha, no se han elaborado las normativas necesarias para dar cumplimiento a esa atribución. Aunque cabe señalar que se espera que esa sea una regulación de carácter transitorio porque la propuesta de Ley de Áreas Naturales Protegidas regulará de manera integral el bosque hidrohalófilo, estableciendo nuevas reglas y directrices.

La incorporación de la figura de reservas privadas en la propuesta de Ley, será un incentivo para la participación de los particulares en las actividades de manejo sostenible de los recursos naturales del país. No obstante, la nueva Ley deberá establecer reglas claras y realistas, que faciliten la incorporación de nuevas propiedades al sistema y que no vayan en detrimento del cumplimiento de los objetivos de conservación.

Política Nacional de Manejo del Fuego en Guatemala

Eber Obdulio Elías Fajardo

Introducción: Las Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales – SIPECIF –, ante la necesidad de establecer las bases de una Política Nacional de Manejo del Fuego en Guatemala, que sirva de instrumento orientador y facilite los procesos de planificación y ejecución de actividades dirigidas a la atención de esta problemática; propone la presente política, que proporciona lineamientos integrados para ser más eficientes y eficaces en la prevención y control de incendios forestales.

Debido a la diversidad geomorfológico, climática y florística, en Guatemala, el manejo de los incendios forestales es una tarea compleja. Se necesita atender una amplia gama de variaciones en las formas con que se presentan los incendios forestales en diversos tipos de cobertura vegetal y en los diversos usos de la tierra. Esta variabilidad hace indispensable conocer la distinción entre las causas y efectos de los incendios forestales

En términos generales y teniendo en cuenta las circunstancias particulares que provocan a los incendios forestales en Guatemala, se propone que los lineamientos de política general contribuyan a lo siguiente:

- Reducir la incidencia de incendios en áreas susceptibles con el fin evitar alteraciones de la dinámica natural en términos sucesionales de los ecosistemas forestales.
- Contribuir en la estabilidad de las zonas de recarga hídrica que abastecen fuentes de agua y minimizar el deterioro de la calidad de la misma.
- Prevenir y mitigar la degradación y deterioro de los recursos naturales y culturales.
- Minimizar las amenazas a la salud y seguridad humana, y a la propiedad.
- Contribuir en la estabilidad de los suelos para minimizar la degradación o impedir la pérdida de la productividad.
- Disminuir la perdida de sitios recreativos y zonas de valor escénico.
- Fomento a la recuperación de las áreas boscosas afectadas por incendios forestales.

En Guatemala las principales causas que han originado los Incendios Forestales están vinculados a los factores antrópicos tales como la agricultura y ganadería (como la práctica de tumba, roza y quema), actos intencionales, cacería, extracción maderera ilícita y de otros productos del bosque, negligencia de fumadores, fogatas descuidadas, ahumadores colmeneros, entre otros. En las últimas décadas los incendios forestales se han constituido en una seria amenaza para los bosques, provocando efectos que influyen directamente en la estructura socioeconómica del país. Las consecuencias más evidentes han sido principalmente, el aumento de plagas y enfermedades en cultivos y bosques, la cada vez mayor degradación y erosión de los suelos, la alteración en los sistemas de recarga hídrica, el efecto negativo sobre la biodiversidad y la pérdida de valores recreativos y escénicos.

A partir de 1998 los incendios forestales en Guatemala son considerados como desastres ambientales, lo cual implica toda una nueva perspectiva para enfrentar la problemática que conllevan. Hoy en día, se les visualiza en función del crecimiento económico y del cambio de uso del suelo, de la apertura de vías de acceso, de las distorsiones políticas que incentivan a otros sectores, de la existencia de imperfecciones en la información, lo que se traduce en una desvalorización de los recursos naturales, del crecimiento poblacional acelerado que conlleva una mayor presión sobre los bosques, de la desigualdad social que provoca un desbalance con relación a la conservación y la supervivencia, de la problemática en el capital humano carente de cultura forestal, de la proliferación

de líneas de acción conservacionistas y de la falta de políticas claras de gobierno que sean efectivas para la adecuada prevención y el control de los incendios forestales.

1 Política Nacional de Manejo del Fuego

La Política Nacional de Manejo del Fuego, se define como el conjunto de principios, objetivos, marco legal e institucional, líneas de política, estrategias e instrumentos específicos que el Estado, a través de sus instituciones implementarán, con el propósito de prevenir y controlar incendios forestales, y rehabilitar aquellas áreas que son afectadas por los éstos, mediante el abordaje de la problemática por parte de las Municipalidades y de la Sociedad Civil, con el apoyo de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, para la protección y conservación de los recursos naturales, en pro del bienestar socioeconómico de los guatemaltecos.

La presente política se enmarca en los mandatos de la Constitución Política de la República, de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, de la Ley de Áreas Protegidas y su Reglamento, de la Ley Forestal y su Reglamento, del Acuerdo Gubernativo de Creación del Sistema Nacional para la Prevención y Control de Incendios Forestales y de la Ley y Reglamento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED). También toma en cuenta las condiciones socioeconómicas y la situación de los recursos forestales y biofísicos.

Esta política, está inmersa en un proceso evolutivo y continuo del quehacer del país, por lo que será necesario evaluarla y ajustarla periódicamente, en forma participativa, involucrando tanto a la sociedad civil como a todas las organizaciones que de una u otra forma se vinculan con la conservación, manejo de los recursos naturales y del medio ambiente. La Política Nacional de Incendios Forestales se fundamenta en cuatro principios, como sigue:

Integración y Coordinación de Actores: Los incendios forestales afectan los recursos naturales, bienes y servicios, así como la calidad de vida de los guatemaltecos, por lo cual resulta ser una responsabilidad de toda la sociedad involucrarse en la prevención, control y recuperación de las áreas afectadas, a través de una estructura de funcionamiento y organización de actores basado en una unificación de criterios. Las instituciones estatales, por si solas, no son suficientes para atender la problemática, principalmente por la escasez de recursos económicos. Para hacer que el proceso sea eficiente y para maximizar el uso de los recursos es necesaria la coordinación y unión de esfuerzos con la sociedad civil.

Sostenibilidad de los recursos: Para garantizar la perdurabilidad de los recursos naturales con el objeto que satisfagan las necesidades de las generaciones futuras, se debe propiciar la sostenibilidad de los mismos, propiciando entre otras acciones, métodos y técnicas de manejo del fuego y crear alternativas.

Descentralización: Para fortalecer la capacidad de gestión, respuesta y toma de decisiones en los diferentes niveles del Sistema, es necesaria la transferencia de responsabilidades y recursos, así como la capacitación necesaria a los actores involucrados. Para ello, el proceso de involucramiento en prevención y recuperación de áreas afectadas, control de incendios forestales por parte de las comunidades y las municipalidades, es la base fundamental para reducir el daño causado por estos siniestros.

Flexibilidad Institucional: Se refiere a la capacidad de las instituciones que integran el Sistema para adecuar sus acciones, de manera que atiendan los problemas de manera ágil y oportuna y de manera permanente en función de los cambios y demandas que se presenten durante la ejecución de la política. Para esto, se crearán mecanismos que permitan el análisis y manejo de incidentes o la adecuación a cambios que se requieran en un momento determinado.

Objetivos de la Política: La Política Nacional de Incendios Forestales tiene el objetivo general de reducir la incidencia de los incendios forestales y sus efectos negativos sobre los recursos naturales y culturales, garantizando la sostenibilidad de los mismos, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos. Objetivos específicos son:

- Promover los procesos educativos. Fomentar la participación comunitaria preventiva y operativa. Promover la cultura de forestería – social que permita valorar los bienes y servicios que brindan los Recursos Naturales.

- Fortalecer el componente de prevención de incendios forestales que promuevan un cambio de actitud y conducción de la población guatemalteca y que motive el adecuado uso y manejo del fuego.

- Fortalecer la estructura del Sistema de prevención y control de incendios forestales a nivel nacional, departamental, municipal y comunitario, para mejorar los mecanismos de coordinación, organización y operativización para la detección y control de incendios forestales.

- Promover la generación, manejo e intercambio de información para la correcta toma de decisiones.

- Promover el mecanismo de asignación de recursos financieros al sistema en los diferentes niveles.

- Promover los mecanismos de coordinación y cooperación internacional para fortalecer las capacidades locales de atención y respuesta a los incendios forestales.

- Promover los mecanismos para rehabilitación y restauración de las áreas que son afectadas por incendios forestales.

2 Liniamientos y Estrategias

El Sistema diseñará e implementará mecanismos que contribuyan a una participación efectiva de las instituciones que lo conforman; así mismo involucrará al sector privado, sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, para prevenir y controlar los incendios forestales y recuperará las áreas degradadas, en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país de manera sostenida. Estrategias*:*

- Consolidar la estructura nacional, departamental, municipal y comunitaria del SIPECIF, y promover la integración de otros actores.
- Promover incentivos hacia los diferentes niveles del sistema
- Planificación integrada entre los diferentes actores del sistema.
- Revisión de normativos legales.
- Propiciar la cooperación interinstitucional y con otros actores de la sociedad

El Sistema promoverá el desarrollo de Programas y Estrategias de Prevención y Control de Incendios Forestales en las diferentes regiones, departamentos, municipios y áreas prioritarias. Estrategias*:*

- Impulsar la planificación participativa e integrada en los diversos niveles.
- Promover el desarrollo de programas y proyectos piloto en la prevención y control de incendios forestales.
- Impulsar la participación de otros sectores de la sociedad.

El Sistema contribuirá a mejorar la eficiencia de respuesta con fin de establecer los mecanismos para la captación de recursos (humanos, físicos y financieros) y la adecuada coordinación para poder realizar la detección oportuna y eficiente en todas las instituciones de respuesta que conforman dicho Sistema. Estrategias*:*

- La Planificación conjunta en todos los niveles con funciones y responsabilidades establecidas, indicadores de logro y fuentes de verificación.
- Generar y establecer procedimientos de monitoreo y evaluación.

- Generar y establecer las normas que regulen el funcionamiento de la estructura nacional, departamental, municipal y comunitaria.
- Propiciar la descentralización de recursos financieros destinados para la implementación de los planes de prevención y control de incendios.
- Promover la descentralización de repuesta para atender incendios forestales.

El Sistema propiciará cambios de actitud en la población guatemalteca hacia los recursos naturales y culturales, con base en los objetivos nacionales de educación formal y no formal. Estrategias*:*

- Suscripción de convenios de cooperación con el Ministerio de Educación y con las universidades públicas y privadas.
- Formulación de planes y programas de educación ambiental de manera permanente, de tal forma que se garantice la consolidación de las bases de educación y concienciación en el tema.
- Operativización de los planes y programas a través de universidades, Ministerio de Educación e instituciones relacionadas a la educación ambiental
- Evaluación y seguimiento de planes y programas.

El sistema diseñará las campañas de divulgación y extensión para dar a conocer las diferentes herramientas, disposiciones y normativas para atender el tema de incendios forestales. Estrategias*:*

- Elaboración de estrategias de comunicación de acuerdo a las características propias de las regiones prioritarias.
- Elaboración de campañas radiales, televisivas y escritas.
- Involucramiento activo de los medios de comunicación existentes.
- Sensibilización de las autoridades departamentales, municipalidades y comunitarias.
- Sensibilización y seguimiento de las poblaciones de comunidades prioritarias
- Reuniones con diferentes grupos de interés al tema.
- Actividades de Educación Ambiental, formal no formal.

El Sistema promoverá el desarrollo de programas de capacitación orientados en sus diferentes niveles y utilizando las experiencias adquiridas y teniendo en cuenta las particularidades del país. Estrategias*:*

- Desarrollo de contenidos programáticos, orientados a instituciones y para la creación de instructores comunitarios.
- Concentrando los esfuerzos en la época de prevención de incendios forestales, a través de campañas masivas de concienciación y educación ambiental.
- Fortalecimiento y/o creación de cuerpos de instructores a nivel de regiones.
- Implementación de planes y programas para la formación de instructores a diferentes niveles.
- Desarrollo de instrumentos de política.
- Planes y programas en los diferentes niveles.
- Establecimiento de indicadores y protocolos para el seguimiento y evaluación.

El Sistema promoverá la aplicación de técnicas silvícolas y agropecuarias tendientes a reducir la potencialidad de ocurrencia de incendios forestales en áreas prioritarias y de interés para el país; así como la aplicación de tecnología apropiada en otras actividades asociadas con el uso del fuego y el fomento de alternativas al uso del fuego. Estrategias:

- Fortalecimiento a la normativa del uso del fuego en actividades agropecuarias.
- Elaboración de herramientas para la aplicación de las normativas.
- Identificación y promoción de tecnologías alternas al uso del fuego.

- Identificación, impulso y desarrollo de proyectos de manejo de bosques naturales y regeneración en zonas prioritarias.

El Sistema propiciará la generación, colecta, registro, análisis, sistematización y socialización de información de los incendios forestales con las diferentes instituciones que lo conforman. Estrategias*:*

- Investigación del comportamiento y efectos de los incendios forestales en los diversos ecosistemas del país.
- Diseño e implementación de un sistema de alerta temprana a nivel comunitario.
- Establecimiento de un sistema nacional de información eficiente
- Homogenización del manejo de los procedimientos por parte de todas las instituciones.

El Sistema promoverá la implementación de mecanismos de asignación de recursos financieros en los diferentes niveles. Estrategias*:*

- Incluir en la agenda de gobierno el tema de incendios forestales en forma prioritaria
- Evaluación del mecanismo financiero estatal existente.
- Definir los mecanismos para la adecuada asignación de presupuesto al sistema, en los diferentes niveles.
- Identificar las fuentes financieras y gestionar asignación de recursos.

El Sistema conducirá sus acciones de coordinación y cooperación técnica internacional, de conformidad con los acuerdos, convenios y declaraciones globales, regionales y bilaterales que Guatemala ha suscrito y ratificado, consecuentes con el carácter internacional de la problemática ambiental. Estrategias*:*

- Establecer lineamientos para impulsar convenios de cooperación con países vecinos.
- Promover acuerdos de asistencia técnica con organismos internacionales.
- Promover el intercambio de experiencias y desarrollo de acciones bilaterales.

El Sistema propiciará la protección del patrimonio natural y cultural, en especial aquellas áreas consideradas como patrimonio mundial de la humanidad, por sus valores intrínsecos y excepcionales. Estrategias*:*

- Establecerá funciones y responsabilidades de actores a través de convenios de asistencia técnica para un mejor manejo y protección de los recursos en resguardo de los incendios forestales.

El Sistema promoverá la restauración de la capacidad de provisión de bienes y servicios de los ecosistemas naturales afectados por incendios forestales. Estrategias*:*

- Priorizar áreas a restaurar por su nivel de importancia en la provisión de bienes y servicios.
- Canalizar el esfuerzo de proyectos a la restauración de bienes y servicios.
- Plan de restauración de áreas post-incendios.

Las Limitaciones al Derecho de Propiedad Privada como Elemento de Desarrollo y Manejo Forestal Sustentable en Guatemala

Fred Battle Río

Antecedentes: Curiosamente en la mayor parte de la legislación prevaleciente en América Latina existía la tendencia de que el Derecho de Propiedad era absoluto. Sin embargo podemos afirmar con toda propiedad que debido a las corrientes sociales que tomaron auge durante la ultima parte del siglo XX, el derecho de propiedad dejo de ser absoluto y se comenzó una nueva era de la corriente Jurídica en el sentido de que "*La propiedad tiene una función social*" y en consecuencia el derecho de propiedad deja de ser un derecho absoluto, debido a la función social de la tierra. Si se hiciera una revisión de la legislación a nivel Latino Americano es casi seguro que el principio de que "el bienestar social prevalece sobre el particular" con todas las posibles expresiones que se nos ocurran tales como "leyes sociales, de orden publico, de interés social, colectivas y así sucesivamente prevalen sobre las normas de interés particular o privado. Y así surge una limitación a la propiedad en función al uso social de la misma.

Pero hoy en día y como resultado de la creciente corriente democrática y social en donde se clama a cada vez más por un derecho concreto protector del interés colectivo, y el cual clama que el estado de derecho cada día se vea mas afianzado y sea más concluyente sobre la propiedad privada, entra el choque de las corrientes Ambientalistas contra las corrientes de todo otro tipo de interés económico, hoy la lucha de clases quizás ha perdido un poco de su aviada y surge una corriente más universal -sin finalidad política o al menos así se entiende por su declaración- de que el mundo entero, clama por el Derecho a un Ambiente sano como más importante que cualquier otra consideración. Las corrientes del derecho ambiental que se pronuncian y se inclinan por premisas de que este derecho es preventivo, colectivo, protector de bienes difusos y cambiantes, global y transnacional, y que al final de cuentas quizás es el que mejor se concreta en cuanto al silogismo jurídico de que "el interés social prevalece sobre el interés particular" ya que el interés a un ambiente sano trasciende el interés particular es más trasciende al interés nacional.

Se ha establecido plenamente que el hombre es la única especie que se autodestruye a si mismo y tristemente a todo lo que lo rodea, a veces por maldad intrínseca del mismo hombre, otras veces por ignorancia, otras por avaricia o egoísmo y otras por necesidad de sobrevivir, pero en esta última búsqueda olvidándose por completo que este planeta es el vecindario de todos, es un vecindario global. Dentro de esta concepción es innegable reconocer la importancia y la participación del bosque en el ciclo del agua, el control climatológico, la protección de los suelos, la protección de cuencas hídricas, de la biodiversidad que en éste se reproduce, vive y fomenta siendo quizás uno de los sectores más involucrados en el manejo adecuado del ambiente y por ello de trascendental importancia la protección y apoyo estatal, particular y colectivo.

La mayor parte de los estados modernos acogen la necesidad de crear Areas Protegidas al tenor de los diversos tratados internacionales a los que se adhieren y se convierten en leyes propias o nacionales, pero aún existe y se encuentra presente la debilidad en la protección del Bosque, de especies protegidas o en peligro de extinción lo cual supone y exige de los estados la drasticidad en la tipificación de los delitos contra los Recursos Forestales, y el empeño de recursos más eficientes en el combate de la tala ilícita de nuestros bosques tanto dentro como fuera de Areas Protegidas. Estas corrientes que se han fortalecido y fomentado a partir de los intentos de implementar en América una auténtica Reforma Agraria en los diversos países, hace obligada la adopción de una postura internacional que defina y declare que "el interés forestal prevalece sobre el interés particular" y a través de esta declaratoria, la búsqueda de que todos los países adopten posturas más terminantes y definitivas en la protección forestal.

La legislación de los países latinoamericanos que recogen la inspiración y temática del Derecho Romano y del Derecho Español establecen y asientan como una máxima que "solamente el que posee un titulo legal puede ser considerado propietario, y en ese entendido solamente puede optar a una licencia de aprovechamiento forestal el propietario", esto descalifica de entrada a todo aquel poseedor que carece de titulo legal y en consecuencia impide que se sujete a la normativa forestal que entre otros aspectos asegura: a) la reforestación área por área; b) La prestación de una garantía del cumplimiento de dicha reforestación, c) Evitar la omisión del pago del impuesto, tarifa, cuota o

como el derecho propio de cada país así lo establezca; d) Que se hace más urgente y prioritario que el clamor de la protección de los bosques tenga más eficacia, no sólo por métodos de represión, coercitivos o amenazantes, si no por medio de declaratorias a nivel internacional de que el "interés forestal prevalece sobre el interés particular", y de ser necesario incluso el extremo de expropiar un bosque por ser considerado como de interés colectivo o social, ya no solo del propio país sino de la misma humanidad

Otro aspecto de gran trascendencia en la materia legal es *la falta de protección registral a la propiedad forestal,* algunos países como México han avanzado al extremo de que existe el "*derecho de superficie forestal"* y como tal goza de la protección registral, ello implica además, de la certeza jurídica de la propiedad del bosque, la protección al mismo y la facilidad de que se den incentivos o ingresar a ciertos incentivos forestales, a gozar de créditos forestales tipo prendario, a la transacción de compra y venta de superficie (cobertura) forestal, sin embargo muchos países no han logrado avanzar en este tema, más aún cuando la carencia de títulos de propiedad de los inmuebles se ha generalizado e impide que exista un registro de superficie forestal, por lo que posibles conclusiones del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal Ambiental podrían ser instar a todos los países participantes acoger o modernizar su legislación en búsqueda de: a) Declarar que el interés forestal prevalece sobre el interés particular; y que en caso de omisión a tal principio expropiar los bosques cuyo manejo sea deficiente o se encuentran en peligro por el mal manejo forestal, la desidia, o falta de interés de sus propietarios; b) Fijar una fecha limite para que los países lleguen a asumir el derecho de superficie forestal y crear los mecanismos para asegurar la inscripción registral de dicho derecho y asegurar la certeza jurídica; y c) Asumir el compromiso a nivel nacional de emitir ley que permita el aprovechamiento forestal basados en documentos que suplan el titulo de propiedad en forma temporal; Es más, quizás aún más atrevido que el lema del Congreso sea precisamente que "*El Interés Forestal Prevalece Sobre el Interés Particular*".

Sería sumamente útil obtener información de la situación jurídica en esta materia de todos los países participantes, específicamente en relación a: a) si en cada país existe el principio declarado o adoptado por la respectiva constitución de que el interés social o colectivo prevalece sobre el interés particular, b) la situación jurídica de la cobertura forestal; y c) Los requisitos que determinan la propiedad (posesión de un titulo legal) para así poder determinar la posición del Congreso, y d) como han superado las oficinas estatales forestales esta limitación.

1 Limitaciones a la Propiedad

Tradicionalmente la doctrina ha establecido múltiples o variadas limitaciones al derecho Pleno de la Propiedad, por lo que para los juristas no es necesario tener que ahondar en el tema de las diferentes formas de limitaciones a la propiedad, no obstante lo anterior y sin animo alguno de buscar desautorizar o promover una polémica con destacados tratadistas del derecho civil o del derecho de propiedad que si han ahondado en el tema con mayor propiedad que el suscrito, para los efectos de nuestro ensayo estableceremos que “Limitación a la propiedad es todo acto mediante una ley previamente determinada que impide a una o varias personas que el derecho de propiedad sea ejercido plenamente”.

El Diccionario de la Real Academia Española establece como Limitación el vocablo derivado del Latín limitatĭo, -ōnis y lo define como: 1. f. Acción y efecto de limitar o limitarse.--2. f. p. us. Término o distrito.- 3. f. ant. Límite o término de un territorio. Por limitar establece del latín limitāre 1. tr. Poner límites a algo.- -2. tr. Acortar, ceñir. U. t. c. prnl.- 3. tr. Fijar la extensión que puede tener la autoridad o los derechos y facultades de alguien.- -4. intr. Dicho de dos territorios o dos terrenos: lindar.- -5. intr. dicho de un territorio o de un mar: tener como frontera o término lo que se señala. España limita al Oeste con Portugal.- -6. prnl. Imponerse límites en lo que se dice o se hace, con renuncia voluntaria o forzada a otras cosas posibles o deseables. Por ende establecemos utilizando la terminología que nos da el diccionario citado que por la limitación a la propiedad se establece los alcances y hasta donde la esfera jurídica del propietario puede llegar o bien hasta donde la intervención del estado es legitima y apropiada.

2 Propiedad en Guatemala

La legislación Guatemalteca en el Código Civil reconoce la propiedad así:

- D*ominio de los bienes:* artículo 456. Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares.

- B*ienes de propiedad privada:* artículo 460. Son bienes de propiedad privada los de las personas individuales o jurídicas que tienen título legal.

- C*ontenido del derecho de propiedad:* artículo 464. La propiedad es el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que establecen las leyes.

Articulo 473. La propiedad del predio se extiende al subsuelo y al sobresuelo, hasta donde sea útil al propietario, salvo disposiciones de leyes especiales.

Artículo 1129. En ningún tribunal ni oficina pública se admitirán escrituras ni documentos sujetos a inscripción, que no hubieren sido razonados por el registrador.

Artículo 1125. *En el Registro se inscribirán: 1 .Los títulos que acrediten el dominio de los inmuebles y de los derechos reales impuestos sobre los mismos; 2 .Los títulos traslativos de dominio de los inmuebles y en los que se constituyan, reconozcan, modifiquen o extingan derechos de usufructo, uso, habitación, patrimonio familiar, hipoteca, servidumbre y cualesquiera otros derechos reales sobre inmuebles; y los contratos de promesa sobre inmuebles o derechos reales sobre los mismos;

Artículo 1179. La liberación o gravamen de los bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos, sólo podrá acreditarse por la certificación del registro en que se haga constar el estado de dichos bienes.

De lo anterior se desprende que para ser conceptuado o reconocido como propietario se requiere acreditar ese derecho mediante "*titulo legal*" y que en ninguna oficina pública se admitirán documentos sujetos al registro, así mismo que el titulo legal para acreditar la propiedad es "Certificación del Registro de la Propiedad". Dada la forma en que la sociedad guatemalteca se encuentra conformada existen diferentes modalidades de la propiedad, existe la propiedad individual (la típica), la propiedad colectiva, la propiedad de comunidades o comunitaria, y los ejidos.

Los orígenes de la propiedad en Guatemala se encuentra un tanto distorsionado, en un principio como en toda América las tierras eran propiedad de las diferentes culturas originarias, con la conquista dichas tierras fueron arrebatadas a los propietarios originales y entregadas a los conquistadores, posteriormente mediante la figura de Cédulas Reales la Corona Española nuevamente devolvió las propiedades a algunos de los poseedores originales (no a todos), suscitándose en consecuencia una serie de problemas en la tenencia y certeza Jurídica de la propiedad, produciéndose traslapes, confusiones, errores en las medidas y en fin cualquier cantidad de circunstancias en las que la propiedad de la tierra se complico, hoy aún algunas comunidades indígenas reclaman la legalidad de sus propiedades basándose en Cédulas Reales otorgadas por la Corona y de otros propietarios cuyas propiedades también se encuentran inscritas mediante mecanismos legales (titulación supletoria para citar una), desmembraciones y otros creándose un desorden territorial y catastral tremendo.

En algunas ocasiones el Estado ha otorgado la adjudicación de tierras o la propiedad a personas que integran o forman Comunidades enteras, indudablemente con la sana y buena intención de resolver el conflicto de la tenencia de la tierra, sin embargo dicha adjudicación lejos de resolver el problema de la tenencia de la tierra ha suscitado un nuevo problema desde la perspectiva jurídica, ya que estas comunidades son dinámicas y las personas que originalmente les fue adjudicado el terreno han fallecido, emigrado o desaparecido de la región y en consecuencia la certeza Jurídica se ha interrumpido al no existir seguimiento en la propiedad o de los nombres y las personas que integran estas comunidades; la venta, hipoteca o cualquier otro tema relacionado con la propiedad es casi imposible pues nuestro derecho reza que el copropietario debe contar con la anuencia de los demás

propietarios en todo lo que a los derechos reales se refiere, sin que hasta el momento la legislación haya podido resolver esta problemática.

Por ultimo existe otro aspecto trascendental que es la Zonificación; el setenta por ciento del territorio de Guatemala es de vocación forestal, en consecuencia es vital y urgente zonificar el país (desde luego que no sólo atendiendo a la vocación forestal) ya que existe un desorden territorial en cuanto a las zonas apropiadas para desarrollar las diferentes actividades industriales, agrícolas y de otra naturaleza.

3 Limitaciones a la Propiedad en Guatemala

La Legislación de Guatemala establece claramente en la Constitución Política de la República limitaciones a la Propiedad basándose – sin excluir otros motivos- en dos grandes intereses a ser protegidos; I) el Interés de la Soberanía o el derecho de los Nacionales de origen y II) El Interés económico o social.

Artículo 37. Personalidad jurídica de las iglesias. Se reconoce la personalidad jurídica de la Iglesia Católica. Las otras iglesias, cultos, entidades y asociaciones de carácter religioso obtendrán el reconocimiento de su personalidad jurídica conforme las reglas de su institución y el Gobierno no podrá negarlo si no fuese por razones de orden público.

El Estado extenderá a la Iglesia Católica, sin costo alguno, títulos de propiedad de los bienes inmuebles que actualmente y en forma pacífica posee para sus propios fines, siempre que hayan formado parte del patrimonio de la Iglesia Católica en el pasado. No podrán ser afectados los bienes inscritos a favor de terceras personas, ni los que el Estado tradicionalmente ha destinado a sus servicios. Los bienes inmuebles de las entidades religiosas destinados al culto, a la educación y a la asistencia social, gozan de exención de impuestos, arbitrios y contribuciones.

Artículo 38. Tenencia y portación de armas. Se reconoce el derecho de tenencia de armas de uso personal, no prohibidas por la ley, en el lugar de habitación. No habrá obligación de entregarlas, salvo en los casos que fuera ordenado por juez competente.

Se reconoce el derecho de portación de armas, regulado por la ley.

Artículo 39. Propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley.

El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.

Artículo 40. Expropiación. En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas. La expropiación deberá sujetarse a los procedimientos señalados por la ley, y el bien afectado se justipreciará por expertos tomando como base su valor actual.

La indemnización deberá ser previa y en moneda efectiva de curso legal, a menos que, con el interesado se convenga en otra forma de compensación.

Sólo en caso de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz puede ocuparse o intervenirse la propiedad, o expropiarse sin previa indemnización, pero ésta deberá hacerse inmediatamente después que haya cesado la emergencia. La ley establecerá las normas a seguirse con la propiedad enemiga.

La forma de pago de las indemnizaciones por expropiación de tierras ociosas será fijado por la ley. En ningún caso el término para hacer efectivo dicho pago podrá exceder de diez años.

Artículo 41. Protección al derecho de propiedad. Por causa de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna. Se prohibe la confiscación de bienes y la

imposición de multas confiscatorias. Las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido.

Artículo 43. Libertad de industria, comercio y trabajo. Se reconoce la libertad de industria, de comercio y de trabajo, salvo las limitaciones que por motivos sociales o de interés nacional impongan las leyes.

Artículo 60. Patrimonio cultural. Forman el patrimonio cultural de la Nación los bienes y valores paleontológicos, arqueológicos, históricos y artísticos del país y están bajo la protección del Estado. Se prohibe su enajenación, exportación o alteración salvo los casos que determine la ley.

Artículo 64. Patrimonio Natural. Se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. El Estado fomentará la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables. Una ley garantizará su protección y la de la fauna y la flora que en ellos exista.

Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

Artículo 121. Bienes del Estado. Son bienes del Estado:

a. Los de dominio público;
b. Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley;
c. Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas;
d. La zona marítima terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y forma que determinen las leyes o los tratados internacionales ratificados por Guatemala;
e. El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras substancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo;
f. Los monumentos y las reliquias arqueológicas;
g. Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privado que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas; y
h. Las frecuencias radioeléctricas.

Artículo 122. Reservas territoriales del Estado. El Estado se reserva el dominio de una faja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos, contados a partir de la línea superior de las mareas; de doscientos metros alrededor de las orillas de los lagos; de cien metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables; de cincuenta metros alrededor de las fuentes y manantiales donde nazcan las aguas que surtan a las poblaciones.

Se exceptúan de las expresadas reservas:

a. Los inmuebles situados en zonas urbanas; y
b. Los bienes sobre los que existen derechos inscritos en el Registro de la Propiedad, con anterioridad al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis.

Los extranjeros necesitarán autorización del Ejecutivo, para adquirir en propiedad, inmuebles comprendidos en las excepciones de los dos incisos anteriores. Cuando se trate de propiedades declaradas como monumento nacional o cuando se ubiquen en conjuntos monumentales, el Estado tendrá derecho preferencial en toda enajenación.

La Constitución Política de la República de Guatemala señala en cuanto a la reforestación se refiere en el artículo 126 que “La explotación de todos estos recursos, corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas.

La Ley Forestal indica que cuando se trata de bosques en terrenos nacionales, municipales, comunales o de entidades autónomas o descentralizadas se otorgará Concesión; y licencia, si se trata de terrenos de propiedad privada, cubiertos de bosques, pero en todo caso la Concesión sólo podrá ser concedida a personas guatemaltecas individuales o jurídicas, con el objeto de que dichas áreas sean reforestadas mediante regeneración artificial o natural. Por lo tanto en Guatemala otra limitación a la propiedad radica en que sólo personas Guatemaltecas pueden aprovechar el recurso forestal.

Otra particularidad de la Legislación de Guatemala se encuentra en el Código Civil estipula lo siguiente:

Bienes inmuebles: Artículo 445. Son bienes inmuebles: 2. Los árboles y plantas mientras estén unidos a la tierra, y los frutos no cosechados;

Como se desprende de lo anterior en Guatemala a pesar de que los árboles y plantas se consideran como bienes inmuebles *no existe un libro o registro habilitado para la inscripción de estos bienes*.

Quedando sin certeza Jurídica al menos en lo que a la propiedad se refiere, estos bienes cuya trascendencia e importancia ya han sido citados, importancia que es recogida por la Constitución que señala en el Artículo 126. “Reforestación. Se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques. La Ley determinará la forma y requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación, incluyendo las resinas, gomas, productos vegetales silvestres no cultivados y demás productos similares, y fomentará su industrialización. La explotación de todos estos recursos, corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas. Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos y en las cercanías de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección.” Igual declaración recoge la Ley Forestal que indica “Artículo 1.- Objeto de la ley. Con la presente ley se declara de urgencia nacional y de interés social la reforestación y la conservación de los bosques, para lo cual se propiciará el desarrollo forestal y su manejo sostenible”

Y en el Artículo 88 crea el registro Nacional Forestal “.- Registro Nacional Forestal. Con el propósito de censar las tierras cubiertas de bosques y de vocación forestal, así como de ejercer un control estadístico de las actividades técnicas y económicas sobre la materia, se crea a cargo del INAB el Registro Nacional Forestal, en el que se inscribirán de oficio o a petición de parte, según sea el caso:

a. Todos los bosques y tierras de vocación forestal, cualquiera que sea su régimen de propiedad, con expresión detallada de los bosques existentes y los datos de registro de la propiedad de las tierras y de la matrícula fiscal.

b. Los aserraderos urbanos y rurales, manuales o mecánicos, destiladores de resina, impregnadoras, procesadoras de celulosa y papel, carpinterías, fábricas de productos semielaborados o totalmente elaborados y demás industrias similares que utilicen como materia prima productos forestales;

c. Las personas que se dediquen a repoblación forestal;

d. Las personas que realicen actividades de exportación o importación de productos forestales, cualesquiera sea su estado;

e. Las personas que se dediquen a la producción de resinas, látex y otros productos del bosque;

f. Los viveros forestales de todo el país;

g. Los productores y exportadores de semillas forestales;

h. Los profesionales y técnicos que actúen como Regentes Forestales indicados en el artículo 50 de esta ley; e,

i. Las instituciones, organizaciones y asociaciones relacionadas con la investigación, extensión y capacitación en el área forestal y/o agroforestal.

La constancia de registro correspondiente será extendida sin costo alguno a las personas individuales o jurídicas comprendidas en este artículo, quienes en todo caso están obligadas a proporcionar la información que sea requerida".

Si bien es cierto que la Legislación Forestal de Guatemala Decreto 101-96 ha establecido un Registro Nacional Forestal, este es, aparentemente únicamente para fines estadísticos o de censo (al menos así lo declara la citada ley) aunque existen consecuencias jurídicas trascendentales derivadas de la inscripción o no en dicho registro, pero no persigue ni busca asegurar la propiedad de este recurso natural. Lo anterior impide la certeza jurídica de la negociación de un bosque, así como también de la posibilidad de que la cobertura forestal pueda ser dada en garantía de cualquier tipo de obligación o compromiso.

También hallamos que derivado del artículo 40 de la Citada Constitución (seguramente recogida por todas las Constituciones de los países de América Latina) por interés social el derecho de propiedad deja de ser absoluto y puede ser sujeto de expropiación cualquier bien siempre y cuando se declare "la utilidad colectiva, el interés social o público" del bien.

Inequívocamente es de prioridad que las legislaciones Latinoamericanas sean unificadas lo antes posible por los medios al alcance del derecho, para asegurar ante todo que la cobertura forestal, *si ha de ser protegida y garantiza la certeza jurídica de la misma,* que ésta pueda ser inscrita o registrada para los efectos de publicidad y certeza jurídica ante terceros y para proteger y asegurar la misma actividad forestal y el consecuente aseguramiento de la protección al ambiente.

Se ha logrado avanzar considerablemente en cuánto a la protección del ambiente y en este concepto se ha limitado el derecho de propiedad al establecerse que no se puede hacer lo que el propietario desee o mejor le parezca si perjudica al ambiente y de esta forma se instituye y se establece la obligatoriedad de presentar un estudio de *Evaluación de Impacto Ambiental*, el cual surge atendiendo al artículo 97 de la Constitución ya citado en busca de proteger el Ambiente una nueva limitación a la propiedad, cuando al intentar ejercer este derecho de cualquier forma pueda dañarse o lesionar el ambiente.

El Artículo 8 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente establece que. Para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características pueda producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia y aprobado por la Comisión del Medio Ambiente.* sustituido por el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales

El funcionario que omitiere exigir el estudio de Impacto Ambiental de conformidad con este Artículo será responsable personalmente por incumplimiento de deberes, así como el particular que omitiere cumplir con dicho estudio de Impacto Ambiental será sancionado con una multa de Q.5,000.00 a Q.100,000.00. En caso de no cumplir con este requisito en el término de seis meses de haber sido multado, el negocio será clausurado en tanto no cumpla.

Otra limitación a la propiedad radica en la declaratoria de un área, propiedad o zona como Área Protegida, en Guatemala se han logrado avances considerables en obtener que zonas prioritarias sean declaradas como Protegidas, la parte difícil radica en la protección de dichas áreas.

4 Carencia de un Catastro

Otro problema grave en Guatemala es la carencia de un catastro inmobiliario actualizado, datos oficiales estiman que entre el 75% al 85% de las personas en Guatemala carecen de un titulo de propiedad, por consiguiente se adiciona a la falta de certeza jurídica que lo anterior implica que además no podría obtener licencia forestal ya que el que carece de titulo de propiedad no puede obtener Licencia Forestal. En efecto, la Ley Forestal establece en el Artículo 49.- que "La licencia será la autorización para implementar el Plan de Manejo. Cualquier aprovechamiento forestal de madera u otros productos leñosos, excepto los de consumo familiar, los de plantaciones voluntarias y sistemas agroforestales plantados voluntariamente, podrá hacerse solamente con licencia que el INAB otorgará dentro del período que se indica en el artículo anterior, ésta será exclusivamente para el propietario o poseedor legítimo del terreno o del área forestal de la que se trate y la misma estará bajo su responsabilidad y vigilancia por el tiempo que, conforme al reglamento, requiera el Plan de Manejo."

Aparentemente lo anterior podría interpretarse como una ventaja ya que si no se acredita la propiedad no hay licencia y por consiguiente *"no habrá tala"*, sin embargo lo anterior no es del todo cierto, el obtener una licencia forestal asegura que se cumplirá por parte del interesado en lo siguiente: 1º Pagar el valor de la madera en pie; 2º Reforestar o replantar lo talado área por área; y 3º Garantizar el cumplimiento de dicha reforestación con cualquier de los medios de garantía que reconoce la legislación de Guatemala; pero si el interesado solicita licencia y se le deniega, *de todas formas aprovechara el bosque,* sin cumplir con lo anterior en perjuicio no sólo del recurso, si no también del ambiente. Por consiguiente no basta con declarar solamente que el Bosque es de interés social obligatorio si no también de que se promuevan aquellas acciones que permitan -no sólo por el interés ambiental- al ciudadano adquirir o garantizar la certeza jurídica de su posesión.

5 Enunciado del Problema

Pero entonces surge la gran inquietud y problemática de todo nuestro ensayo, si hemos de asegurar proteger el ambiente del "gran vecindario" que es la tierra, declarando aquellos bosques ubicados en lugares prioritarios o de mayor sensibilidad como de interés social (supra social) esta declaratoria, debe poderse exigir y demandar ante cualquier persona incluyendo el mismo Estado, pero no es posible o dable si no hay o no existe un lugar preciso o determinado en donde anotar esta limitación, en donde hacer valer esta declaratoria de "Interés social del bosque" en mención. En Guatemala, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que establece la Ley Forestal se puede obtener una licencia para aprovechar el bosque ya que no existe la limitación por la carencia de la postura o declaratoria de que el bosque es de interés social y está por encima de todo otro interés. Sin esta declaratoria la Constitución Política de la República de Guatemala restrinje el aprovechamiento del bosque únicamente en cuanto a que debe de efectuarse el aprovechamiento bajo consideraciones de sostenibilidad y en forma razonable.

Con la seguridad de que este problema es sintomático de todo América Latina en el mejor de los casos pues indudablemente que no toda la legislación ambiental de nuestros países ha progresado a tal extremo de que cuando menos ya el aprovechamiento del bosque esté restringido o ampliamente regulado, por lo que un gran reto de este Congreso debe ser el de buscar que a nivel Latinoamericano se de un compromiso de las legislaturas o de la administración pública registral dependiendo de cada caso, de establecer y asegurarse que los bosques o vaya si se quiere que la cobertura forestal sea susceptible de inscripción para que la protección, aprovechamiento, y certeza Jurídica de la misma puede hacerse ergo hommens. Superado lo anterior cada país podrá según la conveniencia, necesidad y avance de conciencia ambiental propia, sin necesidad de expropiar la propiedad en si, limitar el derecho de la misma mediante la declaratoria de función social, interés social, interés colectivo o público del bosque o de la cobertura forestal en particular, debido trascendentalmente al interés o al Derecho Humano a disfrutar de un ambiente sano, a disfrutar de agua potable, a un clima sano y estable.

Podría argumentársemе que desde el momento en que el aprovechamiento de un bosque requiere de la licencia, concesión o permiso de la entidad pública reguladora de la materia en cada país, se sobreentiende que ya existe una limitación a la propiedad, sin embargo esta limitación *no es*

suficientemente fuerte o coercitiva, ya que las legislaciones en su gran mayoría establecen que el aprovechamiento del bosque puede hacerse bajo explotación racional, sostenible, sustentable o cualquier otra expresión que indique lo anterior, pero si el clima que ha sufrido tanta variación, si el ambiente que sufre deterioro constante, si las aguas cuyos caudales y pureza disminuyen constantemente han de protegerse y mejorarse para que todos tengamos la posibilidad de disfrutar del medio que nos rodea, así como para evitar que la fauna y flora se convierta en especie extinta y seguidamente se declare al hombre especie extinta, (aunque ya no habría quien declarase a este extinto) deben tomarse medidas más drásticas, al menos en aquellas áreas o zonas de alto riesgo o de prioridad.

El nombre de la República de Guatemala según diversos conocedores viene de la palabra Nahuatl Quatemalan, que significa "tierra o lugar de árboles". No en balde pues el setenta por ciento de la tierra del país es de vocación forestal, sin embargo el avance de la frontera agrícola, las rozas incontroladas que provocan incendios forestales, el uso de la leña como principal energético, y la explotación descontrolada cada día disminuyen la cobertura forestal del país. La gran Reserva de la Biosfera Maya (Área Protegida), ubicada en el Departamento del Peten, es uno de los últimos grandes respiraderos del mundo que quedan, ésta es la mejor evidencia que se puede aportar para justificar la gran necesidad y la urgente protección de los bosques de América Latina

Lo anterior justifica y apoya nuestra inquietud de que sea superada esta necesidad legal de *declarar que el interés forestal prevalece sobre el interés particular* a todo nivel globalmente.

6 Conclusión

- Como resultado del presente informe podríamos respetuosamente recomendar a los Gobiernos Latinoamericanos

- La unificación de criterios y de posiciones en cuanto a que el Bosque en sí y no las leyes que lo regulan deben ser declarados de interés social y por lo tanto aplicar el principio de que la función social de éstos prevalece sobre toda otra consideración, sobre todo otro derecho.

- Llevar a cabo un ordenamiento territorial serio y en forma determinante de la propiedad.

- Clasificar en forma seria y técnica la clasificación de las masas forestales para regular los usos de conformidad con la clasificación que en cada país se utilice de conformidad con un criterio forestal apropiado.

- Insistir en la Educación como mecanismo para lograr la concientización de la importancia y utilidad de proteger nuestros bosques.

- Unificación de criterios y legislación para los efectos de que toda Latinoamérica se encuentra en sintonía o en armonía en la protección de nuestro gran recurso forestal.

Conflictos entre Zonas Indígenas y Áreas Protegidas - Caso de la Biosfera del Río Plátano en Honduras

Mario Vallejo Larios

Introducción: Como aproximación a la zona de estudio, cabe señalar que Honduras tiene una extensión superficial de 11.2 millones de hectáreas. De éstas, el 87.7 por ciento son forestales, aproximadamente el doce por ciento es apto para actividades agrícolas y pecuarias y el resto para otros usos (SAG 2002). 53 por ciento de las tierras de vocación forestal tiene cobertura arbórea en porcentaje muy parecido entre bosques de hoja ancha y de pinar (AFE-COHDEFOR 1997); además, el 24 por ciento del área boscosa se encuentra bajo la condición jurídica de áreas protegidas, ya sea declaradas legalmente o como propuesta (Segura, et al, 1997).

En Honduras se han declarado 107 áreas protegidas o de manejo especial, dentro de ellas está la Reserva de la Biosfera del Río Plátano (RBRP), que forma parte del propuesto Corredor Biológico Mesoamericano. Tiene una superficie de 829,432 hectáreas y está configurada por diversas ecoregiones terrestres y marítimas, alberga ecosistemas únicos de importancia internacional, así como el significativo proceso de intercambio entre las etnias indígenas y la población ladina nativa con el medio ambiente que se realiza en las mismas. (AFE-COHDEFOR 2000). En el área hay poblaciones de las etnias miskito, garífuna, pech y tawahka, con muy poca mezcla en algunos casos, pero fuertemente influenciados por la cultura ladina, en otros [283]. A su vez, los ladinos han tomado muchos elementos de las culturas autóctonas, lo que permite una asimilación que favorece la convivencia de relativa armonía entre las diferentes poblaciones.

Por ser área protegida, adscrita el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras, la RBRP depende administrativamente de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), la cual ha creado una dependencia regional forestal especialmente para hacerse cargo del manejo de la RBRP, que cuenta actualmente con el apoyo del Programa Social Forestal de la Cooperación Alemana, por medio del Proyecto Manejo y Protección de la RBRP, que como estrategia de trabajo divide la Reserva en tres zonas: núcleo, cultural y amortiguamiento. La idea es mantener incólume la zona núcleo mientras que las dos últimas se dividen en cuatro sub zonas: de uso múltiple, uso extensivo, uso especial y áreas de protección y conservación, con diferentes tipos de manejo.

La RBRP fue creada en 1980 mediante Decreto 977; dos años después, la UNESCO declaró la Biosfera como Patrimonio Mundial y en 1997, por gestiones de la RBRP se logró que mediante Decreto 170-97 se aprobaran nuevos límites para la Reserva para totalizar 795,235 hectáreas (AFE-COHDEFOR 1997).

1 La tenencia de la tierra

En un estudio sobre la biosfera se indica que el tipo de tenencia de la tierra es diferente según se trate de áreas indígenas (zona cultural) o zonas de amortiguamiento. En las primeras prevalece la tenencia familiar, pero la disposición de ellas, al igual que los conflictos por la tierra, es manejada por las comunidades, con el agregado que se restringe la venta de tierras a inmigrantes. En cambio, en la zona de amortiguamiento, la población es en su mayoría ladina y la tierra se utiliza en forma individual, a través de mecanismos de compra-venta en forma frecuente (Gebauer, 1997). Se opina que, por lo general, no hay títulos de propiedad en dominio pleno, salvo unos pocos que se otorgaron antes de establecerse la RBRP. Sin embargo, en los últimos años el Instituto Nacional Agrario (INA) otorgó títulos cuya validez puede ser discutible, por tratarse de tierras de vocación forestal y definidas jurídicamente como áreas protegidas.

Los contratos de compra-venta, que hasta hace algunos años se realizaban por pacto "de caballeros" o "de palabra", ahora se acostumbra hacer en documento privado con las formalidades elementales de traspaso, pero sin validez legal ante terceros. De todas formas, parece ser que en la práctica la

[283] Como ejemplo de obras sobre estas etnias, véase R. Lanza, Los pech: una cultura olvidada (Tegucigalpa: Editorial Guaymuras, 1986); y Ramón D. Rivas, Pueblos indígenas y garífuna de Honduras: una caracterización (Tegucigalpa: Editorial Guaymuras, 1993).

relación contractual informal es respetada por las partes y, en cierta forma, representa derecho de uso que puede ser esgrimido a la hora de reclamar derechos.

2 Aspectos legales en la RBRP

La legislación hondureña califica a los indígenas como un sector especial. La Constitución de la República compromete al Estado a "dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país ...". Otras normas legales ordinarias reconocen a las comunidades indígenas, siempre refiriéndose a ellos como un sector especial, entre éstas se destacan el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la Ley de Reforma Agraria y la Ley Forestal. En todos los casos queda clara la voluntad del Estado, no solo de reconocer a estas poblaciones sino que les da un carácter especial otorgándoles derechos y responsabilidades que los distinguen de otros grupos.

Respecto al Derecho que tienen los indígenas sobre la tierra, son varias las normas legales que así lo confirman, partiendo de aspectos generales sobre propiedad contenidos en la propia Constitución de la República y en los tratados internacionales, hasta la normativa ordinaria de carácter general o especial. La Constitución de la República reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad y, además, a los recursos naturales, específicamente los bosques. En el Convenio 169 se desarrolla un enfoque y una estrategia de tratamiento a los reclamos de los pueblos indígenas en el tema territorial y se manejan dos figuras jurídicas como formas de titularidad y de apropiación que deberán ser plenamente reconocidas a los indígenas en el cumplimiento de las responsabilidades que, al suscribir y ratificar el Convenio, adquieren los Estados: la propiedad (que otorga al titular la condición de señor y dueño de un bien) y la posesión (además del reconocimiento legal de la propiedad es necesario que los indígenas entren, en efectiva posesión del área cuyo dominio les es reconocido).

Dentro de la legislación ordinaria, diversas normas se ocupan del asunto de los derechos territoriales y la legalización o titulación de tierras a las comunidades indígenas, pero es en la Ley de Reforma Agraria donde se encuentran las disposiciones más claras y se abren los espacios para la titulación a las etnias. No obstante, existen otras disposiciones relacionados con la materia forestal que contradicen lo anterior. La Ley Forestal y su Reglamento General, hacen referencia a las tierras que poseen los indígenas, denominándolas "Áreas Forestales en fideicomiso poseídas por las comunidades tribales bajo la tutela del Estado" y en el Reglamento a los Aspectos Forestales, de la Ley de Modernización Agrícola al hablar de aprovechamientos forestales, hace mención de las "reservas indígenas". En general se puede afirmar que la legislación nacional vigente, relativa a las responsabilidades del Estado sobre la territorialidad indígena, acoge de manera clara y coherente la posición de efectuar el reconocimiento a las comunidades, del derecho de propiedad en pleno dominio, en comunidad y de manera gratuita de las tierras que ocupan en el ámbito de las zonas y regiones que jurídicamente se reconocen como "tierras nacionales".

3 Derecho de asentados en áreas protegidas

Como fue mencionado, el Estado hondureño ha declarado 107 áreas protegidas y también ha adoptado normativas legales tendientes a reconocer los derechos indígenas de propiedad y de posesión sobre las tierras. Las iniciativas para poner en marcha los compromisos en ambas áreas de la función pública estatal, conducen forzosamente a que, en diversos casos y sobre unas mismas áreas, confluyan las circunstancias de presentar doble condición jurídica y expectativas e intereses duplicados (Roldán y Vallejo, 1997). Estas situaciones pueden conducir a conflictos ya que por un lado se protegen los intereses de la sociedad representados en los beneficios directos o indirectos que se esperan de las áreas protegidas y, por otro, los compromisos internacionales y algunas normas nacionales ordinarias se orientan a otorgar derechos a las comunidades étnicas asentadas en dichas áreas en forma ancestral.

También la existencia de asentamientos de "ladinos" en áreas protegidas, plantea un problema que debe ser analizado a la luz de varias normas que regulan la materia y que permite establecer "momentos" en los cuales una situación dada es legal o ilegal. La Ley de Reforma Agraria, faculta al Instituto Nacional Agrario para exigir la devolución de todos los terrenos rurales nacionales o ejidales que están ilegalmente en poder de particulares, pero, a la vez, si se acredita debidamente la

ocupación directa y pacífica de las tierras nacionales o ejidales, objeto de explotación durante un período no menor de tres años, habrá derecho a la venta de la superficie correspondiente, siempre que no se encuentre entre las exclusiones que establece la misma Ley. Algunas de ellas indican: que el predio objeto de solicitud de adjudicación, siendo de vocación forestal haya sido talado o descombrado para convertirlo a otros usos, o que la ocupación se base en un título supletorio; y en terrenos de vocación forestal, se establece claramente que la autoridad agraria actuará de acuerdo con la autoridad forestal, con el fin de mantener el uso natural del suelo.

Se podría deducir que las personas que estuvieren asentadas en la RBRP antes de 1992 tendrían derecho a que se les legalizara su situación, reconociéndoles los derechos inherentes, pero que quienes hubieren llegado en fecha posterior y en su ocupación hubieren talado o descombrado áreas, quedarían excluidos de este beneficio y más bien podrían ser sujetos de sanción, si así lo considerara el organismo administrativo competente.

4 Posibilidades para legalizar tierras en la biosfera

Para hablar de legalización de tierras en la RBRP es inevitable establecer la diferencia que da el ordenamiento vigente a dos sectores diferentes: indígenas y ladinos. Mientras a los indígenas se les reconocen derechos y obligaciones especiales que permiten suponer que la titulación de tierras a su favor es viable, a los ladinos, en virtud de los impedimentos que establece la legislación forestal, agraria y en general la sectorial agrícola, les es imposible acceder a la titulación de estas tierras por su vocación forestal, salvo la circunstancia calificada de que las mismas estén cubiertas de café, según podría deducirse, a priori, de lo que establece la Ley de Protección a la Actividad Caficultora, cuyos alcances se desarrollan más adelante.

Esto mismo se puede discutir respecto a la utilización de los recursos naturales. Existen claros impedimentos legales para que un propietario privado pueda disponer libremente de los recursos del sub suelo que se consideran no renovables, con mayor razón, para los simples poseedores u ocupantes de predios de carácter público. Sin embargo, los recursos renovables como bosques, aguas, flora y fauna, pertenecen al titular de dominio de la tierra. De acuerdo a la Constitución, en el ámbito de los recursos naturales no hay consideraciones que justifiquen su no-transferencia a favor de particulares, pero existen normas ordinarias que establecen limitaciones de traspaso, uso, goce y disfrute de ciertos recursos, por razones de interés común y utilidad pública, como es el caso de los bosques.

Al hacer referencia a los derechos de los indígenas sobre los recursos de los bosques en aquellas áreas sobre las cuales pueden acreditar un título de dominio, la legislación vigente permite entender que éstos les pertenecen en propiedad y que sobre ellos tienen la capacidad de uso y comparten con el Estado la de administración y manejo. Si tales tierras y recursos se encuentran en áreas protegidas, el uso y aprovechamiento posibles tendrían que ser ajustados a los limitantes y controles que pueden ser establecidos por el Estado para las áreas protegidas.

5 Amenazas para la biosfera en el ordenamiento legal

Conflictos con la caficultora: Algunas disposiciones, como la Ley de Protección a la Actividad Cafetalera, a pesar de que tiene como objetivo principal el estímulo de una actividad productiva importante para la economía del país, pueden impactar en forma negativa sobre las áreas protegidas. Esta Ley dispone que las tierras cultivadas de café no puedan ser afectadas, sin importar la vocación de los suelos donde esté asentada la actividad caficultora y se establece el derecho de los productores de café, para solicitar títulos en dominio pleno, ante la autoridad agraria. Además se instituye una garantía de inexpropiabilidad para los predios cultivados de café y se eliminan los límites que dan lugar a minifundio y latifundio.

A la luz de la Ley de Protección a la Actividad Caficultora se han construido varias hipótesis, casi todas conteniendo la certeza de que la mencionada norma legal impacta en forma negativa sobre las áreas protegidas, porque permite la titulación sin hacer distinción por vocación de la tierra, tipo de tenencia y ubicación del predio. Aparentemente, para poder acogerse a los beneficios de esta Ley, el único requisito es que la tierra esté cultivada de café. Sin embargo, haremos un análisis más exhaustivo que nos permita llegar a conclusiones más acordes con la realidad jurídica.

Para que las tierras puedan acogerse a la Ley, tienen que estar cultivadas de café "o haber iniciado las labores de cultivo". Esta última circunstancia tiene gran importancia ya que si la misma se realiza previa tala o descombro de bosques después de 1992, proviene de una actividad ilegal según la Ley de Reforma Agraria y, por lo tanto, no puede acogerse a una norma legal por proceder de un acto ilegítimo. Debe analizarse también la parte que pide se indique si la tierra que se solicita es de carácter fiscal, debiendo entenderse que si se da esta condición, la solicitud no procede porque se estarían comprometiendo recursos del Estado que solo cabría modificar mediante una ley especial, distinta a la de Protección a la Actividad Caficultora, que es general para toda una línea de producción.

Considerando que en el caso de la RBRP hay poseedores de tierra de fecha reciente y si se da la circunstancia de que éstos, habiendo iniciado actividades de cultivo de café, con la de tala o descombro de bosques, quisieran titular sus predios amparados en el Decreto 199-96, tal situación no procedería porque una ley vigente proscribía tal actividad. Se debe agregar que la RBRP se encuentra adscrita al CPPFI, mediante el cual las tierras catalogadas adquieren el carácter de fiscal y la posesión estatal o municipal sobre estas áreas es imprescriptible y no puede pasar en todo o en parte a dominio privado, salvo por disposición de una ley (artículo 12, Ley Forestal).

Colonización dirigida: Otra norma legal conflictiva es el Decreto Ejecutivo que declara zonas de reforma agraria las tierras nacionales de los Valles de Sico y Paulaya, que fue emitido con el objeto de promover la reforma agraria y el desarrollo sostenible en las tierras de vocación agrícola en los valles citados, aunque se excluye las tierras de vocación forestal, las áreas protegidas y las zonas de riquezas arqueológicas o de interés turístico. Este Decreto es particularmente delicado porque los valles citados limitan con la zona de amortiguamiento de la RBRP, y existe el temor de que los asentamientos motivados con objetivos agrarios, se conviertan en un problema ambiental de grandes dimensiones y afectar un patrimonio mundial.

Aunque en principio no parece existir un impacto negativo directo de este Decreto Ejecutivo sobre la RBRP, se presumen repercusiones en deterioro de la biodiversidad de la zona a mediano plazo; para lo cual bastan algunas presunciones, como que es imposible mantener estable la población en el número de personas incorporadas al proceso de reforma agraria o de que las instancias encargadas de velar porque se cumplan las leyes podrían encontrar problemas para enfrentar este caso específico. Sin embargo, es de considerar que, en caso de conflicto, la Ley de Protección a la Caficultura, por su jerarquía queda subordinado a otras normas que tienen una marcada tendencia conservacionista, como la Ley del Ambiente y la Ley Forestal.

6 Figuras legales que protegen la biosfera

Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable (CPPFI)

Esta figura aparece en la Ley Forestal desde 1961 pero es en los años noventa cuanto se establece formalmente y se la incluye como un proyecto prioritario en el Plan de Acción Forestal (PLANFOR) para la identificación y delimitación de áreas de vocación forestal, especialmente las áreas protegidas. Es prioritario también para el establecimiento de procesos de legalización y titulación, a favor del Estado, de las áreas forestales nacionales identificadas en todo el país. La aplicación del Catálogo se ha iniciado con la inclusión de la RBRP. Según el PLANFOR, "el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable consiste en la identificación catastral de las áreas nacionales, ejidales y privadas con o sin bosque (coníferas o de hoja ancha)" (COHDEFOR 1996). Podemos agregar a la definición anterior, que también se le da categoría de bienes fiscales a las tierras nacionales o ejidales, de vocación forestal que sean inscritas en el Catálogo.

El CPPFI ha sido planteada como opción viable para las comunidades asentadas en áreas protegidas. Sin embargo, lo que parece una buena salida para el caso de terrenos nacionales o ejidales en poder de particulares, amerita un mayor análisis en el caso de que allí existan asentamientos indígenas, por los derechos especiales que a este sector otorga la Constitución de la República y el Convenio 169. El CPPFI se define como un registro público de carácter técnico administrativo en el que se inscribirán las zonas protegidas y también las de interés forestal que se declaran catalogables, con el objeto de declarar, mantener y administrar el Patrimonio Público Forestal Inalienable, lo cual tiene efectos muy importantes para el manejo de las áreas inscritas.

Tal como lo dispone la Ley Forestal de 1971, como efectos jurídicos del CPPFI sobre las áreas catalogadas se pueden mencionar que acredita el carácter de utilidad pública de todos los terrenos forestales incluidos en la zona catalogada y el dominio y posesión de las áreas forestales incluidas en la zona catalogada, a favor del Estado o de uno o varios municipios, sin perjuicio de los derechos y títulos adquiridos legalmente por otras personas naturales o jurídicas con anterioridad al Decreto de declaración. También produce efectos sobre la posesión estatal o municipal en áreas forestales incluidas en zonas forestales catalogadas, a las cuales da las características de imprescriptibles, inalienables e inembargables, con lo cual se ratifica la imposibilidad de realizar cualquier negocio jurídico en estas áreas, salvo autorización especial del Congreso Nacional.

Cuando las áreas son nacionales deben ser inscritas en el Registro de la Propiedad y contabilizadas como bienes públicos en la Contaduría General de la República. La administración es siempre competencia de la COHDEFOR, en representación de la AFE. Con lo anterior, los bienes nacionales catalogados adquieren la característica de "bienes fiscales".

El CPPFI se está ejecutando con algún éxito en la RBRP, pero cabe algunas observaciones de acuerdo a las disposiciones legales que rigen para las diferentes situaciones que allí acontecen y que pueden ser de dos tipos: a) Cuando las tierras están en uso y posesión por comunidades indígenas y b) cuando los poseedores son personas particulares, conocidas como "ladinos". Un caso especial se presenta cuando las tierras están en uso y posesión de comunidades indígenas. Este debe ser analizado conforme al articulado del Convenio 169, que tiene una jerarquía solo superada por la Constitución de la República, por lo cual toda norma ordinaria que se le oponga quedaría subordinada. De acuerdo a lo que se desprende del Convenio, las tierras ocupadas por los indígenas son objeto de titulación, para lo cual debería seguirse un procedimiento especial. Sin embargo, en aras de una situación como es la protección de una zona declarada como patrimonio mundial, podrían hacerse algunas consideraciones que concluyan en una situación más acorde a los objetivos conservacionistas que se persiguen al incluirla en el CPPFI. El propio Convenio 169 contiene algunas disposiciones que podrían ser utilizadas al respecto.

Después de una investigación se puede afirmar que la declaratoria de la zona como área protegida con categoría de Reserva de la Biosfera y su posterior inclusión dentro del Catálogo, son medidas especiales tomadas para salvaguardar el ambiente no solo en el ámbito nacional, por el carácter de patrimonio mundial que le otorgó la UNESCO, que no serían contrarios a los deseos de los pueblos indígenas asentados en la zona. Es de esperar entonces que una medida administrativa como el Catálogo sea bien recibida por los pueblos interesados si a su juicio, impacta positivamente sobre su propio desarrollo, pero se debería cumplir con el requisito de realizar las consultas pertinentes e incorporar a las instituciones representativas de los indígenas en el proceso de planificación desarrollista del área.

Por lo tanto, dadas las condiciones técnico-jurídicas de la RBRP, es de suponer que su incorporación al CPPFI es un paso adecuado y lógico, sobre todo en lo que concierne a las poblaciones de ladinos. Sin embargo, es necesario acotar que esta posición debe ser conciliada de acuerdo a las comunidades indígenas que allí se encuentran asentadas, lo cual no parece muy difícil, si se toma en cuenta que la estrategia de trabajo del Proyecto Manejo y Conservación de la RBRP, actualmente a cargo de la administración de la Reserva, contempla actividades de desarrollo que son muy atractivas para las comunidades indígenas.

Los Convenios de Usufructo

Como una de las acciones prioritarias del PLANFOR, enmarcada dentro de la política de conservación a la naturaleza en las áreas protegidas, se habla de regularizar ”los derechos de usufructo en bosques públicos y áreas directamente protegidas, llegando a acuerdos y compromisos con las comunidades involucradas” [284].

Surgen así, los convenios de usufructo, como un mecanismo de aplicación para las disposiciones legales que se desprenden de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, en el sentido de mantener la vigencia del sistema social forestal, puesto en precario por el modelo de privatización de la mencionada norma legal. Los Convenio de Usufructo proceden de una

[284] Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, Plan de Acción Forestal, I, Pág. 30.

interpretación de la normativa legal que instituye los Convenios o Contratos de Manejo o Arrendamiento, como figura válida en áreas forestales bajo régimen nacional o ejidal, donde haya asentamientos humanos. Los beneficiarios que suscriban los convenios o contratos de arrendamiento, por ejemplo pequeños productores individuales o asociados en cualquier tipo de organización legalmente reconocida por el Estado y ajustados a las disposiciones contenidas en un plan de manejo aprobado por la AFE tienen acceso a los mismos derechos y obligaciones de los propietarios privados, pero no pueden acceder a la propiedad de la tierra.

Actualmente existen 27 convenios de usufructo firmados por COHDEFOR, con diferentes tipos de beneficiarios distribuidos en cuatro departamentos del país, pero se tienen dudas respecto a la validez de estos instrumentos que empiezan por una casi aceptación de los actores, de que los mismos son demasiado complejos para la capacidad de una de las partes y que la propia COHDEFOR no cuenta con los recursos necesarios para dar seguimiento a los compromisos que de ellos se derivan.

La misma denominación de estos instrumentos apunta a un conflicto con la norma legal que instaura el "arrendamiento o manejo" y no el usufructo. Sin embargo, aún asumiendo que el usufructo cae dentro de las categorías anteriores, hay serios cuestionamientos respecto a la validez jurídica de los convenios. Básicamente se discute que las partes signatarias no tienen capacidad legal para crear el Fondo de Garantía Forestal del que se habla en el Título de Responsabilidades Conjuntas y que compromete, entre otras cosas, recursos estatales como un porcentaje de los derechos de tronconaje, que a juicio de algunos entendidos solo es potestad del Congreso Nacional.

Otro elemento de discusión es el plazo de duración de los convenios o contratos, que en ciertos casos alcanza los 40 años (turno de aprovechamiento final de algunas especies de hoja ancha), lo cual supera con creces los cuatro años que corresponden a un período de gobierno y que, si se aplica en forma indiscriminada, se opondría a lo preceptuado en uno de los artículos constitucionales.

Pese a que se podría pensar que la norma constitucional se refiere a otro tipo de contratos, en los cuales los intereses del país se encuentren en verdadero peligro, las partes que se consideran afectadas por los contratos de usufructo aducen que el citado precepto no hace distinción y que, por lo tanto, estos contratos de tipo administrativo (suscritos entre la autoridad forestal y una organización privada con personería jurídica) están también sujetos a esa disposición. n el caso de la RBRP, los convenios de usufructo, que tienen casi los mismos efectos legales que el CPPFI (imprescriptible, inajenable e inembargable), se pueden considerar como una figura legal que reúne características muy importantes, si se toma en cuenta el tipo de manejo que se pretende desarrollar en la Reserva. En ambos casos, la titularidad de dominio de la tierra permanece inalterable a favor del Estado y no de los particulares.

Plan de Manejo Global para la Biosfera del Río Plátano

En el estudio de Gebauer ya mencionado se formula una recomendación que consiste en preparar un Plan de Manejo Global para las diferentes zonas que componen la Biosfera. En el mismo deben garantizarse “los derechos de los usufructuarios y posesionarios y que se acepte y respete la realidad de la Biosfera". Se debe asumir que existe el deseo de reconocer algún tipo de derechos a las personas asentadas en la Biosfera y garantizar "a perpetuidad", los derechos individuales para dar seguridad jurídica sobre su predio. De esta forma se fortalece el desarrollo sostenible de la zona, sin que se trate solo de titular tierras, sino también de legalizar los derechos de usufructo o posesión, según las costumbres de uso y manejo de los recursos en cada zona.

También se percibe la sugerencia de modelos diferentes de acuerdo a las zonas de división administrativa de la Biosfera, lo cual parece tener sentido en el contexto de la experiencia del Proyecto Social Forestal, que trabaja con una estrategia basada en las tres zonas para manejo del área ya mencionadas. Esto, si bien no se acopla totalmente a los principios internacionales, ajusta muy bien con la problemática que ellos viven en su área de trabajo y que los obliga a conciliar intereses encontrados presentes en áreas protegidas con población indígena. Pese a que en el estudio de Gebauer se desprende la idea de que el plan de manejo sea aprobado por el Congreso Nacional, y en consecuencia tenga carácter de ley, la opción escogida fue la de una resolución administrativa, misma que fue emitida por la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal en

septiembre del 2000. De esta manera el Plan de Manejo Global se convierte en un marco orientados para implementar todas las actividades en la RBRP.

Si la implementación del Plan de Manejo Global se acoge a los principios y espíritu del Convenio 169, y se logra conciliar el aceptado comportamiento de los indígenas a la conservación de sus espacios, se podrá cumplir con los objetivos que dieron origen a las Reservas del Hombre y la Biosfera, que no es otro que hacer compatible la conservación con el uso sostenible de los recursos naturales y la preservación de los valores culturales.

7 Reflexiones finales

Según lo investigado, varios hechos permiten visualizar la situación de la RBRP en su doble condición de área protegida y centro de población indígena importante, sin menospreciar la presencia de "ladinos". En el aspecto legal existen tres normas que tienen aplicabilidad y vigencia directa sobre la RBRP, que se complementan entre sí. Además, hay varias leyes que inciden indirectamente sobre la Biosfera.

Amparados en los compromisos asumidos por el Estado hondureño al ratificar el Convenio 169, los indígenas del país están demandando el reconocimiento legal de la propiedad sobre los espacios de uso tradicional, lo que entraña la opción de legalización de las tierras comunales y el reconocimiento de espacios mayores que constituyen el hábitat funcional. La legislación hondureña ordinaria vigente, relativa a la responsabilidad del Estado sobre la territorialidad indígena, atribuye al Estado el compromiso de reconocerle a las comunidades el derecho de propiedad en pleno dominio, en comunidad y de manera gratuita, de las tierras identificadas como "nacionales".

Sobre tenencia, las variantes de posesión de tierras en la RBRP se pueden categorizar en: 1) dominio pleno, acreditado en títulos de validez condicionada a un análisis que permita establecer su legalidad mediante el procedimiento de tracto sucesivo; 2) ocupadas por indígenas en forma ancestral; 3) ocupadas por particulares no indígenas antes de 1992; y 4) ocupadas por esta misma categoría de usuarios, pero en fecha posterior. La forma de acceder a los derechos de legalización varía según la categoría en que estos espacios se encuentren.

Los contratos informales para el traspaso de la tierra que se celebran en la RBRP -salvo prueba en contrario, para el caso, los que se hacen sobre títulos de dominio pleno- ya sean éstos de palabra, documentos privados simples o avalados por algún Juzgado de Paz, no tienen validez legal pero son respetados por las partes, lo que de alguna manera podría generar derechos adquiridos.

Respecto a los alcances de la Ley para la Protección de la Actividad Caficultora, de acuerdo al estudio, las tierras de la RBRP no pueden ser adjudicadas ni tituladas a favor de particulares que se acojan a dicha Ley, porque se encuentra inscrita legalmente dentro del CPPFI y su modificación solo puede hacerse por una ley de carácter especial, dirigida a invalidar el hecho jurídico de inscripción en el Catálogo.

De acuerdo a lo analizado, se puede asumir como factible la coexistencia de la figura del CPPFI sin menoscabar los intereses de los indígenas, tutelados en el Convenio 169, si se logra establecer un adecuado mecanismo de concertación que recoja los criterios de los indígenas y se plasme en acciones acordes a estos parámetros.

El derecho a los recursos naturales que tienen los poseedores de tierras en la RBRP, está condicionado a la calidad de dominio sobre la tierra, pero al escoger una u otra opción de legalización, el Estado puede establecer limitaciones al uso de estos recursos. Con arreglo a la Ley debe entenderse que tales tierras y recursos en el contexto normativo formal tienen como titular de dominio al Estado, pero sobre la base de las disposiciones legales adoptadas por el Estado sobre territorialidad indígena, éstos deben ser reconocidos en propiedad a las agrupaciones indígenas que los han venido ocupando. Los ladinos que tengan posesión previa a la vigencia de la LMDSA tienen derecho a suscribir con el Estado un convenio de usufructo.

La situación de conflicto en las áreas protegidas con poblaciones indígenas, en particular en el caso de estudio, no debería estar planteada, porque la misma condición de Reserva del Hombre y de la

Biosfera, combina ambos elementos en forma efectiva; sin embargo, es evidente que existen problemas de tenencia de la tierra, que podrían eliminarse o minimizarse si se toman en cuenta algunas opciones legales o consideraciones de tipo técnico, la mayoría de los cuales se encuentran en el Plan de Manejo Global, entre ellos:

Para conciliar los preceptos del Convenio 169, con los intereses planteados para la RBRP como área protegida, es pertinente cumplir con el requisito de realizar las consultas en cada caso que afecte a las comunidades étnicas e incorporar a sus instituciones representativas en el proceso de planificación desarrollista del área. Es previsible que los beneficios que se planteen sean suficientes para que los indígenas acepten las modalidades sugeridas.

Se puede realizar el catastro rural de tipo predial que permita obtener información confiable de los límites físicos de los predios y de su situación jurídica, al establecer la documentación que se posee sobre la tierra, tiempo de posesión y otros detalles útiles para sentar las bases de un verdadero inventario de bienes nacionales, imprescindible en la actual condición de zona "catalogada" que ostenta la Biosfera. Por razones antes expuestas, se podría excluir la zona cultural de este catastro.

Al momento de escoger una opción de legalización de tierras - sobre todo en el caso de los indígenas- es pertinente evitar que ésta se haga en forma individual, porque facilita el desmembramiento y porque se debe respetar el interés de las etnias que propugnan por una legalización de tipo comunal, acorde a un procedimiento especial que podría diferir del que se utiliza para la titulación a campesinos. Se debe recordar que la situación jurídica de la RBRP permite imponer limitaciones al uso de la tierra y sus recursos.

De acuerdo a los antecedentes ya establecidos en otros lugares de Honduras, las posibles opciones de legalización de tierras en la RBRP se podrían dar en las siguientes direcciones: reconocimiento a las comunidades indígenas, titulando los predios en forma individual, familiar o comunal, utilizando el procedimiento previsto en la Ley de Reforma Agraria para la adjudicación de tierras a campesinos; y reconocimiento a los ladinos a través de convenios o Contratos de Manejo o Arrendamiento, previstos en el Reglamento al Título Aspectos Forestales de la LMDSA.

En caso de conflictos de aplicación con la Ley para la Protección de la Actividad Caficultora, es pertinente ampliar sobre su análisis, con el fin de interpretar por los canales correspondientes, fuera de toda duda, los verdaderos alcances de esta Ley. Pero de acuerdo a lo analizado, en lo que se refiere a titulación a ladinos, se puede afirmar que la mencionada ley no tiene aplicabilidad en la Biosfera, por oponerse al Convenio 169, que tiene superior jerarquía.

Si se toma en cuenta la política forestal de mediano plazo razonablemente se puede asumir que la aplicación de las dos figuras legales mencionadas para la RBRP (CPPFI y convenios de usufructo) pueden ser medidas oportunas que deben ser analizadas muy detenidamente para evitar las confrontaciones legales propias de un sitio que tiene duplicidad en algunos aspectos ya que, por un lado, como área protegida se está preservando un patrimonio de la humanidad y, por otro, se deben respetar los derechos de las comunidades indígenas y en general de los pobladores allí asentados.

Bibliografía consultada

Administración Forestal del Estado- Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, AFE-COHDEFOR. 2000. Plan de Manejo Reserva del Hombre y la Biosfera del Río Plátano. Tegucigalpa, Honduras.

_____ . 1997. Anuario Estadístico Forestal 1996. Tegucigalpa, Honduras.

Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, COHDEFOR. 1996. Plan de Acción Forestal, 1996-2015, PLANFOR, 3 tomos. Tegucigalpa.

_____ . S/f. Documento general sobre las Áreas Protegidas de Honduras (Inédito); Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

Gebauer, U. 1997. Aspectos Legales de Derechos de Usufructo y de Dominio en la Biosfera del Río Plátano. Proyecto Manejo de Biosfera del Río Plátano. Tegucigalpa.

Instituto Nacional Agrario. INA. 1996. Título definitivo de propiedad por los terrenos de la Biosfera del Río Plátano, a favor de la Administración Forestal del Estado (incluyendo títulos complementarios de 1997). Tegucigalpa.

_____ . Decreto Ejecutivo que declara zonas de reforma agraria las tierras nacionales de los Valles de Sico y Paulaya (Decreto 009-95, Febrero de 1995).

Jenrich, D. 2002. Informe sobre Factibilidad del componente Catastro y Titulación en la Biosfera del Río Plátano. Estudio para el PBRP. Tegucigalpa. (Fotocopia)

Organización Internacional del Trabajo, OIT. Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Secretaría de Agricultura y Ganadería, SAG. 1998. Nueva Agenda Agrícola 1998-2002. Primera versión para discusión. Tegucigalpa.

Segura, O., Kaimowitz, D. y Rodríguez, J. 1997. Políticas Forestales en Centroamérica: Análisis de las restricciones del Sector Forestal. El Salvador.

República de Honduras. 1996. Constitución de la República de Honduras. Centro Tipográfico Nacional, CESSNA. Tegucigalpa.

_____ . Código Civil.

_____ . Ley de Protección a la Actividad Caficultora (Decreto 199-95)

Roldán R. y Vallejo, M. 1997. Opciones de Titulación de Tierras en Zonas Indígenas; estudio para el Banco Mundial. Tegucigalpa.

Vallejo Larios, M. 1998. Recopilación de Leyes Forestales y Disposiciones Legales Afines; preparada para la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal. Tegucigalpa.

La Nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de México

Fernando Montes de Oca y Domínguez

Entorno Global: A partir de la ocupación de territorios forestales, por altas densidades de población, el impacto del género humano se reflejó en una transformación creciente de los ecosistemas, sobre todo al ejercer indebidamente la función pública, interpretar las necesidades sociales prevalecientes y elegir posibles satisfactores, casi siempre en forma reactiva, sin planeación debida y con visión de corto plazo. Por décadas, muchos países, intensificaron la destrucción, desmonte y degradación de los recursos naturales. El cambio en el uso del suelo forestal, hacia la agricultura, la ganadería, la industria o la vivienda y su sobre-explotación irracional, causan la desaparición de bosques, selvas y manglares.

El crecimiento de las ciudades hacia laderas y montañas, ha sido a costa de áreas arboladas, que son determinantes para funciones vitales como: la captación de agua y la protección de la tierra frente a factores erosionantes. Los asentamientos irregulares y la deforestación, acentúan los impactos de desastres naturales; la falta de cubierta vegetal contribuye a formar caudales que arrastran a pueblos enteros. En paralelo, son cada vez más bruscos los cambios climáticos, las sequías, el calentamiento global, el avance de la presión demográfica rural y urbana, la inadecuada distribución poblacional y territorial, la desigualdad social con baja en la calidad de vida, marginación y sobre todo pobreza. Es estrecha la relación entre pobreza y deforestación, erosión y pérdida de fertilidad de la "tierra agrícola" y muy común que las familias pobres, hereden su situación a los hijos, por la llamada "transmisión intergeneracional de la pobreza", que para subsistir explotan al máximo su entorno inmediato o tienden a emigrar a otros sitios.

La "modernidad" genera amplia vulnerabilidad, comportamientos demográficos y estilos de vida, muy diferentes; en México, su población creció casi 7 veces a lo largo del Siglo XX, de 13.6 en 1900, pasó a 104.2 en 2003, se modificó la composición en términos de edad, menos jóvenes, más adultos mayores y 26 millones de madres. Del 2005 al 2025 se dispondrá de alta proporción de habitantes en edad productiva, con gradual envejecimiento, incremento de esperanza de vida y descenso de la mortalidad. En 2010 se estima que el 71.5% de la población sea urbana y para el 2040 cerca de 132 millones de personas (Fuente: Consejo Nacional de Población CONAPO)

No debe olvidarse que parte medular del grado de desarrollo forestal, es proporcional al nivel de valores, educación, formación, investigación y cultura alcanzado por su población y reflejado en comportamientos, con visión de sustentabilidad y planeación estratégica de largo plazo. Contemplar el futuro, es aceptar un proceso de previa transformación educativa, formativa y cultural, con énfasis en los tres capitales que constituyen la competitividad: organizacional, intelectual y logístico.

Ante la creciente demanda energética, que se estima duplicarse en 10 años, habrá que atender el uso menos intensivo de la energía, el impulso a sistemas de cogeneración eléctrica y térmica, así como el desarrollo de fuentes renovables. Por ello, la madera es un recurso natural que suma a su calidez, belleza y cualidades tecnológicas, el hecho de ser totalmente renovable, de acuerdo a los sistemas de gestión que la Ciencia Forestal desarrolla desde el siglo XVIII. Al contrario del petróleo o los minerales, lejos de reducirse su importancia, como materia prima y fuente de energía, la demanda mundial de madera ha sido creciente, así lo atestiguan informes de FAO que constatan incremento en la superficie objeto de aprovechamiento maderero del 130% entre 1960 y 1995, y posible aumento del 63% de dicha superficie entre los años 1995 y 2020.

México cuenta con el 25% de su territorio con potencial forestal: casi 50 millones de hectáreas, la mitad de bosques templados de coníferas y encinos y la otra mitad de selvas tropicales y cerca de 110 millones de hectáreas cubiertas de zonas arbustivas, matorrales y otros tipos de vegetación. A principios del Siglo XX, casi 33% del territorio correspondía a tierras forestales. Se tiene el mayor número de comunidades forestales certificadas en el mundo, lo cual se ha logrado en apenas una década. El avance se refleja en el hecho de que del volumen de madera autorizado que se produce el 13% está certificado como insumo que procede de un adecuado manejo de bosques, de acuerdo con el Consejo Cívico Mexicano para la Silvicultura Sostenible.

Existen retos importantes a enfrentar en la competitividad del sector: la tenencia de la tierra, la reconversión del suelo, la integración de cadenas productivas, la silvicultura comunitaria para explotar áreas boscosas, mediante programa de manejo en ejidos, comunidades y predios privados; la información hacia el consumidor acerca del origen, cualidades y beneficios de productos forestales certificados que generen un mayor mercado interno; la promoción de incentivos fiscales a productores; la dirección técnica de las empresas forestales sociales; la descapitalización en sectores productivos manufactureros; la disparidad entre necesidades y recursos; instrumentos de dudosa efectividad; trabas burocráticas a la inversión; presupuestos insuficientes; el proceso de adecuación de la oferta educativa con la demanda laboral; el impulso a la innovación y la transferencia tecnológica, entre otros.

Las políticas públicas fundamentales requieren inversión en capital humano para restablecer las capacidades mínimas, influir en la modernización y motivar una mejor cultura de calidad ambiental-forestal, que ayude a reorientar la producción y con mayor eficiencia generar polos y puentes de desarrollo, para crear suficientes oportunidades de empleo. Resulta evidente que pocas mejoras en una determinada actividad se pueden introducir sin un conocimiento más o menos detallado de su desarrollo pasado, y con él de los factores limitantes de sus resultados. Parte medular de la política del estado y el grado de desarrollo forestal de un país, es directamente proporcional al nivel de valores, educación, formación, investigación, cultura y disciplina jurídica, alcanzada por su población y reflejada en comportamientos, para que las mismas personas realicen los cambios con visión de sustentabilidad y de largo plazo.

1 Contexto Jurídico

Paralelamente al papel que suele jugar la concientización sobre el aprovechamiento racional de los recursos, ha sido lenta la comprensión del derecho como instrumento necesario para la protección jurídica del patrimonio, la incorporación de la dimensión ambiental en la legislación del desarrollo y su alcance sustentable, que considere la perdurabilidad de la base natural que en el largo plazo hace posible los procesos económicos. A su vez, ha sido tardía o limitada la actividad del profesional e investigador del derecho en su debida regulación, cuando que principalmente a los juristas en general y en particular a los especialistas en Derecho Forestal y Ambiental, corresponde revisar constantemente y al detalle los acontecimientos, para tener un conocimiento racional, profundo y sistemático de los hechos, focalizar al evaluar los alcances y aportar el marco jurídico al ordenamiento ecológico, que facilite mejorar las expectativas en un espacio y tiempo determinado, con mecanismos apropiados para su aplicación y esquemas de resolución de controversias, en un derecho de interacciones y vinculante.

Más que ser reactivo a la problemática legal, hay que proponer soluciones prudenciales que fortalezcan el cumplimiento del orden, la seguridad, la legalidad, la unidad del sistema jurídico ambiental y forestal e impulsar los cambios necesarios dirigidos a lo realizable en las próximas tres décadas, dado que el impacto podría variar múltiples tendencias si no se concretan condiciones para que en el futuro se gane en estabilidad, conciencia social y estructura institucional. El contexto político-jurídico mundial del llamado derecho de protección de la naturaleza, que abarca los distintos componentes de los ecosistemas, asociados entre sí, como patrimonio natural en su conjunto, ha cambiado de una manera sensible en los últimos 25 años, lapso en el que han sido de gran trascendencia las transformaciones que ha experimentado la legislación.

Ante el deterioro ambiental que fragmenta a los ecosistemas forestales, sustentadores de vida y actividad humana, corresponde a los especialistas en Derecho Forestal y Ambiental aportar el ordenamiento ecológico que mejore expectativas, con soluciones acordes a necesidades reales y políticas públicas adecuadas, con enfoque y visión integradora, basadas en un trabajo interdisciplinario, de planeación estratégica que descubra las fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades del entorno y transforme en círculo virtuoso, el círculo vicioso de subdesarrollo, inequidad y deterioro, que tanto afecta a los ecosistemas forestales, sustentadores de bienes y servicios, para la actividad humana, la continuidad de la vida y mantener las condiciones que la hicieron posible.

Antes de contemplar el futuro, es necesario aceptar humildemente que conocerlo con precisión es imposible y exige un proceso previo de transformación educativa, formativa y cultural de la población,

con énfasis en los tres capitales que constituyen la competitividad: organizacional, intelectual y logístico. Así como desarrollar instituciones comunitarias que convengan la conservación de bosques y tengan mecanismos de acceso a recursos suficientes. Construir escenarios sobre el porvenir, facilita entender y subrayar las fuerzas principales que determinan y empujan al futuro en diferentes direcciones. Reconocerlas permite tomar mejores decisiones hoy. Los determinantes detrás de posibles futuros serán pivotes principales sobre los que habrá que actuar. El pasado es relevante para entender lo que viene, ayuda a comprender mejor el presente y enfrentar con innovación y creatividad futuros indeseables, caminos encontrados, cambios de dirección y redefinición de fuerzas, acciones y papeles que asumir en el tiempo.

2 Las leyes forestales en México y la CONAFOR

A partir de la Constitución Política de 1917, el país ha contado con 7 leyes forestales en 1926, 1942, 1947, 1960, 1986, 1992 y 2003. En los últimos 17 años, los problemas de los recursos forestales, han sido centro de atención de la legislación mexicana, sobre la protección jurídica de la flora silvestre terrestre, que en su conjunto, incluye los bosques y las selvas, sólo en ese lapso se han emitido tres leyes: La Ley Forestal de 1986, así como su Reglamento (DO 13/VII/88), la Ley Forestal de 1992 (DO 22/XII/92) y la nueva Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable de 2003.

En el aspecto institucional de la función pública, el 4 de abril del 2001 fue creada la Comisión Nacional Forestal, como un organismo público descentralizado del Gobierno Federal de México, sectorizado con SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), ha sido encargado por el Presidente de la República Lic. Vicente Fox Quezada de coordinar la participación y vinculación interinstitucional de los tres poderes y órganos de gobierno, así como de la sociedad y sus organizaciones, para que todas las fuerzas puedan compartir criterios y concertar acciones concretas y eficaces que conviertan en realidad el manejo sustentable de nuestra riqueza natural, por ello los bosques, el agua y el suelo, han sido considerados asuntos de seguridad nacional. Una de sus primeras tareas fue elaborar, su estatuto interno, un Programa Estratégico Forestal al año 2025 y un Programa Nacional 2001-2006, documentos que se pueden consultar en www.conafor.gob.mx.

3 Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable de México

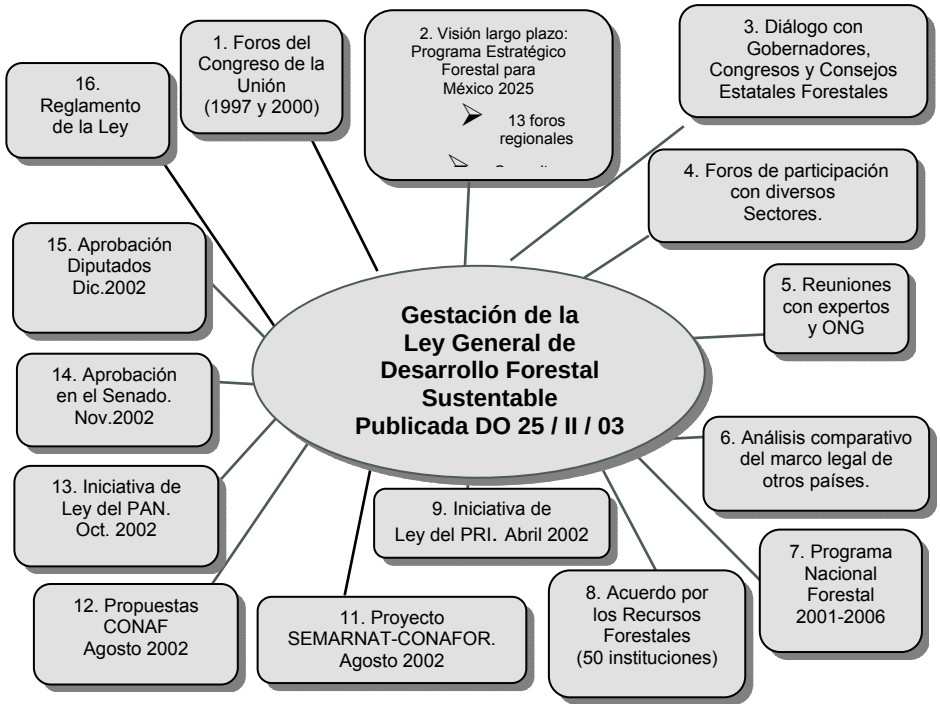
Del actual panorama de instrumentos de primer orden, como adecuación reciente a la normativa jurídica, debe considerarse las disposiciones de la nueva Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable de México, que entró en vigor el 25 de mayo de 2003 y cuyo proyecto de Reglamento está siendo analizado en diferentes foros.

a)- Objeto: Regular y fomentar la conservación, protección restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos. Distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, Estados y Municipios con el fin de Propiciar el Desarrollo Forestal Sustentable. Al Desarrollo Forestal Sustentable la Ley entiende como "… un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector…".

b)- Disposiciones generales: Abroga la Ley Forestal publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1992 y sus reformas posteriores. Deroga toda disposición que se le oponga o contravenga. El Decreto del 21 de febrero del 2003, se publica en el Diario Oficial, el martes 25 de febrero 2003. Entra en vigor 90 días de su publicación, el 25 de mayo 2003. En no más de 9 meses de la entrada en vigor (Enero 04) debe expedirse el Reglamento. Mientras, el del 25 septiembre 1998, se continuará aplicando en lo que no se oponga a la Ley. El Servicio Nacional Forestal en 6 meses (Nov. 03).

c)- Puntos principales: Se contempla la relación jurídica entre los diversos actores del Sector Forestal. Su estructura se divide en 8 grandes títulos y 171 artículos que contienen principios rectores, criterios obligatorios e instrumentos de política forestal; integración y funcionamiento del Servicio Nacional

Forestal, creación del Consejo Nacional Forestal, los Consejos Estatales y Regionales Forestales; manejo integral y sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables; la educación, la capacitación, la investigación y la cultura forestal; el financiamiento, el impulso a la silvicultura comunitaria, así como descentralización, federalismo forestal y fortalecimiento institucional.



Igualmente se desregulan fuertemente las plantaciones forestales comerciales; se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad de los recursos biológicos y del conocimiento y usos tradicionales de las variedades y especies vegetales; se promueve la formación de Unidades Regionales de Manejo Forestal; se crea el Fondo Forestal Mexicano para apoyar proyectos específicos de servicios ambientales y cadenas productivas, se establece el sistema de mejoramiento genético forestal, se vincula agua-suelo-bosque, entre otras importantes medidas.

d)- La Reforma Estructural del Sector Forestal debe atender:

Al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

A la agenda del Acuerdo Político Nacional y

Formar parte del paquete de la Reforma del Estado

4 Grandes Objetivos de la Reforma Emprendida

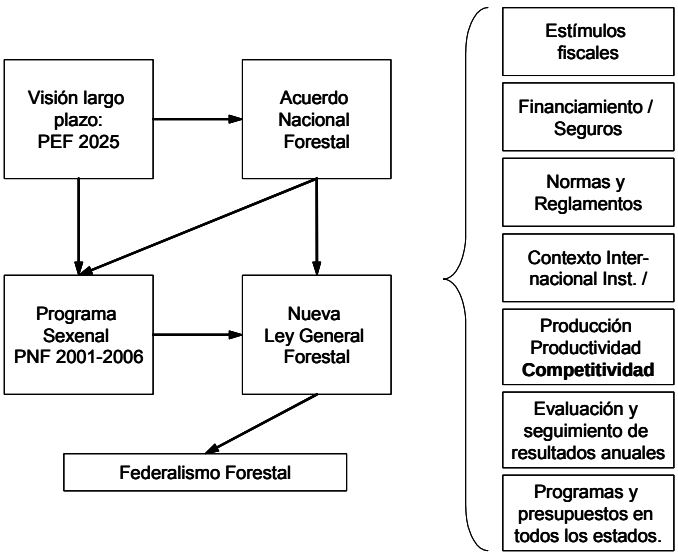
A.-Frenar la ilegalidad y depredación.

B.-Incrustar Nuevo Modelo Forestal Mexicano.

C.-Federalismo Forestal y participación social.

D.-Vincular Agua – Suelo – Bosque – Biodiversidad.

E.-Cadena de valor para generar riqueza y empleo.



Objetivo A: Parar la ilegalidad

Frenar la corrupción, la tala inmoderada y clandestina, la ilegalidad y la degradación de los ecosistemas forestales así como controlar el cambio de uso de suelo que históricamente ha caracterizado al sector. Cambios propuestos:

1.- Estimular el aprovechamiento legal del bosque natural y aumentar la oferta de madera, a través de las plantaciones forestales comerciales. Arts. 77 y 85 a 96.

2.- Hacer más rígidas las medidas de control, explicitar las infracciones y sanciones, y aumentar las multas por delitos forestales. Arts. 115, 116, 163 a 170.

3.-Disminuir tiempos muertos en la gestión forestal y desregular a su máxima expresión las Plantaciones Forestales Comerciales. Arts. 87, 92 a 94.

4.-Establecer afirmativa ficta para plantaciones forestales comerciales y negativa ficta para bosque natural. Arts.89 y 84

5.-Establecer la obligación de solicitar permiso previo para la instalación de aserraderos. Arts. 116

6.-Obligar a contar con un documento expedido por la autoridad, para transportar la madera (guía de transporte). Arts. 115

Objetivo B: Nuevo Modelo Forestal Mexicano

Instrumentar para el siglo XXI con una visión integral, global, de largo plazo y competitiva:

Mejores y renovados programas, procesos e instituciones;

Mayor presupuesto federal, estatal, público, privado y social;

Marco normativo que modernice al sector;

Sistemas de financiamientos accesibles y eficientes;

Servicio profesional de carrera forestal;

Sistema de evaluación adecuado;

Tecnologías de la información;

Capacitación congruente con el PEF 2025;

Investigación, Desarrollo, Innovación y transferencia de tecnología;

Organización productiva (integración de cadenas);

Desarrollo de la silvicultura comunitaria;

Programas institucionales dirigidos a la reforestación, desarrollo forestal, bosque natural y plantaciones forestales comerciales que respondan a la realidad del país, entre otros.

Cambios propuestos:

1.- Desarrollo Forestal Sustentable (DFS) como eje de Política Nacional Forestal. Arts. 1, 29 y 30.

2.- Dar fuerza legal a la CONAFOR como organismo integrador y ejecutor de las políticas forestales. Art. 17.

3.- Fijar criterios obligatorios de política forestal. Arts. 30, 32 a 34.

4.- Establecer la Planeación y Evaluación de Largo Plazo. Art. 36.

5.- El Inventario Nacional y el Registro Nacional abiertos para todos los usuarios y sociedad; además mejorar su operación en general. Arts. 44 a 47 y 51 a 54.

6.- Fomentar los Productos Forestales no Maderables. Arts. 97 a 100.

7.- Revalorar y establecer control de nuestros Recursos Biológicos (genéticos) y da a sus propietarios los derechos mínimos. Arts. 101 a 106.

8.- Establecer los programas de manejo regional y las Unidades de Manejo Forestal como instrumentos de ordenación forestal. Arts. 62, 83 y 112.

9.- Impulsar el Fondo Forestal Mexicano, que promueve los Servicios Ambientales y el desarrollo de las Cadenas Productivas. Arts. 142 y 143.

10.- Exigir mayor atención a la infraestructura mínima que requiere el sector para sobrevivir y después ser más competitivo. Arts. 144 y 145.

11.- Promover la coordinación e impulsar la investigación forestal. Art. 146.o

12.- Acrecentar esfuerzos en programas de Educación, Cultura y Capacitación Forestal. Art. 147 y 148

13.- Impulsar las Cadenas Productivas. Arts. 13, 34 y 142.

14.- Promover Servicio Profesional de Carrera Forestal y uso de tecnologías de la información. Art. 22

15.- Establecer en la Ley el PRODEPLAN, el PRODEFOR y el PRONARE. Art. 138

Objetivo C: Federalimo Forestal

Desarrollarlo para que propicie la participación ciudadana en la toma de decisiones así como la de los tres órdenes de gobierno, fortaleciendo instituciones públicas, privadas y sociales. Arts. 6 y 155.

Cambios propuestos:

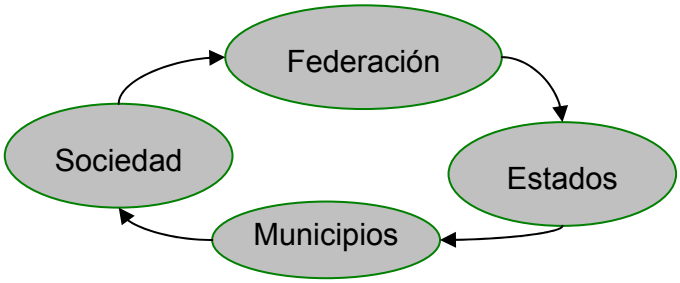
1.-Ley GENERAL que permite reconocer la capacidad y el derecho de los demás órdenes de gobierno para asumir -de manera excluyente- facultades y atribuciones que actualmente tiene la federación Arts. 11 a 15.

2.-Instrumentar un Auténtico Federalismo Forestal con la gradualidad limitada que amerita la realidad nacional y de cada Estado. Arts. 25 y 3° Transitorio.

3.-Fijar con claridad mecanismos de coordinación con los Estados y con otras dependencias relacionadas con el sector (CNA, CFE, SAGARPA, CONANP, entre otros). Arts. 24 a 28.

4.-Fortalecer la participación social. Los Consejos Técnicos dejan de ser Consultivos. Arts. 155 a 157.

5.-Instrumentar sistema de información forestal completo, obligatorio y abierto en el que los tres órdenes de gobierno participan junto con la sociedad. Arts. 39 a 43.



6.-Crear el Servicio Nacional Forestal como sistema de coordinación para la atención eficiente y concertada del sector público forestal. Arts. 8 a 10.

7.-Establecer la figura de las promotorías de desarrollo forestal como el servicio de manera coordinada de difusión de los programas y apoyos, promoción de la organización de los productores y atención a los mismos. Art. 23.

8.-Participación social en la planeación y evaluación. Arts. 155 a 157.

9.- Rendición de Cuentas y la obligación, tanto del gobierno federal como estatal, de informar el estado que guardan los bosques y selvas. Art. 38.

10.- Reconocer que los ecosistemas forestales no sólo proveen madera; contribuyen a mitigar el calentamiento global; generan servicios ambientales, clima, belleza escénica y biodiversidad, entre otros, reduciendo con ello riesgos y consecuencias de desastres naturales.

Objetivo D: Vincular Agua-Suelo-Bosque -Biodiversidad

Reconocer que los ecosistemas forestales no sólo proveen madera; contribuyen a mitigar el calentamiento global; generan servicios ambientales, clima, belleza escénica y biodiversidad entre otros, reduciendo con ello riesgos y consecuencias de desastres naturales.

Cambios propuestos:

1.- Orientar los trabajos, programas e inversiones a Cuencas Hidrológico-Forestales, considerar la preservación del suelo y biodiversidad. Arts. 3, 27, 28, 33, 37, 112, 126 y 144.

2.- Frenar crecimiento de frontera agropecuaria a costa de lo forestal. Art. 27 y 33.

3.- Poner más énfasis en las tareas de Sanidad y Prevención de incendios, sin restar importancia a las acciones de combate y control. Arts. 119 a 125.

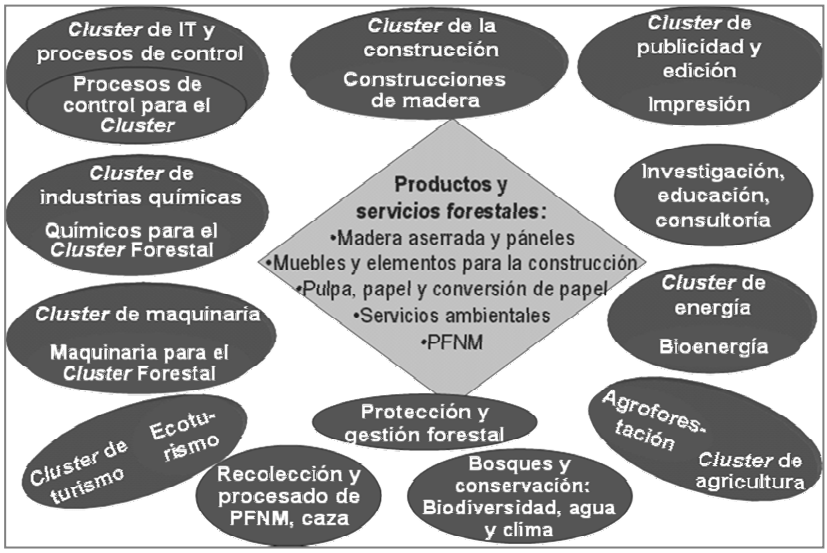
4.- Abrir espacios para Mercado de Servicios Ambientales. Arts. 12, 16, 22, 133 y 143.

5.- Proteger áreas boscosas colindantes con ríos, lagunas, manantiales, etc. Arts. 129.

6.- Dar especial atención a la conservación y restauración de suelos. Arts. 3, 15, 16, 22, 27, 33, 37, 55, 62, 100, 117, 120, 127, 144...

Objetivo E: Combatir Pobreza, Generar Riqueza y Empleos en Zonas Forestales

Crear y fortalecer cadenas de valor en todo terreno:



Cambios propuestos:

1.- Refrendar el derecho de los dueños y poseedores de los bosques de ser los beneficiarios del uso de los recursos forestales (política que terminó con las concesiones forestales hace 15 años). Art. 5.

2.- Promover más a los silvicultores con estrategias dirigidas hacia ellos que los hace más responsables del buen manejo forestal. Art. 107.

3.- Respeto a usos y costumbres (indígenas) y su derecho a participar en la planeación y ejecución de acciones que afecten su hábitat. Art. 3, 13, 22, 32, 33, 72, 102, 105, 110, 147, 150, 156 y 100.

4.- Impulsar el Fondo Forestal Mexicano, para desarrollar las Cadenas Productivas y el mercado de Servicios Ambientales. Art. 142 y 143.

5.- Formaliza instrumentos e incentivos para el Desarrollo Forestal. Arts. 137 a 141.

6.- Frena el cambio de uso del suelo. Art. 117 y 118.

7.- Impulsa el desarrollo de los No Maderables. Arts. 97 a 100.

8.- Establecer criterios obligatorios de carácter social y económico. Arts. 32 y 34.

Conclusiones

Primera.- Por décadas muchos países, intensificaron la destrucción, desmonte y degradación de recursos naturales, lo que generó amplia vulnerabilidad, comportamientos demográficos y estilos de vida, amparados en instrumentos legales, vigentes en su momento, pero sin visión prospectiva.

Segunda.- Ha sido lenta la comprensión del derecho como regulador necesario para la debida protección jurídica del patrimonio forestal y la incorporación de la dimensión ambiental en la legislación del desarrollo, con enfoque sustentable.

Tercera.- El contexto político-jurídico mundial, del llamado derecho de protección de la naturaleza, que abarca los distintos componentes de los ecosistemas, asociados entre sí, ha cambiado de una manera sensible en los últimos 25 años con grandes transformaciones en la legislación internacional.

Cuarta.- La competitividad sectorial exige el cumplimiento del orden, la seguridad y la legalidad; afirmar la estructura y unidad del sistema jurídico forestal-ambiental, integrador y vinculante; fortalecer mecanismos ágiles y esquemas de resolución de controversias, en cuyo contenido se observen las fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades del entorno

Quinta.- Más que un estilo reactivo a la problemática de ilegalidad existente, se requieren propuestas jurídicas que impulsen cambios necesarios y realizables en las próximas tres décadas, para influir en la modernización y transferencia tecnológica, la transmisión del conocimiento y la motivación a una mejor concientización ambiental-forestal, que ayude a reorientar la producción con mayor eficiencia.

Sexta.- Ante el deterioro ambiental que fragmenta a los ecosistemas forestales, sustentadores de vida y actividad humana, corresponde a los especialistas en Derecho Forestal y Ambiental aportar el ordenamiento ecológico.

Séptima.- Parte medular del grado de desarrollo forestal sustentable de un país, es proporcional al nivel de valores, educación, formación, investigación y cultura reflejado en comportamientos personales con visión de largo plazo.

Octava.- La Comisión Nacional Forestal, organismo público descentralizado del Gobierno Federal de México, coordina la participación y vinculación interinstitucional de los tres poderes, órganos de gobierno y sociedad civil, para que todas las fuerzas compartan criterios y acciones concretas que conviertan en realidad el manejo sustentable de nuestra riqueza natural, por ello los bosques, el agua y el suelo se han considerado asuntos de seguridad nacional.

Novena-El objeto de la nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de México, permitirá regular y fomentar la conservación, protección restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos. Así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, Estados y Municipios

Décima.-Está en marcha el proceso evaluable y medible, mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social, que tiende a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector.

El Nuevo Ordenamiento Forestal Mexicano – Alcances y Perspectivas

Giorgio Gonzáles Giovannetti

Estrategia de Desarrollo: El nuevo ordenamiento forestal mexicano obedece a un compromiso de cambio planteado desde el inicio de la presente administración (2001-2006): Lograr, bajo una visión de largo plazo y sobre la base de un federalismo cooperativo, el desarrollo forestal sustentable del país. En él deberán reflejarse los postulados del modelo ideal de desarrollo que en su orden se propusieron en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND)[285], Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN)[286], Programa Nacional Forestal 2001-2006 (PNF)[287] y Programa Estratégico Forestal 2025 (PEF2025)[288], para que se constituya en la mejor herramienta de trabajo del sector forestal que convertirá en realidad la visión de largo plazo[289], estableciendo una distribución inteligente y eficaz de competencias forestales entre los tres órdenes de gobierno.[290]

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable[291] ha significado el primer paso firme en la avanzada. Así, al tiempo que ofrece múltiples innovaciones con relación a la legislación federal anterior[292], sienta las bases para un nuevo régimen de derecho forestal en el que habrán de sumarse treinta y dos voluntades legislativas locales e innumerables reglamentarias municipales, cada una en el contexto de su propia realidad política, social, económica y ambiental. Todo ello, con la finalidad de lograr el desarrollo forestal sustentable del país, entendido éste como un proceso que tiende a alcanzar la productividad óptima y sostenida de los recursos forestales para beneficio de la sociedad, mejorando la calidad de vida, sin afectar el equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales... y que se ajuste a las características y peculiaridades de cada región con el fin de satisfacer las necesidades económicas, ambientales y sociales de las personas.[293]

Lo anterior ofrece múltiples expectativas de desarrollo. La mejor lectura que hacemos de este discurso es el siguiente: Para estar en condiciones de insertar el desarrollo forestal a los rubros del desarrollo nacional, habrá que romper con el verticalismo del poder central y explotar las capacidades de acción, planeación y ordenación transversal, en las que participen los distintos actores de la gestión pública estatal y municipal. Desde esta perspectiva, miramos al nuevo ordenamiento forestal mexicano como un proceso complejo y exhaustivo, en el que habrán de superarse múltiples obstáculos y desafíos propios del cambio. Un proceso cuya consolidación se verá cristalizada cuando

---

[285] Presentado por el Ejecutivo Federal en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Ver criterios centrales para el desarrollo de la Nación. Pp. 42 y 43.

[286] Presentado por el titular del Ramo en el marco de la planeación sectorial. Ver Líneas de acción estratégicas. P. 78

[287] Presentado por el titular de la Comisión Nacional Forestal en el marco de la planeación institucional. Ver objetivos y estrategias. Pp. 76 y 77.

[288] Presentado por el titular de la Comisión Nacional Forestal como un plan estratégico para el desarrollo forestal sustentable del país con una proyección de 25 años. Establece una estrategia general para el desarrollo forestal sustentable, basada en un diagnóstico temático formulado por actividad forestal y con vista en un objetivo general - Lograr una gestión sustentable de los ecosistemas forestales: el fomento de una producción forestal integral cada vez más ecoeficiente y el estímulo a esta forma de producción y conservación, el mejoramiento del bienestar social, especialmente en las áreas rurales, y el mantenimiento del potencial de producción maderable, no maderable y de servicios ambientales. p. 46

[289] PNF, p. 72

[290] Loc cit.

[291] La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se aprobó por unanimidad de votos en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó el día 25 de febrero en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor a los siguientes 90 días de su publicación, el día 26 de mayo del 2003. Su elaboración fue precedida por un amplio margen de consultas en el que se desarrollaron múltiples foros y talleres de análisis y discusión por parte de diversas agrupaciones sociales y privadas e instituciones académicas relacionadas con el sector forestal.

[292] Entre otras innovaciones, puede señalarse el establecimiento de los principios rectores y de criterios obligatorios de carácter social, ambiental y económico de la política forestal (artículos 29-34), la adopción de una vertiente de proyección a largo plazo en el marco de la planeación del desarrollo forestal (artículos 36-38), la concurrencia de atribuciones conferidas a los Estados y Municipios (artículos 12-15), el abanico de funciones de la Federación transferibles a los Estados por vía de la descentralización administrativa (artículo 24), la creación de un Fondo Forestal Mexicano que desarrolle mecanismos de apoyo y promoción a proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva, así como de mecanismos de cobro y pago de servicios ambientales (artículos 142-143), la desregulación de las plantaciones forestales, la certificación del buen manejo forestal mediante auditorias técnicas preventivas (113-114), etc.

[293] PNF p. 69

los gobiernos locales y municipales, dotados de sus respectivos ordenamientos, ejerzan su potestad de manera congruente con los objetivos, principios rectores y criterios obligatorios plasmados en la Ley General, en armonía con su propia realidad y su particular perspectiva de desarrollo.

1 Hacia un Federalismo Cooperativo en Materia Forestal

En México, el diseño constitucional básico se alza sobre el principio del federalismo dual, de origen *pacticio*.[294] Con vista en la cláusula del "pacto federal" insertada en texto constitucional, nuestro constituyente prescribió que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." Sin embargo, el curso efectivo de los hechos y el poder han provocado que bajo el manto del artículo 124 constitucional, se haya reformado una y otra vez la Constitución para afianzar el predominio de los poderes centrales.[295]

Ante la predominante tendencia[296] centralista del país, durante las últimas tres décadas se ha venido desarrollando un tipo de federalismo distinto. Éste parte del poder central y no a partir del ejercicio libre y soberano de la potestad originaria y primigenia de los estados, se constituye del centro hacia la periferia; es decir, un federalismo que da realidad a los poderes locales a partir de una decisión política fundamental,[297] consistente en afianzar al poder central los ámbitos materiales de competencia y delegarle la potestad de distribuir o redistribuir su ejercicio entre los distintos órdenes de gobierno, permitiendo con ello cierta flexibilización en su diseño.

Paradójicamente, los ensayos experimentados bajo este mecanismo se han considerado como poco más auténticos o sinceros al momento de distribuir competencias, en cuanto impulsan un federalismo de tipo cooperativo que, de otra forma, se encontraría probablemente perdido.[298] Así, mientras que el federalismo dual acepta la existencia de ámbitos fijos, -una distribución excluyente de competencias que procura la certeza-, el federalismo cooperativo se pronuncia por la naturaleza móvil de sus límites. Éste fenómeno se ha adoptado en el lenguaje constitucional mexicano bajo el término de "facultades concurrentes",[299] cuyo concepto suele emplearse para referirse a facultades coincidentes –o incluso coexistentes- y no en el sentido original de concurrencia sucesiva y supletoria.

Así, de acuerdo con la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las facultades conferidas a la federación y a los estados podrían clasificarse de la siguiente manera:

A.- Facultades explícitas, que son precisamente las previstas en la enumeración que limitativamente establece la Constitución, con absoluta claridad;

---

[294] Díaz Díaz, Martín.- México en la Vía del Federalismo Cooperativo. (Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias). Edición especial en Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando. Página Web de la Barra Mexicana de Abogados, México, p. 2

[295] Loc. cit. El sistema presidencialista mexicano, la existencia de un partido político oficial centralizado que operaba en el ámbito nacional, así como la subordinación política y tributaria de los estados a la federación, fueron algunos de los obstáculos para el desarrollo del federalismo en México, en tanto que impidieron el desenvolvimiento de la autonomía estatal. Cfr. Muggenburg Rodríguez Vigil., Carlos. Algunos aspectos relativos al origen y evolución del sistema federal mexicano. Escuela Libre de Derecho, Pp. 100, 136).

[296] De acuerdo con Martín Díaz y Díaz, El federalismo es un proceso dinámico que atiende a los flujos efectivos de poder dentro de un régimen con base territorial. "Entender al federalismo como proceso supone observarlo "como la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad". Op. cit., Pp. 3 y 22.

[297] Ibídem, p. 2

[298] A partir de las últimas dos décadas se ha ensayado un mecanismo más auténtico para distribuir competencias, habiendo tomado el federalismo un nuevo impulso de tipo cooperativo a partir de las experiencias en educación y salubridad general. Para recibir este fenómeno se ha adoptado el poco feliz concepto de "facultades concurrentes. Ibidem, p.3

[299] Loc. cit. En efecto, las materias de asentamientos humanos y de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, se incorporaron al texto constitucional confiriendo al Congreso General la facultad de establecer la concurrencia entre la federación, estados y municipios en dichas materias. (Artículo 73 fracción XXIX incisos C y G). Así, a través de la desconstitucionalización de la distribución de competencias, el constituyente permanente delegó en el poder central, la facultad de conferirlas a la federación, estados y municipios. El ejercicio de dicha facultad se instrumenta a través de las llamadas leyes generales o leyes marco.

B.- Las facultades implícitas que son las que necesariamente deben utilizarse para poder ejercer las facultades explícitas: son los medios de valor instrumental necesarios para ejercer las facultades explícitas, siendo así, la razón de la existencia de la fracción XXX del artículo 73 constitucional;

C.- Facultades coincidentes, que son aquellas que la Ley Fundamental permite se ejerzan en forma simultánea, tanto por la Federación como por los Estados, versando sobre el mismo contenido o ámbito material; de ellas dan cuenta los artículos 31, fracción IV, y 73, fracción VII, pero entendiéndose que son facultades coincidentes porque refieren al sostenimiento del gasto público y a la materia tributaria, respecto del ámbito de atribuciones de entidades federadas y Federación; también se puede citar el caso del último párrafo del artículo 117 constitucional, que dice: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo", y, la fracción I del artículo 104 que establece la jurisdicción dual;

D.- Las facultades coexistentes, que son aquellas que versando sobre la misma materia, su contenido ha sido dividido para su ejercicio entre la Federación y los Estados, delimitando el ámbito material de acción de cada autoridad, y así, si conforme a la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, la Federación queda facultada para legislar sobre vías generales de comunicación, los Estados quedan facultados para legislar sobre vías locales de comunicación; se puede citar también la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, que dispone la distribución de la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, y, por último, se podrían señalar los casos en que la Federación se le atribuye la legislación básica (supuestos en que se habla de bases o principios), pudiendo corresponder a los Estados y Municipios la legislación de su desarrollo, por ejemplo, el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, que dice: "Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias", o el 116, fracción VI, que establece: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias";

E.- Las facultades concurrentes, que suponen el ejercicio por parte de los Estados de facultades otorgadas a la Federación, siempre que no constituyan facultad exclusiva o no sean facultades prohibidas a los Estados y no hayan sido ejercidas por la Federación; se trata de facultades sucesivas y supletorias y en caso de que la Federación las ejerza, la actividad estatal queda abrogada por virtud de ese ejercicio. Es común que al analizar el tema de facultades, las facultades concurrentes se confundan con las facultades coexistentes y con las facultades coincidentes, y, se les denomine indistintamente, sin embargo, de lo antes referido, se desprende que la naturaleza de unas y otras es distinta, y, por tanto, también sus efectos jurídicos. Ahora bien, del análisis de las disposiciones constitucionales, se colige que las facultades concurrentes no existen dentro de la conceptualización a que se ha hecho alusión, ya que si bien, algunos preceptos constitucionales, como son las fracciones XXIX-C y XXIX-G del artículo 73, hablan de la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y los Municipios en materias de asentamientos humanos, de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, éstos no se están refiriendo propiamente a facultades concurrentes sino a facultades coincidentes, al establecer que las facultades se ejercerán en el ámbito de atribuciones de los distintos niveles de gobierno.

No obstante la interpretación de la corte, nos resulta difícil distinguir algunas facultades distribuidas en la Ley general de Desarrollo Forestal Sustentable a los estados y municipios, en cuanto que se establecen categorías de rango abierto como "promover", "participar" o "coadyuvar" en distintas actividades que generalmente son absorbidas por mecanismos de coordinación en los que finalmente participan los órganos de la administración federal. Sin embargo, no por ello dejan de ser plausibles dado que permiten y fomentan la cooperación y participación de los órganos de gobierno estatal y municipal en la gestión pública, esto es, promueven la autogestión. Asimismo, encontramos atribuciones conferidas a los estados y municipios que bien pudieran catalogarse como facultades exclusivas (p.e. 12 XXV, 13 XIV y 15 XX), en cuanto confieren la atribución de determinados asuntos a la potestad de una sola esfera gobierno; coincidentes (p.e. 12 IV, 13 VI, 15 IV), en cuanto confieren la atribución de un servicio a los tres ordenes de gobierno; y, coexistentes (p.e. 12 I, 13 I, 15 I), en cuanto confieren la atribución de los tres ordenes de gobierno para diseñar y aplicar su propia política y planes en materia forestal. Incluso, se aprecia también una especie de concurrencia supletoria en el artículo tercero transitorio, el cual dispone la aplicación de la Ley General en los ámbitos de

competencia local y municipal, hasta en tanto los gobiernos de los estados expidan sus respectivas leyes y los municipios sus respectivos reglamentos y bandos.[300]

Por último, es importante destacar que el contenido de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable permite observarla como una Ley de bases. Ésta contiene un apartado teleológico –principios rectores y criterios obligatorios- que busca dar coherencia a las distintas acciones, planes y políticas públicas que se desarrollen en los tres niveles de gobierno, sin menoscabo de sus propias capacidades y perspectivas de planeación y ordenación.

2 Hacia un Desarrollo Forestal Sustentable

El concepto de manejo integrado de los recursos naturales[301] se encuentra estrechamente vinculado con el concepto de desarrollo, o, estrategia de desarrollo, en cuanto que a partir de aquél se introduce en éste un criterio de racionalidad productiva basada en condiciones ecológicas y no puramente económicas.[302] Tal vinculación trasciende o tiene su manifestación en los sistemas jurídicos dentro de lo que se ha convenido en llamar como "derecho del desarrollo" o "derecho económico".[303] La rectoría del desarrollo sustentable es una de sus materias y probablemente una de las funciones más difíciles del estado.

En esta labor rectora del estado, la planeación para el manejo –gestión- de los recursos naturales susceptibles de apropiación reviste además una singular complejidad, en cuanto debe contemplar las leyes propias de la naturaleza. Los largos periodos involucrados en los procesos naturales de crecimiento y sucesión de los recursos naturales constituyen dicha singularidad y la contundente mejor razón para pensar con una visión de largo plazo. En términos de planeación significa no sólo proyectar y planificar una rígida secuencia de acciones para el desarrollo futuro, sino explorar cuales serán los resultados a largo plazo de las acciones actuales, así como determinar qué acciones hay que tomar en el presente recomponer o mejorar la visión del interminable futuro.[304]

De acuerdo con Pablo Gutman, los ecosistemas muy simples, donde existe un reducido número de especies son altamente productivos pero altamente inestables y sujetos a situaciones de catástrofe. En el otro extremo, los ecosistemas complejos, con gran variedad de especies, tienen igualmente alta productividad bruta, pero baja productividad neta. Es decir, un ecosistema complejo produce mucho pero consume mucho, presentando un "saldo exportable" pequeño. En consecuencia, una perspectiva ambiental del desarrollo insiste en la movilización de la mayor variedad de recursos naturales y humanos locales, promoviendo y dando espacio para las iniciativas y soluciones locales, enfatizando en primer lugar la atención a las necesidades locales y partiendo de la jerarquización de las capacidades existentes en la región.[305] No está por demás recordar que éste es el caso de México. Acogiendo las palabras de Pablo Gutman, uno de los rezagos en nuestra labor planificadora

---

[300] Desde luego, este no es el supuesto de concurrencia supletoria en el concepto de la suprema corte, consistente en el ejercicio por parte de los poderes locales sobre aquellas materias que son de competencia federal, siempre que no sean exclusivas de la federación, no estén prohibidas a los estados y no hayan sido ejercidas por los funcionarios federales, extinguiéndose dicha concurrencia supletoria cuando los poderes de federales ejercen dicha potestad. No obstante, si partimos del hecho de que las atribuciones de unos y otros ya están fijadas y que entre la legislación federal y la legislación local no existe una relación de jerarquías, sino de competencias, entonces debemos reconocer que si la usurpación legitimada vale en un sentido, debe valer también en el sentido contrario.

[301] Manejo integrado de los recursos naturales significa una gestión integral e integrada de los mismos, que se expresa en un gobierno del conjunto de todos ellos y que, considerando su pertenencia a un sistema, procura un uso racional de tales recursos bajo referidos criterios de ecoproductividad o, como se ha dicho, dentro de un sistema de productividad ecotecnológica o de una estrategia de desarrollo. Brañes Ballesteros, Raúl. "El derecho ambiental y el manejo integrado de los recursos naturales", Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1986, p.364

[302] En efecto, el concepto de manejo integrado de los recursos naturales introduce en la estrategia de desarrollo –para decirlo con expresiones de Enrique Leff- un criterio de racionalidad productiva que representa una alternativa al criterio de racionalidad económica... Se trata, en pocas palabras, de "una estrategia alternativa de desarrollo basada en las condiciones ecológicas para el aprovechamiento productivo de la productividad primaria de los ecosistemas" que "debe fundarse en la integración de los procesos ecológicos que generan los valores de uso natural con los procesos tecnológicos que los transforma en valores de uso socialmente necesarios. Ibidem, p.365.

[303] Loc. cit..

[304] Cfr. Gutman, Pablo. "Ambiente y planificación del desarrollo", Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1986, p.411

[305] Ibídem, p. 416

del desarrollo forestal, ha sido precisamente presentar planes de desarrollo como un ejercicio al margen y por sobre los intereses y perspectivas de las distintas comunidades y regiones, sin identificar con precisión quién o quienes serán los beneficiados o perjudicados con su gestión. "De más está decir que ello no ahorra a los esfuerzos de planificación, los conflictos de intereses legítimos que son inevitables en todo proceso de desarrollo y cambio. Por el contrario, debilita su efectividad al no integrar activamente a los interesados en su concreción."[306]

Desde esta perspectiva, el modelo de desarrollo propuesto y su positivización jurídica a través de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, abren la puerta para una participación abierta y la autogestión en la planificación del desarrollo forestal sustentable. El mayor éxito de ello, ha sido mover la idea de planificación como un ejercicio burocrático, centralizado y declarativo, hacia la construcción de un proceso de planeación en múltiples niveles, donde la elección social de objetivos y alternativas para el manejo sustentable de los recursos forestales se realizará a partir de una labor y visión propia, lo que sin duda ofrece mayores posibilidades de desarrollo y beneficio económico para la población rural.

3 Innovaciones con relación al ordenamiento anterior

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se divide en 8 títulos, en los que se desahoga la regulación de prácticamente todos los aspectos relativos a la actividad pública y privada del sector forestal.

El *título primero*: Disposiciones generales.- Establece el riguroso sustento constitucional de la misma, el cuál, a diferencia de la legislación federal anterior, es reglamentaria del artículo 73 fracción XXIX inciso G del texto constitucional. Asimismo, a diferencia de la legislación anterior, establece los objetivos generales y específicos de su contenido. Reitera la tutela legal sobre la propiedad ejidal, comunal y privada de los recursos forestales, especifica las actividades de orden público que son declaradas como causa de utilidad pública para efectos de ocupación temporal o expropiación, así como la terminología empleada por la misma con el objeto de acotar el significado legalmente reconocido sobre las connotaciones en el lenguaje natural.

El *título segundo*: De la organización y administración del sector Público Forestal.- Crea el Servicio Nacional Forestal, como un mecanismo interinstitucional de coordinación entre las distintas dependencias y organismos de las administraciones públicas federal y locales. Establece la distribución de competencias entre los tres ordenes de gobierno: Federación, Estados y Municipios. Asimismo, establece las atribuciones de los órganos de la Administración Pública Federal encargadas de aplicarla: SEMARNAT y CONAFOR. Asimismo, establece el abanico de actos y funciones de la administración federal que pueden ser objeto de descentralización a los estados por medio de convenios de coordinación administrativa. Todo lo anterior, constituye una innovación de la actual legislación con relación a la anterior.

El *título tercero*: De la política Nacional en materia forestal.- Por primera vez se establecen principios rectores y criterios obligatorios de carácter social, ambiental y económico que deberán observarse en las acciones y actividades de los sectores públicos federal, estatal y municipal. Asimismo, establece cuales son los instrumentos de política nacional en materia forestal, entre los instrumentos de planeación, los sistemas nacionales de información y de gestión forestal, el Inventario nacional forestal y de suelos, la Zonificación forestal nacional, el Registro forestal nacional, así como las Normas oficiales mexicanas, como instrumentos técnicos de auto-regulación forestal. Todos, orientados a lograr que el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales sea fuente permanente de ingresos y mejores condiciones de vida para sus propietarios o poseedores.

Título cuarto: Del manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.- Entre las innovaciones contenidas en este Título destacan las siguientes: 1. Los programas de manejo tendrán la duración de un turno forestal. 2. Se desreguló el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, requiriendo sólo de un aviso de forestación para establecerlas en superficies de hasta 800 ha. 3. Se establece el concepto de "terreno temporalmente forestal" para impulsar las plantaciones forestales comerciales. Se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la

[306] Ibídem, p. 417

propiedad de los recursos biológicos y del conocimiento y sus usos tradicionales de las variedades y especies vegetales. 4. Se promueve la formación de unidades regionales de manejo forestal, los esquemas de ventanilla única y las promotorías de desarrollo forestal para lograr las ventajas de uso organizado y sustentable de los recursos con base en las cuencas y microcuencas hidrológico forestales.

Título quinto: De las medidas de conservación forestal.- 1. Se restringe el cambio de uso del suelo de los terrenos forestales incendiados, sin que previamente hayan transcurrido 20 años para la recuperación total del ecosistema, o menos, cuando se acredite fehacientemente su reestablecimiento. 2. Se define claramente la responsabilidad y facultad de los municipios para atender las contingencias por incendios forestales, siendo éstos los encargados de combatirlos en primera instancia. 3. Se establece el Sistema de Mejoramiento Genético Forestal para atender las acciones de restauración de ecosistemas. 4. En el caso de la declaratoria de vedas forestales, se establece la condición de apoyar a las comunidades afectadas mediante programas que evitan en un futuro las causas que dieron origen a la veda. 5. Se definen las áreas de protección forestal en torno a fuentes de agua vinculado agua-suelo-bosque. 6. Se compromete la generación de incentivos para la reforestación. 7. Se establece la obligación de promover el desarrollo de un marcado de bienes y servicios ambientales, con el propósito de retribuir a los dueños de los recursos forestales por la prestación de los mismos.

Titulo sexto: Del fomento al desarrollo forestal.- 1. La Federación se compromete a crear estímulos fiscales e instrumentos crediticios, establecer tasas de interés preferencial, mantener e incrementar las partidas presupuéstales para el Programa para el Desarrollo Forestal (PRODEFOR), el Programa para el Desarrollo de Plantaciones forestales Comerciales (PRODEPLAN), los programas de reforestación y restauración, protección de suelos, entre otros. 2. Se crea el Fondo Forestal Mexicano (FFM) para apoyar y promover proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollar mecanismos de cobro y paso de servicios ambientales. En la dirección del FFM participarán las organizaciones privadas y sociales del sector forestal junto con el sector público. 3. La SHCP establecerá estímulos fiscales para las personas y empresas forestales que inviertan en la infraestructura como torres para detección de incendios, conservación de suelos y agua, entre otros. 4. Se establece la obligación de crear mecanismos a través de los cuales se otorguen financiamientos para proyectos específicos que permitan llevar a cabo investigaciones, desarrollo e innovaciones tecnológicas en materia forestal.

Título séptimo: De la participación social en materia forestal.- 1. El ejecutivo federal preverá la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de programas e instrumentos de política forestal convocando a organizaciones de campesinos, productores, industriales, agrupaciones sociales y privadas, para obtener sus propuestas y opinión en los programas e instrumentos forestales. 2. Celebración de convenios entre la CONAFOR y particulares para las acciones voluntarias de protección, conservación y restauración forestal. 3. Creación del servicio civil de carrera para la profesionalización de los servidores públicos forestales. 4. Promoción de la creación de empresas comunitarias para el aprovechamiento forestal sustentable. 5. Creación del Consejo Nacional Forestal y Consejos Estatales y Regionales Forestales de amplia participación social, como órganos consultivos y de Asesoría, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento en la aplicación de los criterios de política y planeación forestal y en materia de normas oficiales mexicanas.

Título octavo.- De los medios de control, vigilancia y sanción forestales.- En este título destaca la facultad de las autoridades de proceder a la venta de las materias primas aseguradas dentro de los procedimientos de inspección, con el objeto de obtener el mayor beneficio económico posible antes de que perezcan, depositando los recursos económicos obtenidos hasta que se resuelva en definitiva y cause estado la resolución, debiéndose entregar dichos recursos a quien beneficie la misma.

4 Alcances y perspectivas

A manera de conclusión, consideramos que los alcances y perspectivas de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable son, figurativamente, los de un cuidadoso, serio y formal exhorto o invitación para participar en dos asuntos pendientes del país: La oportunidad para practicar el federalismo en materia forestal y la oportunidad para la autogestión en el manejo de los recursos

forestales. Ello, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, tal y como nos obliga el mandato constitucional. Serán los alcances del nuevo ordenamiento forestal mexicano, incorporados 32 ordenamientos y planes locales y centenares de bandos y planes municipales, los que habrán de cimentar durante los próximos años y para un futuro interminable, el desarrollo forestal sustentable de México.

Durante la travesía, habrá que poner énfasis en el cuidado que se tenga sobre la vinculación y congruencia entre los distintos ordenamientos y planes forestales, así como su entrelazamiento con otros planes o programas, como son por ejemplo los de ordenamiento ecológico del territorio a nivel nacional, estatal o municipal.[307] No olvidemos, como sostiene Rafael Pizarro Nevado, que "Es frecuente que las sucesivas leyes que regulan unas u otras figuras de planeamiento definan con generosidad y amplitud el objeto de cada una de ellas, alcanzando en ocasiones ámbitos mas o menos conexos con el núcleo central de la actividad que se quiere ordenar. La dificultad se agrava en tanto que las competencias para su elaboración y aprobación corresponden a diferentes Administraciones o a distintos órganos dentro de una misma Administración. No existe aún una conciencia clara de la interdependencia de las acciones sobre el territorio, y pese al tiempo transcurrido sigue siendo cierta la advertencia formulada por CARDELÚS Y MUÑOZ-SECA de que ese entrecruzamiento competencial es una fina red en la que al mover un hilo se mueve toda la malla. Además, la desconexión a la hora de planificar hace infructuosos esfuerzos anteriores o dilapidan inversiones públicas ya efectuadas."[308]

[307] Existen por ejemplo incompatibilidades entre algunas actividades prohibidas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, en el suelo de conservación del Distrito Federal –todo el suelo forestal de la capital del país-, con las actividades productivas del sector forestal previstas en el ordenamiento federal.

[308] Pizarro Nevado, Rafael. Conservación y mejora de terrenos forestales. Régimen jurídico de las repoblaciones, Ed. Lex Nova, Valladolid, España, 2000, p. 205.

Políticas Rurales y Deforestación en México - Causas Fundamentales

Leodan Portes Vargas, Lorenzo López Barbosa, Arnoldo Martínez Cano

Resumen: La normatividad ambiental y forestal vigente en México presenta un avance importante, en mucho de los casos acorde a los principios del Desarrollo Sustentable. Sin embargo, su aplicación en el amplio territorio del país, no es clara ni concisa. En México se presentan altas tasas de deforestación cuantificadas en los últimos 20 años de 600 mil Ha /año y existe un alto grado de transformación de los ecosistemas naturales. El grado de deforestación y transformación son actualmente indicadores de sustentabilidad del desarrollo de las naciones y refleja la efectividad de las políticas de Estado hacia la conservación de los recursos naturales y su aprovechamiento racional. A pesar de las reformas jurídicas de los últimos 15 años, éstas no son correlacionadas debidamente con las demás actividades productivas. En el presente trabajo se analizan las causas fundamentales de la deforestación y transformación de los hábitats naturales en México, desde el punto de vista de la pérdida de espacios o territorio forestales y con aptitud preferentemente forestal. Se hace énfasis en los fundamentos del marco jurídico de la tenencia de la tierra, de los usos y destinos normados y reconocidos por dicho marco jurídico y se discute acerca de la efectividad o sentido en que actúan para proteger o beneficiar la permanencia de los recursos naturales. Se analizan datos de estudios nacionales sobre deforestación y se relacionan con las normas y leyes del estado Mexicano, así como programas gubernamentales de diferentes épocas hasta el actual, a fin de identificar procesos cíclicos y tendencias de los mismos. Los resultados reflejan una diferenciación de efectos sobre los recursos naturales y los ecosistemas del país, dada la polaridad y sectorialidad de las actividades productivas. Mientras que la normatividad en material ambiental contempla el enfoque y filosofía del desarrollo sustentable, la relativa al ámbito forestal incorpora criterios de sustentabilidad pero al mismo tiempo alienta la transformación de los ecosistemas en función de la productividad meramente maderable. Por otro lado, la normatividad en usos y destinos de los territorios presenta, una confusión de aplicación, al situar en alta vulnerabilidad los ecosistemas de tipo xérico o de zonas áridas, lo cual se debe al enfoque y aplicación del término uso del suelo, ya sea como agropecuario o forestal. Existe un proceso cíclico de impulso de la producción con costos de transformación de los ecosistemas y pérdida de áreas forestales con impactos principalmente en la producción de servicios ambientales y en ocasiones de la biodiversidad. Se concluye que la normatividad ambiental y forestal vigente en México es diferencial en cuanto a los ecosistemas, siendo favorecido el bosque templado con fines de alta producción y menospreciados los ecosistemas de zonas áridas. Esto implica un trabajo legislativo y desarrollo de indicadores de seguimiento de la política implementada, a fin de cumplir con los principios y criterios de sustentabilidad adoptados por el Estado Mexicano. Así también, la necesidad de impulsar y fortalecer los programas de educación tendientes a impactar en el cambio de actitud de la población referente al uso y destino de los territorios, así como de la selección de las actividades productivas con mayor aprovechamiento de los recursos naturales y las ventajas naturales del área o región.

1 Introducción

La normatividad ambiental y forestal vigente en México ha incorporado recientemente principios y criterios del Desarrollo Sustentable. Sin embargo, su aplicación en el amplio territorio del país, aún no es claro ni conciso, ya que actualmente es posible modificar paisajes enteros muy fácilmente, de la misma manera que mejorar las oportunidades de incrementar la riqueza material y en general el bienestar de un gran número de personas. La selección de cualquiera de las dos opciones tiene que ver en la actitud de las personas. Lo cual puede ser motivado mediante dos caminos, la conciencia del actuar de la población y el ordenamiento impuesto por la sociedad para conducir la conducta de las personas. La primera se logra con la educación en tanto que la segunda con la normatividad e imposición de multas. En el sistema tradicional de educación, estos temas no son abordados sino hasta casos muy particulares cuando la orientación de la educación o formación de la población tiene que ver con aspectos de medio ambiente. Esto limita en mucho la oportunidad de sensibilizar y crear conciencia acerca de la deforestación y cambios de uso de suelo. Por otro lado, el aspecto legal y normativo del tema, es poco difundido y existen algunos problemas al momento de aplicarla si no se considera la normatividad en su conjunto.

Mientras tanto, la acelerada transformación social y político-económica del mundo a través de la globalización y la economía de mercado, extraen las mayores ventajas comparativas, lo que implica

que cada una de las regiones potencie al máximo su producción tanto de servicios como de bienes de consumo. Esta regla global implica que las capacidades de producción, dadas las características y condiciones tanto geográficas como sociales y ambientales, sean diferentes tanto por el tipo de servicios como los productos en los que la población puede basar su desarrollo. Es decir, de alguna u otra forma esa conformación espacio ambiental y conformación socioeconómica, establece los límites del desarrollo, poco reconocido en el esquema de planeación del desarrollo de México.

Así, hoy en día, el patrón de uso y destino de los recursos y territorios presenta una contradicción o bien una inconsistencia con los acuerdos y filosofía adoptadas por el Estado. Por un lado, la política de sustentabilidad adoptada en el discurso y plasmada en la normatividad y esquema de desarrollo del país desde hace 15 años, contrasta con respecto a la realidad expresada en altas tasas de deforestación. Las causas son analizadas en el presente trabajo, desde la transición de políticas de desarrollo anteriores al neoliberalismo y de mercado; hoy imperantes. Además, se analizan los marcos normativos relacionados con el uso y disfrute tanto de los recursos naturales como de los territorios del país, con la intención de identificar las contradicciones o vacíos legales que permiten la acción de transformación de los ecosistemas en perjuicio de la colectividad. Finalmente, se analiza la estructura y función del Estado y Gobierno para contrarestar dicho proceso. Con ello, lejos de realizar únicamente la crítica constructiva, se pretende proponer estrategias y criterios de política pública en materia ambiental y sobre todo de recursos forestales sinónimo de capital natural de México.

2 Las tasas de deforestación en México

El proceso de desarrollo de los pueblos a través de la historia ha estado en función de la disponibilidad y grado de dependencia de los recursos naturales con que cuentan sus territorios. A partir de ello, diferentes patrones han sido desarrollados de acuerdo al dominio de las culturas. Éstos se han modificado e incluso surgen nuevos en la fusión de los anteriores y lo nuevos. El arreglo del resultante sienta las bases para el nuevo desarrollo de la sociedad. En México la conquista significó la modificación de esquemas de destino de los territorios y del sentido de propiedad, pasando del ordenamiento en función socio-colectiva al privado y funcional de acuerdo a los recursos prioritarios de explotación en ese momento (oportunidad de explotación) (Portes et al., 2003). Después, con muchos intentos de recuperación del poder sobre las tierras de parte de los Mexicanos, esto se logra con la revolución. Sin embargo, la simple posesión de los terrenos no fue suficiente para mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la nación, pero sí se ha provocado grandes modificaciones al capital natural impulsado a partir de la década de los treintas, cuando se pusieron en marcha las políticas agrarias más significativas de la posrevolución, y se aceleró el crecimiento demográfico (CEDESPEDES, 1999).

Para el periodo 1964 - 1973 los ritmos de deforestación de los bosques tropicales en el mundo se calcularon en 21 ha/ minuto, lo que significó una pérdida anual de aproximadamente 11 millones de ha y de 15.5 millones de hectáreas al año en el periodo de 1981-1990, con una tasa anual de pérdida de 0.8 por ciento. En Latinoamérica se ha estimado que a finales de este siglo sus bosques y selvas podrían quedar reducidos a 366 millones de ha, es decir el 52.8 por ciento de los 693 millones con que originalmente contaba esta región. Esta se considera la mayor transformación que ha ocurrido en Centro y Sudamérica centrándose principalmente en Brasil, México y Costa Rica quienes contribuyen con un 32 por ciento del total estimado (FAO, 1995a).

En México la situación es aún más grave, pues la media mundial describe que México debería tener alrededor de 0.7 ha *per capita* para la presente década. Los datos actuales, no obstante, indican que México alberga tan solo un 0.5 ha de cubierta forestal *per capita* y que la predicción para el 2025 será de un 0.3 ha *per capita*; es decir por debajo de la media mundial (Masera 1996; Velásquez et al., 2001).

Sin embargo, la estimación de la tasa de deforestación se convierte en un problema cuando no existen procesos sistematizados (función gubernamental o del Estado). Por ello, los diferentes esfuerzos en la materia muestran un rango bastante amplio en la que oscila la tasa real. (Cuadro 1). Así por ejemplo, algunos autores estiman una transformación y pérdida anual de las selvas mexicanas entre 1976 y 1980 de más de 160,000 ha/año, cuando su cobertura era de alrededor de un 20 por ciento de la superficie nacional (Masera, 1987). Para 1994, las cifras del Inventario Forestal Nacional (1992-94) (SARH – UNAM, 1994) señalan que en el país quedaba un total de 196,724 km^2

de selvas. En la región de Chihuahua los datos de bosques se reducen en un 10 % entre 1978 y 1994 (UAAAN, 1998). El panorama no cambia para otras regiones, diversos autores señalan una reducción que va de un 5 a un 25 por ciento de la superficie en un período de 30 años (Palacio et al., 2000, Bocco et al., 2001; Portes, 2001, Portes, 2003). Sin embargo las cifras oscilan y no son estáticas dado que cada caso de estudio es parcial y tienen objetivos específicos tanto por la escala de trabajo como por las instituciones que los elaboran, entre otras fuentes de incompatibilidad metodológica, técnica y conceptual (Portes, 2001; Velásquez et al, 2001, Portes, 2003).

Para sensibilizarse y entender la importancia del proceso de deterioro que indica la deforestación, es necesario conocer la magnitud de ésta. Para ello, Velásquez et al., (2001) por solicitud de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), realiza un estudio sobre deforestación para el país, en éste por sus características metodológicas y respaldo institucional se puede tomar como la versión y estudio más preciso sobre el tema a nivel país. Este estudio, ofrece un análisis detallado de la tasa de deforestación en México, del que se obtiene que el tamaño o la dimensión de este proceso es de más de 2 millones de hectáreas de bosques en el periodo de 1976 – 2000; las selvas tres veces más que los bosques para el mismo periodo (6 millones de hectáreas), mientras que los matorrales se han reducido en más de cuatro millones de hectáreas; y reporta tasas que oscilan entre las 500 y 600 mil ha/año (0.433 % anual) en un periodo de 24 años.

El mismo autor realiza proyecciones que concuerdan, al menos con la tendencia en otros trabajos locales o regionales (UAAAN, 1998; Portes, 2001 y 2003) y que al mismo tiempo dejan una idea clara de la dimensión del problema con consecuencias graves para el país si no se actúa a tiempo. Estos escenarios indican dos tendencias predominantes y que al final de cuentas son la tendencia global: las coberturas con vegetación predominantemente primaria tienden a decrecer y la tasa de pérdida de éstas se acentúa substancialmente en el último periodo (1993 – 2000). Por su parte, las categorías resultantes de la acción humana se incrementan tanto en su superficie ocupada como con la tasa de incorporación de territorios en forma constante (Cuadro 2).

De las anteriores formaciones, por su superficie quizá los pastizales naturales y la vegetación hidrófila sean las más vulnerables a la destrucción considerando la fragmentación de dichos hábitats, así como la transformación paulatina por un manejo no adecuado que impera en ellos (Portes, 1996 y 2001; Velásquez et al., 2002), principalmente en el manejo de los pastizales naturales*:* Esta formación alberga ecosistemas únicos con una gran cantidad de especies endémicas y muchas consideradas como especies enlistadas en alguna categoría de riesgo y con superficie significativamente menor que la mayoría de las categorías anteriores. El efecto de la fragmentación también tendrá consecuencias drásticas para esta formación. Por supuesto que en el caso de las formaciones de bosques y selvas el problema de la fragmentación también es preocupante mucho más cuando se considera la estrecha relación cultural y de desarrollo de los pueblos indígenas del país (figura 2).

Por otro lado, el área identificada con degradación forestal, registró un incremento de 17.8 millones de hectáreas estimadas en el primer Inventario Nacional Forestal (finalizado en 1985), a 22.2 millones en el Inventario Nacional Forestal Periódico de 1994 (SARH – UNAM, 1994). Estos terrenos han perdido "calidad" en el recurso forestal debido a procesos de perturbación y fragmentación atribuidos a la disminución de biomasa y la pérdida del potencial productivo del área, así como a la alteración del suelo, flora y fauna que albergan. Actualmente, se reporta que aproximadamente 29% de las selvas (6.8 millones hectáreas) y 11% de bosques (3.5 millones hectáreas) se encuentran fragmentados, con posibles repercusiones negativas para manejo y conservación de hábitat.

3 Las Causas de los cambios de uso del suelo o deforestación.

Si bien las transformaciones al paisaje representan una deforestación en general, los usos motivo de dichos cambios no son mas que el reflejo de la dinámica y política de desarrollo implementada en nuestro país y se repiten con algunas modificaciones en desmontes para fines pecuarios y deforestación por uso agrícola, apertura de dosel, transformación por usos urbano y de infraestructura, sistemas agroforestales e incendios provocados.

En la acción o proceso de deforestación intervienen diferentes fuerzas. La primera es la intención de realizar el desmonte con fines agrícola, pecuario o urbano. Aquí el factor principal es la necesidad de

tener una actividad que sea base del desarrollo o bien sobrevivencia del individuo. Las opciones que se visualizan comúnmente están influidos por razones culturales o tradicionales (costumbre). Posteriormente, las fuerzas que promueven o alientan dichos cambios de uso se refieren a la política de pública que fomenta las actividades productivas. En ellas el gobierno lógicamente dirige y es responsable de ellas por demanda de la sociedad. Finalmente, las fuerzas que permiten los cambios son básicamente responsabilidad de la autoridad correspondiente que involucran al Estado y el gobierno en turno. Las causas son la falta de un sistema eficaz de seguimiento de los desmontes ilegales por parte de la autoridad y el desconocimiento de la normatividad así como una mala interpretación de la misma. A continuación se desarrolla el análisis y discusión de cada uno de ellas.

¿Qué propicia esta intención? La necesidad, se ejerse presión ya sea por subsistencia en el caso de los pobres o por abuso en el caso del mercado (Martínez, 1992; Daly, 1995). Las áreas forestales del país son habitadas por más de 10 millones de campesinos en su mayoría en condiciones de pobreza extrema y marginación alta. Por un lado, el hecho de vivir en áreas forestales no necesariamente significa que trabajen o dependan de los recursos forestales mucho menos que sepan manejar dichos recursos, más bien son habitantes de esas zonas pero que están en constante lucha por transformar el entorno a fin de poder realizar su principal actividad “cultural y productiva”: la agricultura o ganadería. Así, siendo México la 12-13 va. economía mundial, es sin embargo el número 73 en índices de sustentabilidad en el 2001. Sólo arriba de El Salvador (84), Jamaica (88), y Haití (122) de los países del continente americano (Cuadri, 2001).

Esto quiere decir que simplemente las causas económicas no han sido suficientes para lograr el beneficio social ni tampoco para transitar a la sustentabilidad como fue adoptado por la legislación mexicana en 1997 con su incorporación a las definiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente y la gente ejerza presión en la búsqueda de alternativas que les permita desarrollarse. Es aquí donde influye la estrategia y política de desarrollo impulsada por el gobierno, que en forma tradicional ha fomentado únicamente las actividades agrícolas y pecuarias desde la postrevolución, dejando de lado el manejo de los recursos naturales como forestal (no exclusivo a árboles y la vida silvestre).

¿Que promueve la deforestación? el impulso tradicional a las actividades agropecuarias y el crecimiento demográfico. A partir de la época post-revolucionaria se acelera el crecimiento de la población, lo que promueve el avance de la frontera agrícola entre 1940 y 1960, resultando un incremento mayor al 4% anual, sobrepasando la tasa de crecimiento poblacional del 2.8% (Nemesio, 2002). Entre 1965 y antes de 1980 el crecimiento del sector agrícola cayó a una tasa inferior al 2.5% que fue menor a la tasa de crecimiento poblacional y como consecuencia, México se convirtió en un importador neto de productos agrícolas. (Banco de México, 2000). Existe fomento a la producción agropecuaria entre 1980 y 1990, alcanzando incrementos en un 39 y 15 % respectivamente en tanto que el área forestal se redujo 13%. Por su parte, el sector pecuario creció entre 1970 y 1985; durante este período, el número de cabezas de ganado se incrementó en 15%, lo que representó un aumento del área dedicada al pastoreo. Al igual que las áreas agrícolas, gran parte fueron creadas a expensas de la eliminación de bosques, selvas y desiertos a través de programas oficiales de desmontes, en todo el país, bajo el lema “que solo los caminos queden sin sembrar”, durante el gobierno de Luis Echeverría (1970 - 1976).

Las políticas de desarrollo del campo incluyeron la promoción de créditos, en su mayoría subsidiados, que también favorecieron las actividades agropecuarias sobre las forestales. Entre 1983 y 1987, 57% de los créditos se destinó a la agricultura, 28% a la ganadería y sólo 15% a actividades forestales, principalmente en inversiones industriales. (Nemesio, 2002). Posteriormente, durante el período 1988 -1994, se crea un programa de apoyo a la comercialización del campo (PROCAMPO) bajo este programa se desmontaron gran cantidad de hectáreas, dado que era requisito el limpiar los predios para inscribirlos y recibir los apoyos por 15 años que tendría de duración dicho programa. En esta misma gestión gubernamental, se impulsaron la mayores modificaciones a la constitución y en general, al marco normativo agrario del país; pasando de un carácter y sentido social a otro de tipo privado, como sucedió en la época de la conquista y el porfiriato. Con ello, la posesión de los recursos naturales y los territorios se ha convertido en un tema no resuelto en la práctica y dejó de ser considerado como la base para el desarrollo del país. Paradójicamente en este tiempo, cuando se incorporan criterios para la protección de los bosques por causas de sustitución por plantaciones comerciales, producto de la lucha de grupos ambientalistas y ecólogos que avizoraban un incremento

a las tasas de deforestación. El principal fue el reforzamiento al requerimiento de autorización del cambio de utilización de terrenos forestales (Ley Forestal, 1994)

¿Qué permite la deforestación? El ejercicio de las obligaciones y tareas del Estado. De acuerdo con Turner et al. (1993); cuando el gobierno no actúa a favor de nuestro interés como una comunidad en vez que como individuos. En un extremo, de acuerdo al autor, los gobiernos pueden despóticamente estar interesados únicamente en favorecer el interés de algunas parte de la comunidad en vez de toda la comunidad. Aún en los países democráticos, los gobiernos pueden actuar para favorecer a presiones particulares de grupos. Esto significa que el gobierno puedan no actuar bien en la protección del ambiente, especialmente si piensan que la protección ambiental impondrá costos a los miembros de esos grupos de presión poderosos. Un ejemplo de ello, es el caso de la modificación a la normatividad en donde las plantaciones forestales que se deseen realizar en superficies hasta la pequeña propiedad forestal (800 ha), ya no requieren de una autorización para la sustitución de la vegetación natural; aclarando que para ello se debe demostrar que la vegetación no es diversa. Sin embargo, si la intención es proteger comunidades consideradas importantes como las selvas, el uso del concepto de diversidad lo considero no apropiado, ya que bien se conoce y existe respaldo para ello, en donde los ecotonos, las comunidades y asociaciones en lugares fragmentados o disturbados presentan mayor diversidad inclusive que lugares o sitios de bosques sobre todo en producción o monoespecíficos. Es decir, que con este criterio, los matorrales muy diversos, pueden mantenerse y por el contrario los bosques monoespecíficos pudieran ser susceptibles de ser suplidos por plantaciones también monoespecíficas. Recordemos que la gran mayoría de los sistemas silvícolas y ordenamientos forestales en México, tienden a la monoespecificidad y no a la diversidad.

Si bien, la causa fundamental de la deforestación es el esquema de desarrollo en donde tanto el mercado libre provoca adversidad a los sistemas naturales por la alta competitividad económica a costos ambientales muy altos, Turner et al. (1993) expone que otra forma en como el estado falla es cuando no existen procesos y sistemas apropiados de acopio de información para actuar en una acción en particular. Como sucede en el caso del monitoreo de los cambios de uso del suelo y detección de desmontes ilegales, lo que se conjuga con escasos recursos económicos destinados para ello y capacitación o formación de los técnicos encargados del monitoreo de los cambios de uso de suelo, sobre todo en las delegaciones federales de las dependencias encargadas. De hecho, actualmente esta función está incorporada en las tendientes a descentralizarse y pasar a los Estados el control o autorización de los cambios de uso del suelo, lo que posiblemente sea contraproducente cuando los planes de desarrollo estatales impulsen las actividades agropecuarias sobre las forestales y de conservación ambiental.

Durante prácticamente 12 años el Estado otorga a los solicitantes, la autorización para realizar los desmonte, persiguiendo el objetivo de frenar o controlar la expansión de la frontera agrícola a costa de los recursos forestales. Sin embargo, los resultados de ello son discutibles. De haberse aplicado como tal, la normatividad que establece que el cambio sólo se autorizará por excepción, cuando se demuestre que no se afectará a la biodiversidad, no se provocará erosión, ni afectación al proceso natural de recarga de mantos acuíferos, entonces con mucha seguridad, un muy alto porcentaje de los cambios no se abrían autorizado; de hecho la gran mayoría no cuenta con la autorización correspondiente. Lo que evidencia un desconocimiento de la normatividad inclusive por las dependencias que fomentan la práctica agropecuaria y por otro lado, una mala interpretación de la Ley Agraria.

Aquí corresponde la atención a la causa normativa o legal. El Art. 25 Constitucional, establece que "Corresponde al Estado Mexicano la rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar que éste sea Integral y *sustentable*, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución" (resaltado por el autor). Al considerar la justa distribución del ingreso y la riqueza, es necesario entonces establecer reglas claras en cuanto a quien pertenece dicha riqueza, siendo el Art. 27 en el que se dispone que ". . . la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de trasmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. . .". y por tanto imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su

conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana.

En consecuencia el *Desarrollo Sustentable* a que hace mención el Art. 25 Constitucional, es definido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como "El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras**"**. De esta forma el Desarrollo Sustentable será el eje rector dentro del país y para ello es necesario que la normatividad esté diseñada y establecida con principio que deban ser considerados en cada una de las esferas o sectores que confluyen en el desarrollo del país, es decir cada sector productivo que son el motor del desarrollo del país. Para lograr este cometido podríamos dividir las leyes reglamentarias en tres ámbitos muy generales. Uno para el desarrollo de las zonas urbanas (regulación de los asentamiento humanos), otro para las zonas rurales (actividades productivas básicas) y tercero aquellas actividades que por su origen y característica tiene que ver con los dos zonas y los medios en que se integran o bien comparten (calidad del aire, industrias y servicios).

La tenencia de la tierra ha jugado un papel importante y trascendental, si bien el principio en las épocas prehispánicas, el sentido de uso común o de pertenencia a un territorio era una constante en las culturas nativas, la transculturización y conquista de México, significó además la adopción del primer cambio trascendental, el concepto de propiedad, de posesión de territorios y no pertenencia a uno de ellos. Aquí existe una causa fundamental actual de la deforestación, la inseguridad en la tenencia de la tierra y la falta de definición clara de derechos de propiedad de áreas forestales, el cual ha sido un problema común en casi todo el país. El proceso de reparto de tierras al sector social se orientó a las zonas con potencial agrícola. Asimismo, en la reforma constitucional de 1947 las áreas forestales no fueron incluidas en los programas de distribución y demarcación de terrenos ejidales y comunales. Bajo el esquema de propiedad comunal, los derechos de propiedad de terrenos agrícolas o ganaderos tendían a definirse con claridad, es decir, se parcelaban y asignaban a grupos o familias. En contraste, la demarcación de áreas forestales permaneció indefinida y se utilizaron como áreas de uso común, propiciando serios problemas de acceso libre que condujeron al deterioro o conversión a otros usos, ya que no existió forma alguna de normar o reglamentar su uso, acceso, conservación y preservación.

En México, el uso del territorio está delimitado por dos ámbitos muy generales de jurisdicción no solo de la ley sino del nivel de gobierno. El instrumento de ordenación del territorio es contemplado y establecido por la LGEEPA en su apartado de Política y donde su instrumento de ejecución es el Ordenamiento Ecológico del Territorio. Por su parte la Ley Forestal es reglamentaria del Art. 27 Constitucional en materia de aprovechamiento de recursos naturales y por tanto de jurisdicción Federal, ésta define a los terrenos forestales en donde delimita su jurisdicción de acuerdo al Art. 3º. BIS como "Los que están cubiertos de vegetación forestal, excluyendo aquellos situados en áreas urbanas", pero también define a los terrenos de aptitud preferentemente forestal como "Aquellos que no estando cubiertos por vegetación forestal, por sus condiciones de clima, suelo y topografía, pueden incorporarse al uso forestal, excluyendo los situados en áreas urbanas y los que, sin sufrir degradación permanente, pueden ser utilizados por agricultura y ganadería". Es importante también mencionar cómo se define a la vegetación forestal, la cual el mismo artículo la establece como: "Conjunto de plantas dominadas por especies arbóreas, arbustivas y crasas, que crecen y se desarrollan en forma natural formando bosques, selvas y vegetación de zonas áridas".

Por su parte la Ley Agraria reconoce una denominación de tierras que se identifican en zonas agrícolas o parcelarias, urbanas del núcleo poblacional, pecuarias y forestales y dentro de los ejidos por su destino, se dividen en: I. Tierras para el asentamiento humano; II. Tierras de uso común; y III. Tierras parceladas. Por su parte el Art. 115 Constitucional otorga la jurisdicción a los municipio para el ordenamiento y uso de suelo dentro de los límites de las áreas urbanas. Así también, en apego a este artículo constitucional se crean la Ley General de Asentamientos Humanos de jurisdicción federal así como las leyes estatales de Asentamiento Humanos y finalmente los Planes Directores (rectores) de Desarrollo Urbano. La Ley Agraria contempla en su artículo 2º, supletoriedad por la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate y por la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables en el ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo

relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico para los casos no previstos por dicha ley.

Esto quiere decir que existe completa correspondencia y no superposición de leyes en el caso de los destinos de los predios. Lo mismo sucede para el caso del uso y disfrute de los recursos de acuerdo al Artículo 5º de la citada Ley que a la letra dice: “Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo”. Los procedimientos establecidos por esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos” pero si el uso y disfrute de los mismos aún cuando se establezca que se requiere de un permiso específico, pues en un sentido común como ha sucedido hasta ahora, se considera que “si es mío, no requiero de pedir permiso o avisar” que aunado a la conocida falta de vigilancia oficial, lo más seguro es que se use y usufructúe en términos no técnicamente viables o legalmente permitidos.

Aquí, los desiertos y zonas áridas son vulnerables de sucumbir a la agricultura y no existen para la normatividad al considerarse las definiciones de tierras de la Ley Agraria como sigue: I. Tierras agrícolas: los suelos utilizados para el cultivo de vegetales. II. Tierras ganaderas: los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida. III. Tierras forestales: los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas y aclara amenazantemente para los desiertos “Se reputan como agrícolas las tierras rústicas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica” como son la mayoría de las áreas desérticas del país.

En tanto que al aplicar la excepcionalidad de las áreas de bosques y selvas establecida en el Art. 29 al referirse al destino de las tierras ejidales en caso de disolución de éste, nuevamente las áreas de desierto y semidesierto, al no ser reconocidas específicamente, quedan muy vulnerables pues serían sujetas a la adquisición y aparcelamiento posterior, propiciando con ello, los desmontes y la fragmentación de hábitat para la vida silvestre y la disminución de la capacidad de retención o cosecha de agua. En tanto que los bosques y selvas quedan en propiedad de la nación que al final de cuentas bajo condiciones específicas puede ser motivo de usufructo actualmente al considerar la pequeña propiedad forestal de hasta 800 Ha.

4 Conclusión

Los bosques, selvas y desiertos, siendo el soporte del inmenso patrimonio biológico de México y la fuente de un flujo valiosísimo de bienes y servicios ambientales, han estado sometidos a un extenso proceso de destrucción, como resultado de un contexto institucional caracterizado por derechos de propiedad insuficientes sobre la tierra, problemas de propiedad común o libre acceso, mala interpretación de la normativdad y por la ausencia de mecanismos o sistemas de monitoreo de la conformación del paisaje que además, valoren económicamente (valor indirecto, intrínseco o de existencia) los bienes públicos que estos representan o generan (bienes y servicios ambientales). Estas y otras causas entrelazadas operan a través de la pobreza, oferta inadecuada de instituciones locales, fragilidad y baja resilencia de los ecosistemas y presiones demográficas.

La deforestación como indicador del proceso de transformación de los ecosistemas y paisajes de los territorios, representa un reflejo de la política de desarrollo del país o región. Es por ello, que es necesario atender las causas fundamentales de dicha deforestación con la finalidad de coadyuvar en el mejor diseño legislativo, de planes y estrategias gubernamentales y de acciones y actividades a desarrollar con los usuarios y tenedores de los recursos y territorios del país.

La normatividad ambiental y forestal vigente en México favorece a los bosques pero sobre todo alienta a las plantaciones comerciales sobre la vegetación natural, pero además mantiene en estado de vulnerabiliad a las zonas áridas principalemente a causa de una falta de valoración de dicho ecosistema en la producción de bienes y servicios inclusive mayores a considerados en los bosques.

Se distinguen causas que por un lado incitan o motivan, otras que promueven los cambios de uso de suelo y finalmente las que permiten esta deforestación. Sin embargo en todas ellas, puede existir modificación del patrón a partir de la educación, el fortalecimiento de capacidades individuales, comunitarias y de Estado para poder afrentar este proceso destructivo incluyendo el trabajo legislativo y desarrollo de indicadores de seguimiento de la política implementada, a fin de cumplir con los principios y criterios de sustentabilidad adoptados por el Estado Mexicano.

El papel del hombre en este proceso es crucial no solo por ser el ente provocador sino más bien por la importancia del cambio de actitud y poder para modificar su actuar con respecto a este proceso.

Literatura Citada:

Bocco, G., M. Mendoza y O. Masera. 2001. La dinámica del cambio de uso del suelo en Michoacán. Una propuesta metodológica para el estudio de los procesos de deforestación. *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. México. Num. 44: 18-38.

CEDESPEDES, 1999. http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/deforestacion/cap_4.htm.

Cuadri de la Torre G. 2001, índice de Sustentabilidad Ambiental, Sustentabilidad ambiental Comparada en las Entidades Federativas de México, México 2001, CÉSPEDES, México D.F. 220 pp

Daly .H E. 1995. The case for Free Trade. In Ken Conca et al. Green Planet Blues, Westview pp 180-187.

FAO, 1995. Evaluación de los Recursos Forestales 1990, países tropicales Estudios Forestales de FAO. Num. 112, 41 p.

Ley Agraria

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable (2003)

Ley General de Vida Silvestre (2000)

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (1988)

Lichtinger, V. Boletín 201. (2001). Comunicado de prensa del 3 de diciembre del2001.SEMARNAT. www.semarnat.gob.mx/comunicaciónsocial/boletines201.shtml.

Martínez O., R.I. 1999 El Nuevo Derecho Agrario de 1992. Mimeógrafo, Saltillo, Coahuila, México,601 p

Martínez A. J 1992. Pobreza y Medio Ambiente: a propósito del Informe Brundtland. En la Tierra , Mitos, Ritos y Realidades. Coloquio Internacional. Granada 1991. Antrhopos editorial del Hombre. Diputación Provincial de Granada. Centro de Investigación Etnológica. España. Pp 295-331

Masera, O. R. 1996. Deforestación y degradación forestal en México. Documentos de trabajo, no. 19, GIRA a. c. Pátzcuaro, México. (Enero).

Masera, O. R., M. J. Ordóñez and R. Dirzo. 1997. Carbon emissions from Mexican forests: current situation and long-term scenarios. *Climatic Change*, 265-295.

Nemesio B. 2002 Ley Forestal Correlacionada, Tesis Profesional UAAAN 180 p.

Palacio, J.L., G. Bocco, A. Velásquez, J. F. Mas, F. Takaki, A. Victoria, L. Luna, G. Gómez, J. López, M. Palma, I. Trejo, A. Peralta, J. Prado, A. Rodríguez, R. Mayorga y F. González. 2000. La condición actual de los recursos forestales en México: resultados del inventario forestal nacional 2000. *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. Num. 43: 183-203.

Portes, V. L. 1996. Análisis de Cambios de Uso de Suelo en la Sierra Zapalinamé, Mpios. de Arteaga y Saltillo, Coah. Tesis Profesional, UAAAN, Saltillo, Coah. México, 190p.

Portes. V. L. 2001. Evaluación de los Cambios de Uso de Suelo y del Paisaje en la Sierra Zapalinamé, Coahuila. Sociedades Rurales, producción y medio ambiente. Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, México. 2 (1): 41-52 pp.

Portes V. L. 2002. Análisis Geoambiental del Sureste de Coahuila. en P. Torres. L. Políticas de Sustentabilidad y micro Empresas Agropecuarias en Polos Urbanos en Expansión. Informe CONACYT México D.F.

Portes V., L. 2003. Análisis comparativo geoambiental Guadalajara, Ja.; México, D.F; Saltillo, Coah y Xalapa, Ver. en P. Torres. L. Políticas de Sustentabilidad y micro Empresas Agropecuarias en Polos Urbanos en Expansión. 3er. Informe CONACYT México D.F.

Portes V., L; D. Dávila F, L. López B. y A. Martínez C. (En prensa). Evaluación y prospectiva del Desarrollo Regional del Sureste de Coahuila. En P. Torres L. Políticas de Sustentabilidad y Microempresas Agropecuarias en Polos Urbanos en Expansión. CONACYT – UAM-Xochimilco.

SARH, 1992. Inventario Forestal Nacional de Gran Visión, reporte principal, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Subsecretaría Forestal y de Fauna silvestre, México, 49 p.

SARH, 1994. Inventario Forestal Nacional Periódico, México 94, Memoria Nacional Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre, México, 81 p.

Turner, R.K. D. Pearce and I. Bateman. 1993 Environmental Economics: An Elementary Introduction. Cap 5-6 The Johns Hopkins, Univeristy Press – Baltimore. Great Britain.

UAAAN, 1998. Estudio de Impacto Ambiental de las Actividades Productivas Agropecuarias en el Sierra Tarahumara, Chih. SAGAR, BANCO MUNDIAL, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA ANTONIO NARRO, 250p.

U.S. Fish and Wildlife Service, (s.f). Wildlife conflicts? Department of Interior. 10921 Trotting Ridge Way, Columbia Maryland 21044.

Vizcaíno, R. 1976. Disminuye en 100,000 ha por año el área boscosa del país. Mensajero Forestal 34:17-19.

Velázquez, A., J. F. Mas, R. Mayorga-Saucedo, J. L. Palacio, G. Bocco, G. Gómez-Rodriguez, L. Luna-Gonzáles, I. Trejo, J. López-García, M. Palma, A. Peralta y J. Prado-Molina. 2001. El Inventario Forestal Nacional 2000: Potencial de Uso y Alcances. Ciencias, 64: 13-19.

Velásquez, A., J. F. Mas, R. Mayorga-Saucedo, J.L. Palacio, G. Bocco, G. Gómez-Rodríguez, L. Luna-Gonzáles, I. Trejo, J. López-García, M. Palma, A. Peralta y J. Prado-Molina. 2002. INE-Igg UNAM. http://www.ine.gob.mx/analisis de cambio uso suelo.htm.

Análisis de la Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal en Nicaragua

María Elisa Urbina

Introducción: La primera norma especial, relativa a la protección del Ambiente y los Recursos Naturales en Nicaragua, fue en materia Forestal[309]. Quizás el sector mayormente regulado en la historia legislativa de Nicaragua, ha sido este sector, presentando tres etapas en su proceso evolutivo, de desarrollo y consolidación. La primera etapa, sin duda alguna, esta constituido por aquellas normas jurídicas, cuyo objeto era regular la "Explotación" del recurso forestal, sin tomar en cuenta aspectos integrales, sociales y ambientales. Una segunda fue la promulgación de normas jurídicas, cuya finalidad era establecer las disposiciones pertinentes para la "Explotación racional" de los recursos forestales, pero sin políticas de largo plazo y con un enfoque hacia el desarrollo sostenible; y la tercera es iniciada en el año 1992 con la cumbre de Río, cuando Nicaragua empieza a dictar normativas, estableciendo incluso en el año 1993, un Plan de Acción Forestal[310].

En los tres instantes de la historia legal forestal de Nicaragua, se observan dos características principales: primero, dispersión normativa y segundo, legislación de ámbito internacional y administrativas; dejando por fuera, aspectos regulatorios sobre delitos y daños. Sin embargo, en este año 2003, el Poder Legislativo, ejercido por la Asamblea Nacional, compuesta por 92 diputados, aprobó la nueva Ley Forestal de Nicaragua, la cual es objeto del presente ensayo, teniendo a nuestro parecer, tres criterios bien marcados a saber: económico, social y ambiental, que nos permiten afirmar que esta nueva Ley, tiene un enfoque hacia el Desarrollo Sostenible del sector, lo que está claramente establecido desde el mismo título de la referida Ley. De igual manera, esta nueva Ley presenta dos aristas de resonancia, primero, la descentralización y desconcentración en la administración pública forestal y segundo, la participación pública en la toma de decisiones.

A pesar de todo, por razones obvias, solamente se abordan de forma genérica, los tres criterios mencionados, desde una óptica jurídica y sus posibles implicaciones desde el mundo de las ciencias jurídicas, sociales, políticas, económicas y ambientales.

1 Principios fundamentales adoptados en la Nueva Ley Forestal de Nicaragua

Sostenibilidad: La Ley adopta una serie de principios que rigen el sector forestal.[311]. El desarrollo sostenible es el modelo de desarrollo consignado en los Principios de Río y los Principios de Bosques, acogidos en la Cumbre de la Tierra. Nicaragua firmó las Declaraciones y Convenciones de Río, por lo tanto, son aplicables a este sector. Sumado a esto, la Política Forestal de Nicaragua establece como Principio rector del sector, el de sostenibilidad. La idea del Desarrollo Sostenible ha irrumpido con fuerza en nuestra sociedad aunque desgraciadamente todavía no ha dado de sí, prácticamente, las expectativas esperadas, pero es difícil que la humanidad pueda transitar hacia el futuro sin que este proyecto se realice, siquiera sea lenta y paulatinamente. No se trata de instaurar una especie de utopía sino, sobre bases pragmáticas, hacer compatible el desarrollo económico necesario para que nuestros congéneres y sus descendientes puedan vivir dignamente.

Como precedentes inmediatos deben citarse la Carta Mundial de la Naturaleza adoptada en 1982 por la Asambleas General de las Naciones Unidas, precedida por la de Nairobi de mayo del mismo año y las deliberaciones de la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo durante el período 1984-1987, que se plasmaron en el informe denominado Nuestro futuro común, llamado comúnmente Informe Brundtland. Casi simultáneamente el PNUMA produjo, en 1987, el documento denominado perspectivas ambientales para el año 2000 y siguientes. Por iniciativas de

[309] Ley de Conservación, Protección y Desarrollo de las Riquezas Forestales del País, publicado en la gaceta diario oficial No.63 del 21 de junio de 1905.

[310] El ECOT-PAF fue establecido mediante Acuerdo Presidencial en el año 1993, por el Presidente de la República de turno.

[311] Cabe señalar que, el Decreto 50-2001, que Estableció la Política Nacional Forestal, publicada en la gaceta diario oficial No.88 del 11 de mayo del año 2001, también estableció Principios que rigen el sector, y que realmente coinciden con los consignados en la Ley, así como, en el borrador de la Estrategia Forestal Centroamericana y los Instrumentos legales de rango multilateral y regional –Centroamericanos-, ejemplo; el Convenio Centroamericano sobre Plantaciones Forestales.

ciertos gobiernos y fundaciones se estableció en Ginebra el Centro para Nuestro Futuro Común, que ayudó a la organización de la Cumbre de Río y celebró en 1990 una importante reunión en Vancouver.

Según la Comisión Brundtland "El Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Pero no se trata de mantener intacta la naturaleza sino de controlar. La Conferencia de Río celebrada los días 3 y 4 de Junio de 1992 supuso la consagración mundial de la trascendencia del enfoque aquí comentado, el clímax de la integración e interacción del ambiente y el desarrollo; par de conceptos que constituyen el lema que rubrica esta Reunión. En su Preámbulo queda constancia del propósito de alcanzar "acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial". A fin de alcanzar el desarrollo sostenible "la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada", para lo que "los Estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles".

La Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales adopta o recoge este Mega - principio, y lo podemos observar en el Art. 4, numeral 1, que afirma: ""El ambiente es patrimonio común de la nación y constituye una base para el desarrollo sostenible del país". También el Art. 3, numeral 2, al referirse a los objetivos particulares de la Ley, afirma: "Establecer los medios, formas y oportunidades para una explotación racional de los recursos naturales dentro de una Planificación nacional fundamentada en el *desarrollo sostenible*, ...". Así mismo, en el documento oficial de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, se adopta el Principio de Sostenibilidad, como la base y guía política de la región Centroamericana. E incluso, la nueva ley forestal se titula, "Ley de conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal".

Prevención y Precaución: Tanto el Art. 3, numeral 1 y el Art. 4, numeral 3, de la Ley 217, reflejan este Principio, ya que sus normas van dirigidas a adoptar una serie de cautelas que deben aplicarse cuando se trata de iniciar actividades, como conditio sine que nom, para que procedan las autorizaciones ambientales, como permisos, licencias, concesiones, entre otros. A caso concreto, el Principio de Prevención se expresa en diferentes instrumentos de gestión ambiental estipulados en el artículo 11 de la Ley 217, los cuales de forma ejemplificativa, se detallan seguidamente;

- La Evaluación Ambiental, que se desarrolla específicamente más adelante[312].
- Las Auditorias Ambientales, para aquellos proyectos, obras y actividades que estén en marcha y que la Administración pública respectiva realiza para verificar si sus acciones son conforme a los límites permisibles. En el caso forestal, se hace por medio de los Regentes Forestales.
- Las labores de inspección, monitoreo y/o seguimiento que la Autoridad Administrativa realiza sea a petición de parte o de oficio. Esta función le corresponde al Instituto Nacional Forestal según la nueva ley.
- El Ordenamiento Forestal[313].

2 Criterios de la nueva Ley Forestal de Nicaragua

Según las disposiciones contenidas en la nueva Ley Forestal de Nicaragua, hay tres criterios bien definidos que nos hacen concluir que fue elaborada y aprobada bajo los principios antes referidos. Son tres los criterios esenciales: primero; económico, segundo, social y tercero, el ambiental.

2.1. Criterio Económico

El criterio económico es notable en la nueva ley forestal, y se puede observar en cuatro aspectos a saber; primero, el fondo de desarrollo forestal, segundo, los pagos por tasas y derechos de

[312] La legislación sobre Evaluación Ambiental básicamente es; La Ley 290 y su reglamento; y, el Convenio de Diversidad Biológica, para efectos de la Evaluación Ambiental Estratégica; La Ley 217 y los Decretos 9-96, 45-94, 36-2002 para la Evaluación de Obras, Proyectos, Actividades e Industrias listadas; y, La Ley 40-261 y los Decretos 52-97 y 9-96 para el caso de los Formularios Ambientales.

[313] La legislación básica sobre Ordenamiento Territorial es, la Ley 217 y los Decretos 9-96, 78-2002, 90-2001, principalmente.

aprovechamiento, tercero, el destino de los fondos y sus mecanismos de distribución y cuarto, los incentivos.

El Fondo de Desarrollo Forestal[314]*:* En el caso del Fondo de desarrollo forestal, -FONADEFO en adelante-, su objetivo según el artículo 50 de la nueva ley es, "financiar los programas y proyectos que se enmarquen en los objetivos de fomento que la ley misma estipula". Las fuentes que alimentan el FONADEFO son; a) La asignación del Presupuesto general de la República; b) Las donaciones nacionales e internacionales, c) Los montos acordados en los Convenios y acuerdos suscritos a nivel nacional e internacional, d) El 50% de las recaudaciones forestales en materia de derechos, multas y subastas por decomiso establecidos en el artículo 49 de la Ley y e) Líneas de crédito específicas, cobros por servicios ambientales, programas y proyectos. Adicionalmente la ley señala que el Fondo puede gestionar financiamiento para créditos blandos y canalizarlos a través del Sistema financiero nacional, incluyendo organizaciones de crédito no convencional de acuerdo con la ley.

El FONADEFO será administrado por un Comité Regulador integrado por: a) El Ministro agropecuario y forestal (MAGFOR), quien lo preside; b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público (MCHP); El Ministro del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA); Un miembro de la Junta directiva de los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica; El Director Ejecutivo del Instituto Nacional Forestal (INAFOR); El Presidente de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC).

Los pagos por Tasas y Derechos de aprovechamiento: El sector forestal, cuenta desde el año 2001 con una Ley especial que regula los pagos en concepto de tasas y derechos por aprovechamiento forestal, sin embargo, la nueva ley, estipula en su artículo 67, que dicha Ley emitida en el año 2001 continuará aplicándose hasta el 31 de diciembre del 2003 y vencido el plazo se tendrá por derogada y se estará a lo dispuesto en el artículo 48 de la nueva ley. Sin embargo, los pagos no solamente se deberán realizar cuando haya aprovechamiento en tierras privadas, sino también en tierras Estatales o nacionales.

Según la nueva ley, hay dos tipos de pagos por tasas y derechos de aprovechamiento, los cuales son:

- Pago por derecho de vigencia de la concesión forestal, al equivalente en córdobas a un dólar por cada hectárea de la totalidad de la concesión al inicio de cada año calendario, el cual se debe realizar en la cuenta que establezca la Tesorería general de la República del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Pago por derecho de aprovechamiento (único) por metro cúbico extraído de madera en rollo de los bosques naturales, al equivalente al 6% del precio del mismo, el cual será establecido periódicamente por el Ministerio Agropecuario y Forestal.

El Destino de los fondos, mecanismos de distribución: Los pagos antes descritos, pero también de los provenientes de la subasta por decomiso, multas, entre otros, tienen destino específico, los cuales fueron de dos tipos, según la ubicación geográfica del aprovechamiento.

Para el primer caso, referido a las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua, la ley señala:

- 25% para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar.
- 25% para el Consejo Regional y Gobierno Regional correspondiente.
- 25% para el municipio donde se encuentra la comunidad.
- 25% para el Tesoro Nacional.

Para el segundo caso, relativo al Pacífico de Nicaragua, la ley estipula.

- 35% directamente para los Gobiernos Municipales donde se origine el aprovechamiento.
- 50% al FONADEFO.

[314] Véase artículos 50, 51 y 52 de la Ley 462, Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del sector forestal.

- 15% al Tesoro Nacional.

Los Incentivos: El tema de los Incentivos, quizás fue uno de los álgidos en el proceso de elaboración, discusión, consulta y aprobación de la ley; sin embargo, el Parlamento aprobó un capítulo especial relativo a los incentivos, que se estima pueden observarse en tres direcciones.

a) Lineamientos de Política. El Estado establecerá una Política de incentivos, cuyo objetivo fundamental será: fomentar el desarrollo forestal, promover la incorporación de las personas naturales o jurídicas en actividades de manejo adecuado de los recursos forestales y lograr su participación en el incremento de la masa forestal nacional y la reversión del proceso de deforestación que sufre el país.

b) Incentivos morales y educativos. El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, incluirá en la materia de actividades prácticas el que cada alumno y alumna, desde el tercer grado de primaria hasta el quinto de secundaria, deberá sembrar cuatro árboles, ya sean frutales o de madera de construcción o preciosa, preferentemente en el nacimiento de las fuentes de agua o a la orilla de los ríos durante el año de estudio.

c) Incentivos Fiscales. Los Incentivos Fiscales que la nueva ley señala son:

c.i. Exoneración del pago del 50% del Impuesto municipal sobre venta y del 50% sobre las utilidades derivadas del aprovechamiento, cuando sean plantaciones registradas durante los primeros 10 años de vigencia de la nueva ley.

c.ii. Exoneración del pago de Impuesto de bienes inmuebles a las áreas de las propiedades en donde se establezcan plantaciones forestales y a las áreas donde se realice manejo forestal a través de un Plan de manejo forestal, durante los primeros 10 años de vigencia de la nueva ley.

c.iii. Deducción como gasto el 50% del monto invertido para fines del Impuesto sobre la Renta, a todas las empresas que inviertan en plantaciones forestales.

c.iv. Reconocimiento del 5% en la diferencia de precios dentro de los procesos de licitación o concurso de compras que las Instituciones del Estado de Nicaragua realice, para priorizar en sus contrataciones, la adquisición de bienes elaborados con madera certificada por INAFOR.

c.v. Deducción del 100% del pago del Impuesto sobre la Renta, cuando este sea destinado a la promoción de reforestación o creación de plantaciones forestales.

Las personas que pueden obtener los Incentivos Fiscales son: Personas naturales y Personas Jurídicas, siempre y cuando realicen inversiones en bosques naturales o plantaciones forestales, por sí mismos, o por terceros, en predios propios o ajenos y que cumplan con los requisitos de la ley que son dos: a) Estar inscritos en el Registro Forestal del Instituto Nacional Forestal; y b) Tener la Constancia Técnica extendida por el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y la Comisión Ambiental Municipal.

2.2. Criterio Social

La Ley adopta diversas disposiciones en la búsqueda del contenido socio – cultural, de tal suerte que podemos observar las siguientes:

a) Distribución justa de beneficios: Según la Ley, cuando la autoridad competente autorice un aprovechamiento forestal, por pagos de tasas y derechos de aprovechamiento, así como, las multas, subastas por decomisos, deberá entregar el 25% del monto total a la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso autorizado. La Ley no señala el destino que le deberá dar la comunidad, pero, lo sujeta a la Ley 445, sobre comunidades indígenas, la cual señala debe ser para conservación y protección del recurso por parte de la comunidad.

b) Participación Pública: La participación pública se puede ver en tres aspectos. Primero, cuando la nueva ley señala que el INAFOR podrá acreditar personas naturales (profesionales o técnicos forestales) y jurídicas (empresas especializadas), para evaluar la ejecución de los Planes de Manejo y

permisos de aprovechamiento. Segundo, cuando la nueva ley estipula que el INAFOR puede celebrar acuerdos y convenios en materia forestal con personas naturales y jurídicas, que versen sobre la instrumentación de programas forestales, fomento a la educación, cultura, capacitación e investigación forestales, así como, labores de vigilancia forestal y demás acciones forestales operativas. Tercero, cuando se incorpora en la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) a un representante de los Organismos no gubernamentales ambientalistas y a un representante de las asociaciones de profesionales forestales

2.3. Criterio Ambiental

El sector forestal cada día va comprendiendo que la *utilización sostenible* del recurso empieza por el respeto al ambiente que incluye el bosque en su totalidad, con la relación indisoluble con algunos recursos en particular, agua, suelo y aire principalmente. El criterio ambiental esta claramente identificado en la nueva Ley, estimando que hay cinco aspectos importantes que mencionar: cambio climático, valoración económica ambiental del recurso, evaluación ambiental, las áreas protegidas versus aprovechamiento del recurso y algunos otros instrumentos y mecanismos adicionales para la protección del ambiente y la utilización sostenible del recurso.

Cambio Climático, Fijación de Carbono y Recurso Forestal: La relación del bosque con el cambio climático es cada día mas cercana, según los entendidos en la materia, el ICCP de Cambio Climático ha realizado sendos trabajos en la búsqueda de dicha conexión, en lo referente a fijación de carbono y su comercialización, bajo el mecanismo de desarrollo limpio[315]. La Ley en su artículo 29 establece tres elementos importantes a resaltar, relacionado al tema de bosques y cambio climático.

- Crea un nuevo Fondo para incentivar a los dueños de bosques para que opten por la preservación y manejo del bosque, con la finalidad de fijación de carbono,

- Fortalece el sistema de desarrollo limpio, el cual esta funcionando desde hace un par de años atrás,

- Orienta a los dueños de bosques a optar por el mecanismo de desarrollo limpio, comercio internacional y fijación de carbono.

Evaluación Ambiental: Desde el año 1994, se habían establecido, en la lista taxativa de las obras, proyectos, actividades e industrias, tres tipos de actividades que obligan a realizar un estudio de impacto ambiental, como parte de la gestión ambiental preventiva. Estos tres tipos se resumen en;

- Situaciones que impliquen cambios en el uso de tierras forestales,
- Planes de manejo forestal en áreas mayores de 5,000 has,
- Aprovechamiento forestal en pendientes iguales o mayores de 35% o que prevean apertura de caminos forestales de todo tiempo.

Sin embargo, la nueva Ley en su artículo 17, reafirma este instrumento de la gestión ambiental preventiva, anotando que, “El aprovechamiento forestal en plantaciones o tierras forestales mayores de quinientas (500) hectáreas, previo a la autorización correspondiente, requerirá del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para obtener el Permiso Ambiental otorgado por MARENA. El mismo será parte integrante del Plan de Manejo”. Esto indica que el Permiso Ambiental es el instrumento de gestión ambiental que coadyuvará con el Plan de Manejo autorizado por el Instituto Nacional Forestal. La nueva ley forestal reforma el artículo 5 del Decreto 45-94, al enunciar que son 500 hectáreas, cuando anteriormente eran 5,000 hectáreas. Hay que anotar que, la ley no señala absolutamente nada con relación al Permiso Ambiental relativo al aprovechamiento forestal en pendientes iguales o mayores de 35% o que prevean apertura de caminos forestales de todo tiempo, por lo que cabe la interpretación jurídica, que no solamente el aprovechamiento forestal mayor de 500 has., requieren permiso ambiental, sino también los dos casos citados con anterioridad.

[315] Nicaragua tiene una Oficina nacional de desarrollo limpio, creada mediante Decreto 21-2002, una Cuenta Nacional de Carbono dentro del Fondo Nacional del Ambiente y una Comisión Nacional de Cambio Climático.

En resumen, son tres las situaciones en los cuales se requiere Permiso Ambiental; primero, cuando hay aprovechamiento mayor de 500 has.; segundo, cuando el aprovechamiento forestal se realizará en pendientes iguales o mayores de 35% o que prevean apertura de caminos forestales de todo tiempo; y tercero, cuando se presenten situaciones que impliquen, cambios en el uso de tierras forestales.

Áreas Protegidas[316]. Según la legislación ambiental, todas las actividades que se desarrollen en áreas protegidas, obligatoriamente se deben realizar conforme a planes de manejo supervisados por el Ministerio del Ambiente, de acuerdo a las categorías de cada área, en la consecución de los objetivos y directrices de administración. Sin embargo, la misma ley señala aparentemente en contradicción a lo antes anotado, que no son objeto de exploración y explotación los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentren en áreas legalmente protegidas[317]. Pero bien, la nueva Ley estipula en su artículo 26, que las actividades forestales que se desarrollen en las Áreas Protegidas estarán sujetas a las regulaciones establecidas en la legislación vigente sobre esta materia, siendo el Ministerio del Ambiente quien aplica la legislación de áreas protegidas, por ende, el aprovechamiento en dichos sitios. De igual manera, el artículo 30 de la nueva Ley consigna, que el Ministerio del Ambiente es el ente competente para otorgar el Certificado de origen cuando el producto forestal provenga de Áreas Protegidas.

3 Conclusiones

Podemos concluir, que la Ley 462, denominada Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del sector Forestal, publicada en la gaceta diario oficial N°168 del 4 de Septiembre del año 2003 en Nicaragua, contiene disposiciones ajustadas a las nuevas concepciones mundiales, permitiendo el aprovechamiento forestal, siempre y cuando, el Interés nacional lo requiera, exista sostenibilidad en la actividad concreta, contemplando distintos instrumentos de gestión ambiental, como: evaluación ambiental, áreas protegidas, entre otros. La distribución de beneficios tanto a las comunidades, los gobiernos municipales y los gobiernos regionales junto con el gobierno central, hacen de la ley un instrumento justo y equitativo, de tal forma, que la nueva ley desde el punto de vista económico traerá beneficios distributivos que permitan levantar la economía nacional, regional, local y comunitaria. La participación social en todos los procesos es relevante, permitiendo la ley incorporar a sujetos privados individuales o colectivos para colaborar en el uso sostenible del recurso. Por lo tanto, la nueva Ley forestal de Nicaragua, es una ley fundamentada en los principios del Desarrollo Sostenible, la Prevención y Precaución adoptadas en Río de Janeiro.

[316] El tema de permitir o no el aprovechamiento de los recursos naturales, sean estos renovables o no renovables, que se encuentran en las áreas protegidas, se derivan de dos posiciones filosóficas ambientales; 1) Conservación In Situ sin Utilización; que consideran las áreas protegidas como sitios en los cuales no puede permitirse ningún tipo de aprovechamiento. Esta posición es la que más se observa en nuestro contexto jurídico nacional, tanto desde los inicios del establecimiento de áreas protegidas, como también, en la legislación vigente actualmente; así por ejemplo, encontramos en el Decreto del Saslaya en su artículo 2 que dice; "Se prohíbe la caza, pesca y tala de bosques dentro de los limites..."; de igual manera, encontramos en el artículo 106 de la Ley 217 que, "No serán sujetos de exploración y explotación, los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentren en áreas legalmente protegidas". 2) Conservación In Situ con Utilización; que estiman las áreas protegidas como zonas en las que se puede permitir la utilización de los recursos naturales, pero, de manera sostenible. En esta posición, encontramos disposiciones que apuntan hacia una aprovechamiento pero, con fines domiciliares y no precisamente a gran escala, así por ejemplo, el Decreto 14-99, señala en los objetivos y directrices de administración de las nueve categorías de manejo de las 76 áreas protegidas de Nicaragua, los tipos y fines de aprovechamientos permitidos. Por lo antes dicho, ambas posturas han permanecido y en el futuro se habla de Conservación In Situ, pero con una Utilización Sostenible de los Recursos Naturales que se encuentran dentro de las Áreas Protegidas.

[317] Véanse artículos 21 y 106 de la Ley 217, Ley General del medio ambiente y los recursos naturales, publicada en la gaceta diario oficial No.105 del 06 de junio de 1996.

La Responsabilidad Civil por Daño Ambiental en la Actualidad del Derecho Positivo Panameño

Elsa L. Flores Hernández

Introducción: Hablar sobre los postulados del Derecho Ambiental, va mucho más allá de las fronteras limitantes del mismo, toda vez que estos trascienden hacia otras esferas del derecho, como lo es para el caso de Panamá, hacia el Derecho Internacional Público, ya que Panamá de manera paralela invoca los principios del Derecho Ambiental, dentro de las reclamaciones que como país hacemos, una vez que fueran revertidas a Panamá, las áreas aledañas para la operación del Canal de Panamá. Y decimos esto, porque como reflejaremos en un ejemplo al final de este conversatorio, Panamá no ha descansado y se encuentra hoy día enmarcada en reclamaciones de este tipo. Esto lo decimos porque el Derecho Ambiental, no sólo es hablar de normas regulatorias sobre aspectos administrativos o de gestión de los recursos naturales y su sostenibilidad, sino que también sobre las responsabilidades que resultan como consecuencia de los daños ocasionados al ambiente.

De aquí que resulta imperativo para el Derecho Civil, como protector de los intereses de los individuos, no permanecer estático e indiferente ante los daños que se causan al medio ambiente, toda vez que se infringe el derecho de las personas a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En la necesidad de tutelar los intereses de la colectividad, se producen nuevas situaciones de problemas que deben ser resueltas por la teoría de la responsabilidad civil, tales como la necesidad de tomar en consideración los daños sociales, la individualización del sujeto responsable y las dificultades de determinar el monto y el beneficio de la indemnización correspondiente.

1 Responsabilidad Civil por Daño Ambiental

El tema de la responsabilidad civil no es exclusivo de la materia ambiental. De manera general, el tema es poco tratado por la legislación especial, lo que hace necesario reunir a la legislación general civil que regula el tema de cómo "lograr la relación de equilibrio necesario entre el hecho y los actos dañosos, ambientalmente hablando. La responsabilidad civil que de ello se deriva, es imperativa a fin de tener una concepción unitaria, histórica e integral, para que en este contexto se involucre el conjunto de relaciones y de hechos que evidencie el traspaso del umbral de la responsabilidad civil a las que gobierna las consecuencias que resulten de los actos dañosos". Cabe notar que por tratarse de daños al ambiente, y de cómo estos afectan los intereses de la colectividad, cobra especial importancia la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo, la que directamente hace desaparecer el requisito de culpa en la ejecución de actos contra el ambiente. Si la técnica crea nuevos daños, también aporta los medios para evitarlos: por lo general el comportamiento, hablando en materia ambiental, habrá de llegar mucho más allá de la diligencia de un buen padre de familia y será acorde con la actividad desarrollada. Es más, se alivia la carga de la prueba, ya que corresponde al sujeto contaminante la demostración de su buen hacer.

Dentro de la Ley No. 41 del 1 de julio de 1998, conocida en Panamá como la Ley General del Ambiente, se define a la *responsabilidad objetiva* como "La obligación del que cause daño o contamine, directa o indirectamente, a las personas, al medio natural, o a las cosas, de resarcir el daño y perjuicios causados". Entendemos de esto que la responsabilidad objetiva implica que resulta obligado a resarcir, aquel que independientemente de su intención (culpa o no) cause daño, y de donde la ilicitud surge por la mera ocurrencia del resultado dañoso, sin consideración a la conducta prudente o imprudente, como señalare el tratadista Javier Tamayo Jaramillo. En el daño ambiental el bien jurídico tutelado es el "ambiente o calidad de vida", el cual es definido en el Artículo 2 de la Ley General de Ambiente como: "Conjunto o sistema de elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química y biológica o socio cultural, en constante interacción y en permanente modificación por la acción humana o natural que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones".

Los daños infringidos generalmente son referidos a los elementos que integran el ambiente y no al ambiente en su conjunto ecológico-natural. Es por ello, que esta misma Ley establece los llamados "*Cargos por Contaminación*", los que específicamente se refieren a las tasas por unidad contaminante basadas en el nivel de daño resultante al ambiente, las cuales deben ser pagadas por el responsable

de la actividad, obra o proyecto, en compensación por el daño causado. Teóricamente en este sentido, nuestra Ley hace referencia a dos aspectos, "el sujeto activo de la obligación y las tasas por unidad contaminante, basadas en el nivel de daño", lo cual es un logro importante. Dentro de la misma Ley, los llamados cargos por contaminación presuntiva, se constituye en un importante avance, ya que no sólo se establecen tasas por contaminación basadas en una detección cuantitativa, sino que cualitativa también, en base a valores promedio de contaminación por unidades altas de producción, o en coeficientes de tecnología y tiempos de generación, para cada fuente contaminante.

El ambiente puede dañarse de muchas maneras y formas diversas, significado que evidentemente cae en la descripción mencionada con anterioridad. La contaminación puede darse también en diversas formas, modificando los ecosistemas, su forma de movimiento, disminuyendo su calidad, poniendo en peligro los seres vivos o destruyendo el medio natural, alterando su temperatura o luminosidad, atacándolo con rayos, ondas, lanzando emisiones y desechos, cuyos nocivos efectos deben ser evaluados por peritos altamente calificados.

Generalmente, la inmensidad de los daños que se producen al ambiente, son producto de la necesidad de obtener un beneficio económico y de los valores culturales que intervienen, los que a sabiendas de que una acción puede causar daño, la ejecutan en detrimento de terceros conocidos o no, afectando la calidad de vida del conglomerado social. En este aspecto y por ejemplo, los empresarios acceden a la riqueza, a costa de la pérdida de la calidad de vida del conglomerado social, sin importar la muerte de otros y hasta la extinción de la diversidad existente. El sujeto pasivo es afectado y muchas veces ni siquiera lo percibe y esto constituye un alto nivel de peligrosidad equiparable a cualquier acto criminal.

En Panamá tuvimos por muchos años, la afectación de una inmensa población, que a las márgenes de una empresa dedicada a la producción de cemento y subproductos derivados de éste, vio afectada su salud con presencia frecuente de enfermedades pulmonares, producto de los residuos de sólidos suspendidos, sobre todo de material de asbesto, que no sólo afectaron a las personas, sino que al ecosistema también, donde un bosque eminentemente de tipo tropical húmedo, en las inmediaciones de la fábrica, estaba totalmente cubierto por una espesa capa de color gris. En algunos casos, el sujeto activo o sujeto causante del daño es de fácil identificación y en otros es resultante de una pluralidad de agentes, situación que también sucede a los sujetos pasivos (quienes reciben el daño ambiental), los que muchas veces son de naturaleza difusa. En otros casos, no existe una identidad de los sujetos entre quien causa el daño y el que se beneficia de él, ya que por lo general el causante del daño (mandatario) actúa a favor de un mandante. La forma que encuentra el mandatario para obtener ganancias es a costa del daño ambiental. Incluso el mandante implícitamente puede haber dispuesto que su mandatario cumpla el objetivo a costa del ambiente. Para dilucidar aspectos como los aquí planteados, se requiere de un régimen basado o sustentado en el principio de la Responsabilidad Objetiva, como única alternativa para evitar la impunidad.

La carga de la prueba se invierte a favor del ambiente, ya que hay casos en que no quedan rastros, como en la contaminación sónica o térmica, correspondiéndole a quien cause el daño, probar su buen hacer, como dijéramos anteriormente. En otros casos, los efectos se diluyen, por lo que al confundirse con los causados por otros agentes, dificultan la determinación de la responsabilidad individual de los diferentes agentes. Esta situación se agrava aún más, cuando observamos que en los procesos de responsabilidad por daño ambiental, quien causa el daño, que a su vez se convierte en la parte acusada (empresario), ostenta la ventaja económica (de dinero) y tecnológica, de frente a las reclamaciones de la parte acusadora.

La legislación en el futuro próximo deberá incorporar al derecho positivo la responsabilidad por el riesgo o exposición al peligro, dado que los daños y perjuicios en materia ambiental, en muchas ocasiones se exteriorizan lentamente, lo cual permite que el responsable disfrute de beneficios sin que se perciba el efecto dañoso; incluso se puede ausentar para que prescriban las acciones, caer en insolvencia, desaparecer física o jurídicamente, no obstante que los daños puedan ser muy grandes, de valor incalculable, irreversibles o de difícil reposición.

Cuando hablamos de daño ambiental es necesario abordar el tema con la especificidad que representa la materia ambiental, dado que en estos casos repercuten una serie de valoraciones jurídicas que normalmente no son consideradas en otros campos del derecho.

En los daños al ambiente, en esta época moderna, la legitimación activa reconoce al ciudadano el derecho de acceder ante la autoridad en demanda de recibir resarcimiento por el daño causado al ambiente, que deviene y se traduce en un daño económico y material al patrimonio de la comunidad. Esto conlleva de la mano, nuevos problemas que debe abordar la responsabilidad civil como lo son: la valuación del daño social y el desmejoramiento de la calidad de vida, elementos que no resultan fáciles para determinar la cuantía y la distribución del monto por el que se hará responsable al sujeto activo. El daño que se produce, debe encontrar respuesta en la legitimación para la defensa de los intereses por daño ambiental. Este imperativo es incuestionable, máxime si tenemos en cuenta que los derechos violados en un proceso por daño ambiental, no devienen tradicionalmente de aquellos como los de los títulos de propiedad, acciones u otras titularidades. Esta caracterización se hace evidente si tenemos en cuenta, que los derechos violados responden a un interés difuso, lo que ubica al interés protegido proveniente de una doble naturaleza, tal como lo cita Alejandra Soberes al referirse al bien protegido y donde afirma que: “dado que a la vez que son colectivos, cuando son comunes a una generalidad, también son individuales, cuando pueden ser reclamados en esa forma”.

Dentro de las características de la Responsabilidad Ambiental y los supuestos que hemos señalado, se establece que las características propias del daño ambiental reflejan la necesidad de definir la responsabilidad en un contexto consecuente con sus particularidades. Es por eso, que para obtener resultados efectivos y como medio de disuasión, la posibilidad efectiva se concreta en la aplicación del principio de responsabilidad objetiva, porque responde con seguridad en contra de los actos dañosos y además se acomoda a las realidades y necesidades de la era moderna y tecnológica. Estas características son las siguientes:

- Objetiva: El que cause un daño al ambiente es responsable independientemente de su intención, esto es, que no es necesaria la culpa para quedar obligado.
- Real: Se transmite a quien usa o se sirve de la cosa que daña al ambiente.
- Difusa: Afecta a todo el conglomerado social que tiene derechos y responsabilidades, dado las características propias del patrimonio afectado.
- Solidaria: Donde no se dispersa la responsabilidad por la unión de los efectos que se producen. En casos concretos implica dificultad para individualizar al autor, dado que influyen distintas circunstancias que los obligados no han considerado.

Con este preámbulo, a continuación presentamos las normas que regulan en el Derecho Positivo Panameño, la responsabilidad civil por daño ambiental:

2 Cuerpo Normativo

Responsabilidad Civil por Daño Ambiental en el Derecho Positivo Panameño

CUERPO NORMATIVO	REGULACIONES ESPECIFICAS	OBSERVACIONES
Código Civil. Ley 2 del 22 de agosto de 1916	Art. 974: Las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y cuasi contratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia. Artículo 1644: El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.	Principio de responsabilidad contractual y extra-contractual subjetiva que puede ser aplicada a los daños ambientales. Principio subjetivo de responsabilidad. La acción civil de daños incluye tanto los materiales como los morales.
Ley 17 del 17 de octubre de 1975 que aprueba el	Artículo 111: Salvo cuando se den las circunstancias previstas en los párrafos 2 y	Esta Ley se aplicará exclusivamente a los daños por contaminación causados

Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos.	3 de este Artículo, el propietario de un barco al ocurrir un siniestro o al ocurrir el primer acontecimiento, si el siniestro consistiere en una serie de acontecimientos, será responsable de todos los daños causados por contaminación causados por los hidrocarburos derramados o descargados desde el barco o resultado del siniestro. Artículo IV: Cuando se produzcan derrames o descargas de hidrocarburos procedentes de dos o más barcos y de los mismos resulten daños por contaminación, los propietarios de los barcos encausados que no están exonerados en virtud de lo establecido en el Artículo III, incurrirán en responsabilidad mancomunada y solidaria, por todos los daños que no sean posibles prorratear razonablemente.	en el territorio, inclusive el mar territorial de un estado contratante y a las medidas preventivas tomadas para prevenir o minimizar esos daños. Es un principio objetivo con eximentes establecidas por la Ley. Se establece responsabilidad objetiva mancomunada y solidaria aplicable exclusivamente a la contaminación por hidrocarburos.
Ley 32 del 9 de febrero de 1996 que modifica las Leyes 55 y 109 de 1973 y la Ley 3 de 1980 sobre Recursos Minerales	Artículo 17: El Artículo 31 de la Ley 109 de 1973, queda así: Artículo 31: La Dirección General de Recursos Minerales del MICI, podrá sancionar sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal.	Ratifica lo contenido en el Artículo 974 del Código Civil, puesto que la responsabilidad civil surge por el incumplimiento de las normas vigentes, sobre concesiones para exportación y explotación de recursos minerales.
Ley 21 del 9 de junio de 1980 sobre Contaminación del Mar y Aguas Navegables	Artículo 17: El propietario, armador u operador de un buque, aeronave o instalación marítima o terrestre será responsable de todos los daños por contaminación que se produzcan con motivo de una descarga o serie de Cuando los daños por contaminación fueren producidos por dos o más buques, aeronaves, instalaciones marítimas o terrestres o de dos o más de estos entre sí, los respectivos propietarios, armadores u operadores incurrirán en responsabilidad mancomunada y solidaria por todos los daños que no fuere posible prorratear legal o razonablemente descargas de sustancias contaminantes.	Responsabilidad objetiva, es decir, quien sufre el daño no tiene que probar la culpa, negligencia o dolo. No obstante, el artículo 19 dice que: el propietario armador u operador de un buque que cause daños por contaminación podrá limitar su responsabilidad.
Ley 24 del 7 de junio de 1995 sobre Legislación de Vida Silvestre	Artículo 79: Los permisos naturales o jurídicos que causen un daño o perjuicio ambiental, potencial o actual, deberán restaurar o indemnizar los daños y perjuicios. La acción para perseguir el daño ambiental prescribirá en el término de cinco (5) años. Artículo 80: En el caso de actos ilícitos de carácter penal por la presente Ley, cuando se trata de persona jurídica, la responsabilidad se extenderá a su representante legal.	El principio de responsabilidad ambiental de la norma, se enmarca dentro de la concepción subjetiva ya que, al no determinar taxativamente la responsabilidad objetiva y no exponer eximentes, hay que probar la culpa, negligencia o dolo. Podemos observar que si bien es cierto que la responsabilidad penal del sujeto imputable es la persona natural o el representante legal, en el caso de responsabilidad civil no ocurre igual y se puede accionar contra la persona jurídica a quien representa.
Ley 8 del 7 de junio de 1991, que Prohibe la Importación de Desechos	Artículo 3: Las personas que violen la presente Ley, serán sancionados con pena de prisión de 1 a 3 años, multas de 5 mil a	Es un principio subjetivo de responsabilidad civil, que surge como consecuencia de un acto ilícito

Tóxicos o Contaminantes	20 mil balboas, sin perjuicio de las indemnizaciones que corresponden y la obligación de la devolución de los desechos tóxicos o contaminantes al país de origen.	comprobado.
Ley 1 del 3 de febrero de 1994. Legislación Forestal	Artículo 100: Los delitos ecológicos a que se refiere el artículo anterior, tendrán las siguientes sanciones: 1. El decomiso de las herramientas, maquinarias, equipo y materiales utilizados directamente en la comisión del delito. 2. Multa de hasta cincuenta mil balboas (B/50,000.00). 3. Penas de prisión de seis (6) meses a cinco (5) años, según la magnitud del daño provocado. Las personas que resulten culpables de delitos ecológicos, deberán compensar los daños y perjuicios producidos.	Responsabilidad Civil derivada de acciones penales subjetivas. Cualquier otro que se enmarque dentro del artículo 974 del Código Civil está obligado a resarcir el daño causado.
Ley 41 del 1 de julio de 1998. Ley General de Ambiente	Artículo 106: Toda persona natural o jurídica está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental. Artículo 109: Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgo o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o de la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales relacionadas al ambiente. Artículo 111: La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad civil por daños al ambiente, así como de la pena que pudiere derivarse de los hechos punibles perseguibles. Se reconocen los intereses colectivos y difusos para legitimar activamente a cualquier ciudadano u organismo civil, en los procesos administrativos, civiles y penales por daños al ambiente.	Establece el principio de responsabilidad objetiva. Igualmente pone de manifiesto la conceptualidad del riesgo ambiental como la capacidad de una acción que genera la posibilidad de causar daño al entorno o ecosistema. Se categorizan los derechos difusos para la legitimación activa de cualesquiera personas, para la acción civil, penal y administrativa.

3 Derecho Ambiental y Derecho Internacional Público, dentro de las reclamaciones por áreas contaminadas, aledañas al Canal de Panamá

Las amenazas ambientales concentradas en las bases militares norteamericanas que revertieron a Panamá, de acuerdo con los Tratados Torrijos-Carter, tienen una larga historia. Señala la conocida revista "The Economist" que desde comienzos del siglo, las fuerza armadas de tierra, mar y aire de los Estados Unidos, utilizaron suelo panameño realizando pruebas de toda clase de armas químicas y materiales tóxicos y que aún hay en los suelos y subsuelos panameños, armas y municiones no explotadas, así como residuos químicos tóxicos de pruebas militares.

Es una realidad incuestionable que en los campos de tiro empleados en Panamá por las fuerzas norteamericanas, se han puesto a prueba materiales químicos tóxicos y que casi todas las armas no nucleares utilizadas desde el siglo pasado, incluidos el napalm, el agente naranja (agent orange), el gas mostaza y otros tóxicos químicos, que han sido objeto de pruebas en Panamá con la consiguiente contaminación y perjuicios para el país. Una vasta extensión que va más allá de las 3,175 hectáreas y que los Estados Unidos le entregará a Panamá, aceptando estar contaminadas con explosivos y municiones, incluye áreas de entrenamiento, polígonos o campos de tiro, entre los que se encuentran, el polígono de Emperador con 8,873 hectáreas (802 contaminadas), el Polígono de Balboa Oeste con 3,700 hectáreas (1,418 contaminadas) y el campo de tiro de Piña con un área de 2,556 hectáreas (1,030 contaminadas) De estos polígonos que involucran un área total de 15,129 hectáreas, 3,250 hectáreas están contaminadas lo que representa un 23.15% de área contaminada por impactos dentro de las prácticas militares.

El reputado sociólogo panameño Raúl Leis, en una crónica publicada en "El Panamá América" el 14 de junio de 2000, en forma documentada describe el traumático cuadro de la contaminación causada por el Ejército de los Estados Unidos. "Prácticamente todo nuestro país - dice Leis – fue utilizado para la defensa del canal en la II Guerra Mundial. Se habilitaron 77 pistas de aterrizaje militar en todo el territorio panameño, instalándose 70 mil soldados y circulando por el canal 44 mil tránsitos de abastos y tropas, en los cinco años de la contienda. En campos de tiro y áreas de bombarderos se practicaron maniobras militares por casi 90 años en áreas como Emperador, Balboa Oeste, Piña y Fuerte Sherman". Estas áreas – continua Leis – están situadas en la región metropolitana, donde reside la mitad de la población nacional y se desarrollan el 75% de las actividades económicas. Un total de 56 mil personas en 65 comunidades se encuentran en riesgo directo de ser víctimas de la explosión de esos artefactos. Hay un reporte de 27 personas fallecidas y otras tantas decenas de lesionadas producto de estallidos, según registros recientes." Son - dice Leis, poblaciones campesinas, con baja escolaridad y en situación precaria, por lo que ven las áreas contaminadas vedadas como polo de atracción para la caza o la ampliación de sus tierras, lo que incrementa el peligro de ser víctimas de explosiones.

Las reclamaciones de Panamá, ante la responsabilidad de los Estados Unidos de limpiar estas áreas contaminadas, no prosperaron debido a que para los Estados Unidos, todo lo que tiene que ver con asuntos militares dentro y fuera de su territorio, recae el poder de decisión, en estos temas, sobre el Departamento de Defensa. Entonces y de acuerdo a esto, no tiene poder de decisión en estos aspectos, quien haya sido nombrado por la Administración de entonces (Presidente Bill Clinton), como Co-Presidente por la parte estadounidense dentro del Grupo de Trabajo Conjunto para el saneamiento de los campos de tiro. En este sentido, en informe rendido por el Licdo Fernando Manfredo, quien fungió como Co-Presidente del mismo grupo, por la parte panameña, acotó lo siguiente:

- El Co-Presidente estadounidense basó su primer planteamiento en que la remoción de las amenazas estaba vinculada al calor de las críticas relaciones entre Estados Unidos y Panamá, al calor de que el Gobierno panameño había rechazado las pretensiones de los primeros, de operar una base militar disfrazada con el nombre de CMA.
- La referencia al Tratado Torrijos-Carter de que se buscarían soluciones prácticas producto de negociaciones, de donde surgirían concesiones recíprocas, ya que Estados Unidos jamás iba a aceptar que tenían responsabilidad residual post tratado y para ello se apoyarían en la cláusula del tratado que señalaba que la remoción se haría "hasta donde sea viable".
- Esta frase "hasta donde sea viable" fue condicionada e interpretada unilateralmente por los Estados Unidos, a criterios como: accesibilidad, protección al medio ambiente natural, seguridad

a las personas encargadas de los trabajos de detección y remoción de las amenazas, tiempo y costos. Ellos también establecieron los criterios para medir estos factores. En el caso de la accesibilidad no podía trabajarse en áreas que tuviesen una inclinación mayor de 25%, cuando para muchos es conocido que en la Isla Kaho's Olave en Hawaii, contratista particular en labores de detección y remoción, trabajó en gradientes de más de 40%.

- En el caso de daños al ambiente natural, señaló los Estados Unidos que si en opinión de ellos el daño sería mayor, no era viable la detección y remoción de las amenazas porque habría necesidad de talar los bosques y remover toda la vegetación causando un daño mayor, sumado al largo período que conllevaría la recuperación de la vegetación. Esto es contradictorio sobre todo si tenemos en cuenta, que en el campo de tiro de Fort Ord, en Monterrey, California, se ha utilizado tecnología y métodos para preservar el bosque y la vida silvestre, sin causar mayor daño al medio natural. Además según palabras del experto Michael Short de la empresa EOD Technology, quien declaró en Estados Unidos que todas las áreas podían ser objeto de caracterización, detección y remoción de amenazas. Solo era cuestión de tiempo y costos, y señaló que lo más difícil sería un 25% del área de Piña por lo escarpado del terreno y por la necesidad de derribar grandes árboles, pero debía observarse la ventaja de que en Panamá la vegetación se renovaba rápidamente por el tipo de suelos y el régimen de lluvias existente. Esto contradice lo enunciado por la parte norteamericana en la sección primera de este mismo numeral.
- Los Estados Unidos ignoró el que las amenazas no eran solamente los explosivos no detonados, sino que también la derivada de la contaminación de las aguas subterráneas producto de la descomposición de los metales de las municiones y bombas, así como los compuestos químicos que normalmente se utilizan en su manufactura.

Dentro del Derecho Internacional Ambiental y en franca contradicción con la posición dentro de los Estados Unidos, la Declaración de Estocolmo instituyó un nuevo derecho humano al expresar en el Principio que "El Hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal, que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar..."

En igual sentido se pronunció en Río de Janeiro, La Cumbre de la Tierra, que reafirmó en 1992 la Declaración de Estocolmo al consagrar que "Los Seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y que tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (Principio 1ºero). Esto es válido tanto para Panamá, como para la comunidad de Vieques en Puerto Rico y los demás pueblos del continente.

Los Estados Unidos, y con esto termino, no sólo ha incurrido en la violación de una obligación convencional, sino que a la vez ha incurrido en una violación de un derecho fundamental que le asiste a todos y cada uno de los habitantes de la República de Panamá, y que hoy más que nunca en la celebración de nuestro Centenario como República, reclamamos como un baluarte de nación libre, democrática y soberana.

La Construcción de una Institucionalidad Forestal desde las Bases a través de la Promoción de Espacios de Diálogo y Concertación

Hugo Che Piu Deza

Introducción: En el Perú existen más de 70 millones de hectáreas de bosques naturales, principalmente bosques tropicales de la amazonía, es decir, más 60% de su territorio[318] esta constituido por bosques, y más de 10 millones de áreas aptas para reforestación, concentradas principalmente en la costa y la sierra. Por ello se puede afirmar que los bosques constituyen uno de los recursos naturales renovables más importantes con que cuenta el Perú, con una muy significativa importancia para el suministro de materia prima a las industrias así como de los beneficios sociales y recreativos que su presencia nos permite, además de ser la fuente principal de la megabiodiverisidad que existe en su territorio.

Todo esto lo que representa un potencial forestal bastante significativo que durante casi todo la vida del Perú como Estado no ha sido valorada ni considerada, son otras actividades económicas por las cuales se ha intentado definir al Perú como un país agrícola, minero y hasta pesquero, más que forestal. Cada uno de estos sectores representa comparativamente por lo que aporta al PBI, sectores mucho más importantes de la economía que el sector forestal, el cual generalmente desaparece dentro de las cifras del sector agricultura. Esto se debe a que el potencial forestal ha sido y es sub aprovechado, la producción anual es 8.38 millones de m3[319] de madera de los cuales el suministro industrial es de 1,5 millón de m3/año, siendo que esta cifra representa solamente el 4% del potencial cosechable anual que es de mas de 37,5 millones de m3/año[320]. Eso significa que el aporte económico del sector forestal a las cifras macroeconómicas podría multiplicarse hasta 25 veces, solamente manteniendo el actual nivel de valor agregado que se le da a la madera, que por cierto es muy bajo, imaginémonos lo que puede significar el sector forestal si además de aumentar en cantidad aumenta proporcionalmente en calidad, su aporte podría incrementarse geométricamente, hasta generar no menos de 2,000 millones de dólares al año por exportaciones y 800.000 empleos directos e indirectos[321], este es un potencial que ninguna otra actividad económica puede ofrecerle al Perú. Todo esto sin considerar otros valores del bosque tales como los recursos forestales no maderables, los servicios ambientales, el ecoturismo, etc.

1 El Inicio del Cambio

La posibilidad de utilizar este potencial del recurso forestal implica un cambio de rumbo del sector con vistas a la obtención de respuestas económicas, sociales y ambientales de acuerdo a sus características locales y de las necesidades de las poblaciones de la región donde están los bosques, teniendo en cuenta los aspectos de la conservación de la biodiversidad. Se hizo necesario trocar el sistema meramente extractivista, por otro que reconozca que los bosques tienen una enorme capacidad de producción de bienes y servicios en forma sostenible, para lo cual se requiere de un manejo forestal integrado de industrias madereras eficientes y competitivas internacionalmente; en un país como el Perú eso pasa primero por la formalización y ordenamiento forestal y la creación de una sólida institucionalidad forestal. Asimismo, es imperativo promover el desarrollo forestal de productos no maderables y de los servicios ambientales. A finales de la década del 80 ante la grave tasa de deforestación que se calcula en 261,158 hectáreas por año, es decir, a razón de 725 ha por día[322], todos los actores forestales tenían claro que era necesario un cambio; sin embargo, no existía consenso acerca de cómo y a qué velocidad manejar la transición desde un esquema eminentemente depredador a uno sostenible; así en el año de 1992 se inicio un largo trayecto para elaborar una

[318] 128,5 millones de hectáreas.

[319] Que significa aproximadamente el 22.3% del potencial cosechable anual de los cuales el 87% (7.3 millones de m3) se destina para leña y carbón. Estrategia Nacional Forestal, Proyecto FAO Apoyo a la Estrategia Nacional para del Desarrollo Forestal, 2003.

[320] Informe del Perú sobre Progreso alcanzado para el Logro del Objetivo del Año 2000 de la ITTO, diciembre de 1999.

[321] Biodiversidad, el negocio del siglo XXI. Antonio Brack, octubre del 2002.

[322] Se estima que en el Perú existe un total de 9.2 millones de hectáreas deforestadas, es decir, el 12% de la superficie boscosa, debido en primer lugar por la agricultura migratoria (apertura de terrenos agrícolas), la extracción ilegal (apertura de caminos y retiro de especies valiosas), y los incendios forestales.

nueva Ley Forestal, que luego de 8 años vio la luz. El 16 de julio del año 2000 fue finalmente promulgada con Ley Nº27308 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, cuyo reglamento fue aprobado por Decreto Supremo Nº014-2001-AG, del 6 de abril del 2001. Esta nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre introduce principios de aprovechamiento sostenible y eficiente de los recursos forestales, pretende realizar un ordenamiento y zonificación forestal, regular efectivamente la actividad productiva sobre un enfoque más propicio para el aprovechamiento sostenible del bosque y crear una nueva institucionalidad forestal que planifique, promueva, gestione y controle el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

El ordenamiento forestal pasaba por identificar cual era el potencial para el aprovechamiento permanente de los bosques naturales con el que realmente se cuenta. En nuestro país tenemos 72 millones de hectáreas de bosques que cubren más del 56% del territorio nacional, de las cuales 53,3 millones de hectáreas tienen un potencial actual y futuro para la producción forestal permanente, y ocupan el 42% de la superficie total del país, de los cuales 24 millones de hectáreas, es decir, aproximadamente el 20% de la superficie total del país, han sido declarados bosques de producción permanente, es decir, como áreas con bosques naturales primarios que mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura se ponen a disposición de los particulares para el aprovechamiento preferentemente de la madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre; 5 millones de hectáreas de las cuales, a la fecha, ya han sido concesionadas, a las que esperamos pronto sumar otros 4 millones de hectáreas más, del próximo concurso público de Loreto que debe realizarse a inicio del próximo año. La modalidad de aprovechamiento elegida fue la concesión forestal sobre áreas mayores a 5,000 hectáreas por 40 años renovables; que sobre la base de planes de manejos forestales permitan regular efectivamente la actividad productiva sobre un enfoque de aprovechamiento sostenible del bosque. De esta manera se buscaba formalizar a los madereros "tradicionales", generando un efecto multiplicador a través de la incorporación de nuevos contribuyentes y un impacto social que se reflejara en una mejora, en el mediano y largo plazo, de las condiciones de trabajo y de vida de los pobladores del bosque, sentando las bases para lograr vía un proceso voluntario de certificación forestal la meta del Manejo Forestal Sostenible[323]

2 Construyendo una Nueva Institucionalidad

Esta reforma del sector forestal necesita de una de una institucionalidad que sea la cobertura necesaria, para darle soporte operativo y de participación a todos los actores forestales y afines. La institucionalidad debe entenderse como el espacio que sirva de marco a las actividades orientadas al desarrollo forestal sostenible, desde la óptica del sector público, las instituciones privadas de la sociedad civil y el empresariado privado en su calidad de inversionista, para el aprovechamiento adecuado del bosque en todas sus posibilidades[324].

Esta nueva legislación introdujo, una nueva institucionalidad constituida por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) como encargado de la administración y gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional. El INRENA ya había sido creado el 27 de noviembre de 1992 como el organismo encargado de promover el uso racional y la conservación de los recursos naturales con la activa participación del sector privado y del público en general. Su creación obedeció en parte al debate público respecto de la importancia de los recursos naturales y que su aprovechamiento sea sostenible, pero también fue punto de partida de la búsqueda de una nueva ley forestal, es decir, el nacimiento del INRENA marcó el inicio del cambio. Además se estableció la necesidad de un Plan Nacional de Desarrollo Forestal, en el que se establezcan las prioridades, programas operativos y proyectos a ser implementados; el Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación, el plan Nacional de Reforestación y el Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales y el ordenamiento del uso de la tierra a propuesta del INRENA, con la participación del sector privado. Lamentablemente dichos planes aún no han sido aprobados.

Entre las instituciones que han sido creadas por la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y que son parte de la nueva Institucionalidad Forestal, tenemos al Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE) institución de derecho privado sin fines de lucro y de interés público y social que goza de existencia legal y personería jurídica. Su propósito principal es contribuir y facilitar

[323] Impactos del Sistema de Concesiones, Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre (INRENA), agosto de 2003.

[324] Estrategia Nacional Forestal, Proyecto FAO Apoyo a la Estrategia Nacional para del Desarrollo Forestal, 2003

el desarrollo y la financiación de planes, proyectos y actividades orientadas a la promoción del desarrollo forestal sostenible y de fauna silvestre, en cumplimiento de su objeto promueve la investigación forestal y de fauna silvestre, la comunicación y educación en la misma materia y la asistencia técnica a las poblaciones locales, lo que puede realizar directamente o a través de terceros. Sus fondos se destinan preferentemente para financiar proyectos del sector privado a través de la selección competitiva; además de contar con líneas de crédito revolvente para los concesionarios forestales, como fondo de contrapartida para proyectos y para su fortalecimiento institucional. Esta nueva institucionalidad se completa con el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR) el organismo del más alto nivel de consulta de Política Forestal, con la participación de representantes de instituciones y organismos del sector público y privado vinculados a la actividad forestal, cuyos miembros son designados por resolución suprema; y el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR) encargado de supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal, perteneciente a la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene autonomía funcional, técnica y administrativa. De las cuatro instituciones mencionadas, estas dos últimas aun no han sido implementadas, lo que nos deja una institucionalidad incompleta en la cual sólo el INRENA y FONDEBOSQUE que existen a la fecha, aún están lejos de cumplir con efectividad todos sus objetivos, a pesar de los grandes esfuerzos emprendidos hasta el momento.

Queda muy claro a todos los actores del sector forestal que urge la implementación total de la institucionalidad forestal; sin embargo, la construcción de la institucionalidad en un sector tan frágil como es el forestal en la mayoría de países andinos, es una labor muy difícil, más aun si paralelamente se realiza una reforma del sector como es en el caso peruano. Para ello se requiere una política clara que involucre no solamente a todos los actores de un sector sino que brinde las condiciones necesarias para su implantación y consolidación. Además se requiere una autoridad pública fuerte con capacidad de intervenir de manera eficiente incluso en los espacios más alejados de los núcleos de decisión, de manera que se asegure una coherencia y firmeza en la acción pública. Se necesita, también, de usuarios del bosque que superen la reducida percepción de que lo forestal se limita a la industria maderera, sino que también comprende a los distintos servicios como insumos industriales, de construcción, ambientales, de protección, paisajístico, recursos no maderables y otros que proporcionan los bosques. Así mismo, se requiere una sociedad civil que debe ejercer una labor de vigilancia, fiscalización y contrapeso de la función pública como de las acciones del sector privado productivo y una educación que contemple los fundamentos del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

3 Logros Alcanzados y Retos a Superar

A pesar de que en Perú los actores no reúnen aún a cabalidad las características mencionadas, en septiembre del año 2001, se inició un proceso de acercamiento entre los actores, a pesar de las profundas y duras diferencias que entre ellos existían, acercamiento que culminó con la creación de la *Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF)*, con la que se crea en la práctica un nuevo elemento en la institucionalidad forestal. Respecto del inicio de dicho proceso de acercamiento existen diferentes versiones, una de ellas señala que la MNDCF, se inicia por iniciativa del entonces Ministro de Agricultura, el Ing. Álvaro Quijandría, quien con la finalidad de dar cumplimiento a la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre invitó a sentarse en una mesa a los representantes del INRENA junto con los representantes de los dos principales gremios nacionales de empresarios madereros CORMADERAS y la Cámara Nacional Forestal, a los representantes de diferentes ONG ambientalistas y conservacionistas, a los que posteriormente se les unieron instituciones defensoras de los derechos de los pueblos indígenas. Otra versión señala que ante la propuesta de los gremios empresariales del sector forestal de modificar la entonces recientísima Ley Forestal y de Fauna Silvestre obligaron al sector público a buscar una concertación inicialmente con esa parte del sector privado, que luego tuvo que ampliarse a las ONG ambientalistas y conservacionistas.

Lo cierto es que la MNDCF ha cumplido un papel trascendental en la defensa e implementación de la nueva legislación forestal a través de las concesiones forestales con fines maderables, así como la principal impulsora de la creación del CONAFOR y OSINFOR, otorgándole al Gobierno el respaldo sectorial necesario para emprender una profunda reforma del sector forestal, que promete grandes ventajas a largo plazo pero que supone asumir altos costos en el corto y mediano plazo, costos que gracias al diálogo y la concertación se vienen intentando distribuir entre todos los actores del sector.

Así la MNDCF se ha constituido en una institución nacional emergente que cuenta con la participación de gran parte de los actores forestales, con más de 30 miembros de diversos sectores como son el sector productivo, los gremios forestales, las organizaciones gubernamentales, las ONGs ambientalistas, las organizaciones de base; cuyas principales funciones han sido resolver problemas concretos y brindar asesoría a sus diferentes miembros y toda institución o actor forestal que se lo solicite. En el último mensaje del Presidente de la República, Dr. Alejandro Toledo al Congreso de la República, la MNDCF fue mencionada como ejemplo de la creación de espacios de diálogo y concertación.

Una característica inédita lograda en la MNDCF ha sido apreciar que la mayor parte de los actores forestales han hecho esfuerzos por forjar una visión de desarrollo sostenible y la posibilidad de desarrollar la capacidad de deponer actitudes intransigentes y buscar consensos. Esto no significa que las reuniones de la MNDCF sean siempre pacíficas, todo lo contrario, la variedad de intereses y posiciones ha hecho que desde las reuniones iniciales existan momentos muy tensos, sin embargo, a pesar de esas relaciones tan tirantes inicialmente entre el sector productor y el sector ambientalista se ha logrado que ha la fecha la MNDCF subsista por más de dos años de manera consecutiva en las que se han llevado a cabo reuniones casi cada semana para tratar los temas y problemas del sector forestal. Ello se ha logrado gracias a que la mayoría de actores ha reconocido como validos los intereses de los demás actores, aceptando sentarse en una mesa en la búsqueda intereses comunes, puntos de partida desde los cuales iniciar la necesaria reforma del sector forestal. Ello ha permitido lograr acuerdos por consenso en muchos temas importantes como el lanzamiento del proceso de concesiones, sin embargo, existen también muchos temas en los cuales no se ha logrado el tan deseado consenso.

Este éxito parcial, no ha impedido que dicha experiencia sea replicada a nivel local en ciudades como Ucayali, Puerto Maldonado, Tarapoto, Tingo María, Satipo y Huancayo; en las que se han creado mesas regionales de diálogo y concertación forestal, las mismas que han servido de refuerzo local a la reforma del sector. Es importante reconocer el papel tanto en el funcionamiento de la mesa nacional como en el nacimiento de las mesas regionales del Proyecto FAO "*Apoyo a la Estrategia Nacional para del Desarrollo Forestal*", como secretaría técnica de la MNDCF; a través de la cual, además, se ha logrado aprobar la primera *Estrategia Nacional Forestal*, que por primera vez establece una visión y misión del sector forestal en conjunto. Otras características de la MNDCF son su informalidad y flexibilidad (no existe ninguna norma de creación, ni reglamento ni actas de reuniones) que le han permitido irse adecuando a cada una de las dificultades que han surgido en estos últimos dos años, y que le permite una total apertura para aceptar nuevos integrantes y maleabilidad de las circunstancias más difíciles. No obstante, uno de los temas recurrentes es el de la formalización y oficialización de la MNDCF, ese es uno de los temas en los que difícilmente se ha logrados consensos y que en cierta forma hace difícil definir el papel específico que juega la MNDCF, es decir, si sus acuerdos son únicamente propuestas o son vinculantes para las organizaciones gubernamentales que la integran, situación que genera muchas situaciones de fricción entre el sector público y el sector privado.

Sin embargo, la capacidad de diálogo entre los actores no ha logrado modificar el rol todavía marginal que desempeña el sector forestal en la agenda pública nacional. Las dificultades encontradas en la implementación de la nueva normatividad han determinado que muchos de los esfuerzos de la mesa se agoten en el corto plazo, en el día a día. Esto ha sido muy laudable si se considera que los participantes lo hacen por propia voluntad y han tenido la enorme paciencia para enfrentar discusiones tensas y desarrollar una capacidad de diálogo y acuerdos por estricto consenso. Sin embargo, estos temas de coyuntura han impedido que la MNDCF asuma temas mayores como la institucionalidad y la promoción del sector. En la actualidad la MNDCF viene desarrollando un proceso de reflexión y debate sobre los principales temas de la agenda forestal (balance del proceso de concesiones, la institucionalidad forestal, fomento de la inversión en el sector forestal, comunidades nativas y bosques locales, e investigación y desarrollo forestal) a través de reuniones semanales para debatir sobre cada uno de los temas, proceso que busca culminar con un gran Debate Nacional Forestal a finales del mes de noviembre de 2003.

4 Los Nuevos Actores y el Nuevo Escenario

En la actualidad nuevos actores han hecho su aparición en el sector forestal, estos son los *gobiernos regionales*, quienes a partir del inicio de la transferencia de competencias que hasta la fecha detenta el Gobierno Nacional, tendrán mayor ingerencia en la administración y control de los recursos forestales. Los gobiernos regionales tienen entre sus competencias exclusivas la de promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad; y entre las competencias compartidas: la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente; la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental; y, la preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales. Sus competencias exclusivas las ejercen desde enero de este año y las funciones específicas que les corresponden dentro de las competencias compartidas las ejercerán a partir del 1º de enero del 2004, de acuerdo a los cronogramas de transferencias sectoriales. La experiencia inicial respecto de los gobiernos regionales respecto de la gestión y administración de los recursos naturales es diversa ya que se dan casos extremos que van desde el seguimiento de las políticas nacionales de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales hasta la insostenible entrega de los recursos con criterios únicamente sociales y políticos, este último extremo hasta la fecha viene siendo frenado por el Ministerio de Agricultura y el INRENA, con apoyo decidido de la MNCDCF y las mesas regionales.

También, ha hecho su ingreso un nuevo elemento institucional, creado por el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, estos son los *Comités de Gestión de Bosques (CGB),* encargados de la gestión de las Unidades de Gestión de Bosques, que son áreas de planificación y gestión del manejo forestal sostenible a nivel regional o de cuenca debidamente reconocida por el INRENA. Los CGB están conformados por el representante local del INRENA y los representantes de los titulares de las concesiones, autorizaciones y permisos, ubicados dentro de cada unidad de gestión de bosques, así como también los representantes de los gobiernos locales o centros poblados y de las comunidades nativas o campesinas existentes en el área del bosque, así como de las instituciones académicas y ambientales de la localidad o con presencia en la región. En muchos casos los CGB constituyen la primera experiencia de organicidad de los pobladores del bosque, por lo que muchos de ellos se vienen planteando objetivos que trascienden el tema forestal, y que tomándolo como punto de partida buscan el desarrollo integral de su zona; ello hace prever que los CGB en un corto plazo tomaran un papel muy importante no sólo para el sector forestal, sino para todos los sectores ya que se constituyen como el primer espacio de diálogo entre todos los usuarios del bosque, espacio desde el cual por primera vez buscan coordinar y planificar conjuntamente la gestión del bosque y su desarrollo en conjunto. De esta forma se busca que las comunidades locales y las instituciones de investigación desempeñen un papel importante en la vigilancia y el seguimiento del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

La MNDCF así como las mesas regionales le dan una nueva fortaleza al sector forestal, la capacidad propositiva y proactiva ante este nuevo escenario, buscando la construcción de la institucionalidad forestal que responda a las necesidades e intereses de las bases, una institucionalidad en la que cada uno de los actores vaya asumiendo sus responsabilidades, una institucionalidad en la que la representación empieza a ceder ante la participación de los actores de manera directa; una institucionalidad basada en la *promoción de espacios de diálogo y concertación.*

El Sistema de Concesiones Forestales en el Perú - Un Vistazo Rápido Después de Tres Años de Vigencia de un Ordenamiento Jurídico en un País Megadiverso

Rosa Barrios Collantes

Generalidades: El año 2000 marcó un nuevo hito en la legislación forestal del Perú al ser promulgada la *Ley Nº27308 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre* que establece un sistema de manejo y aprovechamiento forestal apostando por el uso sostenible del bosque y dejando atrás veinticinco años de explotación desmedida que conllevó altas tasas de deforestación en el bosque peruano.

Esta Ley, que fuera reglamentada en abril del 2001 por el *Decreto Supremo Nº014-2001-AG*, establece que dentro del Patrimonio Forestal Nacional[325] se encuentran los *Bosques de Producción Permanente* a cuyo aprovechamiento (preferentemente de madera) es posible acceder a través de la modalidad de la *concesión*.

El ordenamiento de la superficie forestal del país, dentro del Patrimonio Forestal Nacional, comprende: los Bosques de Producción (permanente y en reserva); los bosques para aprovechamiento futuro (plantaciones forestales, bosques secundarios y áreas de recuperación forestal); bosques en tierras de protección; áreas naturales protegidas; bosques en comunidades nativas y campesinas; y, bosques locales.

1 Concesiones forestales

Es así que la normatividad ha previsto dos modalidades de otorgamiento de concesiones para aquellas con fines maderables: a) la subasta pública: en unidades de aprovechamiento de 10 000 a 40 000 hectáreas; y b) el concurso público: en unidades de aprovechamiento de 5 000 hasta 10 000 hectáreas, a favor de medianos y pequeños empresarios, en forma individual u organizados en sociedades u otras modalidades empresariales. Ambas modalidades se otorgan por un plazo de hasta cuarenta años renovables.

Es necesario precisar que para el aprovechamiento forestal, ya sea a través de concesiones, permisos o autorizaciones es imprescindible la presentación de un *plan de manejo forestal* aprobado por el *Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA*[326], requisito importantísimo que marca la diferencia entre la normatividad derogada y la vigente.

Bajo el amparo de este ordenamiento jurídico, en marzo del año 2002 se convoca el concurso público para el otorgamiento de Concesiones Forestales con Fines Maderables de doscientas treinticuatro (234) Unidades de Aprovechamiento que corresponden a una superficie de un 1,586,664 ha., determinadas mediante el Decreto Supremo N°019-2002-AG, del 20 de febrero de 2002, pertenecientes a los Bosques de Producción Permanente del departamento de Madre de Dios, creado mediante Resolución Ministerial N° 1351-2001-AG, del 28 de diciembre de 2001.

Ya en mayo del mismo año se firman los primeros contratos de concesión, teniendo como resultado 44 concesionarios con un total de 1.107. 360 ha otorgadas en 178 unidades de aprovechamiento. Del mismo modo, en el departamento de Ucayali se obtuvo un resultado de 92 concesionarios en una superficie de 2.007.706 ha otorgadas en 326 unidades de aprovechamiento. Luego, en el mismo año se realizaron concursos públicos en los departamentos de Huanuco y San Martín, haciendo un total de 394.055 ha concesionadas en total el año 2002.

[325] De acuerdo a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Patrimonio Forestal Nacional está integrado por los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos.

[326] El Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA es un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura creado en el año 1992 es la Autoridad Nacional Competente encargada de la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Para el presente año 2003, el INRENA convocó a tres concursos públicos. Dos de ellos se llevaron a cabo en la ciudad de Pucallpa, departamento de Ucayali, y el tercero en el departamento de Madre de Dios. Como resultado de esos concursos tenemos un aproximado de 1.083.210 hectáreas concesionadas, las que han sido adjudicadas, entre otros, a concesionarios que fueron adjudicatarios en el pasado año 2002.

El contrato de concesión forestal prevé las obligaciones del concedente (el Estado Peruano) y el concesionario que ganó la buena pro del concurso público. Por el aprovechamiento de los recursos forestales, el concesionario pagó un derecho de aprovechamiento de acuerdo al monto que señaló en la oferta económica al momento de postular al concurso. Este pago se efectúa por período de zafra anual (período que empieza el 1º de mayo y culmina el 30 de abril) y por cada hectárea del área de concesión. El pago se realiza por armadas y existe un programa promocional de pago que implica una reducción del mismo para las primeras cinco zafras. Asimismo, cuando el concesionario cuente con certificación forestal voluntaria o esté involucrado en proyectos integrales de extracción, transformación y comercialización, se ha previsto la reducción del 25% del derecho de aprovechamiento.

2 No todo es madera

Pero en el área de dichas concesiones, que han sido otorgadas preferentemente para el aprovechamiento de madera, también puede realizarse aprovechamiento de recursos diferentes a la madera, como por ejemplo fauna silvestre. Para ello el titular de la concesión, deberá incluir dicha actividad en su Plan de Manejo Forestal y en el Plan Operativo Anual, modificándolo.

A la fecha el Gobierno Peruano ha apostado por promover el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre como elemento fundamental para garantizar su desarrollo sostenible, por lo que además de fomentar las concesiones con fines maderables, lo hace con aquellas con fines no maderables: ecoturismo, conservación, servicios ambientales, áreas de manejo de fauna silvestre, reforestación; y, otros productos del bosque. Así tenemos por ejemplo que en julio del 2001 se otorgó una concesión para conservación en un área de 135 832 ha en el departamento de Madre de Dios a la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica – ACCA, la cual tiene como uno de sus objetivos desarrollar un programa de investigación de nivel mundial orientado al entendimiento de la diversidad biológica, los ecosistemas, paisajes y el manejo sostenible de los recursos naturales, creando beneficios sociales y económicos de manera sostenible para las poblaciones locales. El otorgamiento de dicha concesión mereció la entrega del Parker/Gentry Award por el Field Museum de Chicago, en la séptima versión de entrega de este premio que fuera establecido en el año 1996. Aquí cabe acotar que este premio también fue otorgado como un reconocimiento al establecimiento del Parque Nacional Cordillera Azul, uno de los Parques Naturales más grandes del mundo.

De otro lado, a la fecha existen solicitudes en trámite para el otorgamiento de concesiones de ecoturismo y de fauna silvestre. Esta última ha sido solicitada en el departamento de San Martín y está dirigida al manejo y posterior exportación de ranas venenosas (algunas de ellas incluidas en el Apéndice II de la Convención CITES), a través de un proyecto en el que participa activamente un centro poblado que ha recibido no solo la visita sino el apoyo financiero del Banco Mundial.

3 Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal

A efectos de promover el manejo forestal, la conservación del patrimonio forestal, plantaciones forestales, forestación y reforestación, ecoturismo, agroforestería, industria maderera, econegocios, manejo de fauna, servicios ambientales, la recuperación y redoblamiento de especies amenazadas, la promoción de la investigación forestal y de fauna silvestre y el apoyo a los actores relacionado a la actividad forestal y en general el cumplimiento de los principios y objetivos de gestión forestal sostenible, contenidos en la normatividad peruana vigente, se creó el *Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal – FONDEBOSQUE.*

FONDEBOSQUE es una institución privada sin fines de lucro, de interés público y social, creada por el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre cuyo propósito principal, como se menciona en el párrafo anterior es promover el desarrollo sostenible del sector forestal en el Perú.

Así tenemos que FONDEBOSQUE convocó a un Concurso Público para Negocios Forestales el presente año. Dicho Concurso Público, cuyos resultados se dieron el 1º de setiembre del presente año, se realizó gracias a un aporte de la Cooperación Técnica del Gobierno de Holanda de US$ 1.000.000, con fondos no reembolsables para proyectos que mejoren las capacidades técnicas, económicas y comerciales de las concesiones forestales en las regiones de Ucayali y Madre de Dios.

Se seleccionaron 8 proyectos para obtener, cada uno, un financiamiento de aproximadamente US$ 100,000 y éstos beneficiarán directamente a 31 concesiones forestales, de las cuales 19 están ubicadas en la región de Ucayali y 12 en la región de Madre de Dios. Los proyectos ganadores están enfocados a incrementar la competitividad de las empresas concesionarias, a través de mejoras tecnológicas, generación de cadenas productivas y, programas de asistencia técnica y capacitación. Asimismo, dos de los proyectos seleccionados están enfocados en generar productos de valor agregado y desarrollar mercados, con la finalidad de incentivar la exportación de productos madereros.

4 Otras modalidades de aprovechamiento

De otro lado, en lo que respecta al aprovechamiento forestal con fines comerciales o industriales en bosques en tierras de propiedad privada, el INRENA otorga permisos, previa aprobación del plan de manejo que debe presentar el titular del predio. Aquí se encuentran las comunidades campesinas y nativas quienes tienen preferencia para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales existentes en sus territorios comunales, debidamente reconocidos. Así también tenemos que las personas naturales o jurídicas, interesadas en manejar y aprovechar áreas de bosques secos de la costa ubicadas en tierras públicas, pueden solicitar una autorización al INRENA, para superficies de hasta quinientas (500) hectáreas por períodos de hasta diez (10) años renovables.

El nuevo sistema de aprovechamiento de recursos naturales regulado por la Ley Forestal y de Fauna, adoptada luego de un período de concertación de aproximadamente ocho años entre los diferentes actores del sector forestal peruano es una norma especial de la materia, que tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del Perú, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Perú, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales[327] y los Convenios Internacional vigentes para el Estado Peruano.

[327] La Ley Orgánica para el aprovechamiento de los Recursos Naturales – Ley Nº26821 dada en junio de 1997, establece que los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural. En cualquiera de los casos, el Estado Peruano conserva el dominio sobre éstos, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares. La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y limitaciones que establezca el título respectivo. La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse.

La Ilusión del Agua [328]

Jessica Rodríguez Martín

Introducción: Quizás nunca pensó que el agua fuese una ilusión. Sin embargo, en ello precisamente se convierte cuando el tener acceso a ella adviene un deseo, una quimera. También es una ilusión cuando pensamos que la tenemos, tomamos dicha apariencia como cierta pero la misma se esfuma ante nuestros ojos sin aviso o explicación.

El 2003, fue proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Año Internacional del Agua Dulce. Mediante dicha proclama se pretendió hacer un llamado a los gobiernos del mundo para gestionar el uso sostenible y la protección del recurso. El acceso, el derecho y la degradación en la calidad del agua se ha convertido en una preocupación mayúscula para el futuro y la sobrevivencia de la humanidad. La misma ha trascendido sus dimensiones nacionales y se manifiesta particularmente en la falta de abastos suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Hoy día las ramificaciones internacionales, o más bien globales, de la situación anticipan futuras guerras por el control y dominio del vital recurso. La posesión de los abastos se convertirá en objetivo militar y político. En la reconocida revista económica "Fortune" recientemente se expresó que el agua promete ser en el siglo XXI, lo que el petróleo fue en el siglo XX, la preciosa mercancía que determina la riqueza de las naciones. El Banco Mundial, por su parte, ha declarado que el control del agua será la causa de la III Guerra Mundial.

La crisis mundial que apenas inicia ejemplifica cómo el desarrollo económico no necesariamente conlleva o se traduce en desarrollo social o del conocimiento. Ha sido dentro del contexto de la globalización y la era tecnológica donde se ha hecho más patente el abuso, destrucción y falta de entendimiento sobre el vital recurso.

El sistema de distribución del agua utilizado y desarrollado por los romanos es considerado por muchos historiadores como uno de los factores que más contribuyó al desarrollo del imperio, factor que a su vez les distinguió de la antigüedad clásica. [329] La política pública del imperio romano prohibió expresamente que se extrajera de un cuerpo de agua mayor cantidad de la que éste podía producir. En el año 312 AC dicho sistema de distribución era capaz de producir 144,020,000 de litros de agua diarios. Los ingenieros romanos también conocían que durante distintas temporadas del año ocurren variaciones pluviales que afectan la disponibilidad del recurso. Dos milenios más tarde, aún existen acueductos romanos en pleno funcionamiento. Existe hoy día menos disponibilidad de agua que aquella existente hace 2,000 años cuando la población era menos del 3% de la actual. [330] El consumo mundial per cápita se duplica cada veinte años. Este aumento es dos veces más acelerado que el crecimiento poblacional. Dentro de dicho escenario, cada nación tiene la responsabilidad de entender y detener las causas que inciden sobre la merma en sus afluentes hidrológicos y por ende, en la disponibilidad del agua potable para atender la demanda y consumo de sus ciudadanos.

La realidad de mi país, Puerto Rico, presenta un cuadro de administración pública ajeno a la obligación moral y política del Estado de conservar los recursos naturales de los cuales depende nuestro futuro mismo. En esta presentación pretendemos explorar las causas de la crisis en los abastos acuíferos y sus efectos sobre la población.

---

[328] Título de un documental preparado para la televisión puertorriqueña.

[329] Landels, J.G. Engineering in the Ancient Word. Berkeley de los Ángeles: University of California Press, 1970.
Hamblin, Dora Jane, The Foundations of Rome. Smithsonian Magazine, Septiembre, 1992.
James, Peter y Vick Therpe. Ancient Inventions. New York: Ballentine, 1994.
Macaulay, David, City: A Story of Roman Planning and Engineering. Boston: Houghton-Mifflin, 1994.

[330] Solutions for Water – Short World. Population Reports, Serie M, Núm. 14.

1 El agua en Puerto Rico: causa y efectos de la crisis

En Puerto Rico existen seis regiones climatológicas que se distinguen por los patrones de precipitación que ocurren en cada una. A modo de ejemplo, el promedio de precipitación anual sobre la zona de El Yunque [331] es de 256.23 centímetros, mientras que en la región del pueblo de Ponce, ubicado en el litoral sur de la isla, es de sólo 69.72 cm. Dichos patrones de precipitación conllevan además variaciones durante el año, siendo mayo y noviembre los meses más húmedos, mientras que febrero, marzo y abril son más secos. El conocimiento del comportamiento pluvial de una región nos permite anticipar y conocer la cantidad de agua que tendremos disponible. Ello nos ayuda además a planificar el almacenaje del exceso de lluvia de modo tal que pueda ser utilizada durante los meses de menor precipitación. Tal razonamiento parecería una operación no sólo sencilla, sino lógica. Sin embargo, en mi país la lógica pierde perspectiva y posibilidades.

La sabia utilización del recurso requiere que su almacenaje sea eficiente. Las *represas o embalses* de agua tienen como propósito que el agua pueda ser manejada de manera controlada. Los embalses constituyen la salvaguarda social para los momentos previsibles donde merma la precipitación. La salud de los embalses y de las cuencas hidrográficas de las cuales se nutren es comparable a nuestro sistema sanguíneo. En esta analogía el embalse equivale al corazón receptor del flujo proveniente de venas y arterias, es decir, de ríos y quebradas. Cuando arrasamos con la vegetación permitiendo la siembra permanente de cemento ocurre un fenómeno equiparable a las venas obstruidas en nuestro cuerpo. Cuando ello ocurre el sistema colapsa.

Si las montañas circundantes a una represa o embalse son *deforestadas*, las aguas de escorrentías arrastran toneladas de sedimento expuesto, el que se deposita en el fondo. Dicha sedimentación reduce el espacio y capacidad de almacenaje del embalse. En la medida que ello ocurre, otra consecuencia previsible se produce. Cuando llueve considerablemente, bendición de la naturaleza para saciar nuestra sed, las compuertas de las represas se abren liberando hacia el mar (o más bien desperdiciando permanentemente) millones de galones. Ello ocurre precisamente porque la represa ha perdido su capacidad de retención como resultado de los actos humanos. Vayamos un poco más lejos. Algunas represas no tienen compuertas que puedan abrirse en caso de una emergencia meteorológica. En aquellas que poseen compuertas las mismas se abren tan pronto se anuncia un fenómeno que amenaza traer fuertes lluvias, reduciendo así su nivel incluso antes de que comience a llover. Esto se hace para prevenir desbordamientos e inundaciones. Pero en ocasiones la lluvia anunciada nunca llega, y ya el desperdicio del agua previamente liberada es irremediable. Desde su construcción en 1974 hasta el 1998, el *embalse La Plata,* uno de los sistemas de distribución más importante de la capital había perdido a causa de la sedimentación unos 2.4 millones de metros cúbicos, equivalentes a 87,681,650 litros de su capacidad original de almacenaje.

La causa de la voraz deforestación parecería simple, a mi modo de ver, de hecho lo es. La destrucción de los recursos hidrológicos en Puerto Rico tiene un común denominador: una economía artificial dependiente preponderantemente de la industria de la construcción. El crecimiento económico se mide a base de la cantidad de viviendas erigidas. Dentro del desenfreno de la construcción la protección de los recursos naturales adviene un estorbo o inconveniente. En aras de obtener terrenos llanos donde sembrar hileras de casas, las montañas son aplanadas. La presencia de quebradas, manantiales o humedales es vista como un obstáculo en cuanto reduce la cantidad de terreno desarrollable. A mayor espacio, aumenta la ganancia. La solución a dichos “estorbos” es hacerles desaparecer. El proyectista se encarga de eliminar el inconveniente antes de presentar su proyecto a las agencias pertinentes. Los cuerpos de agua son entubados y sepultados bajo decenas de metros de relleno. Cuando se solicita el permiso de urbanización no se informa la presencia del recurso natural ya que el mismo dejó de existir. Pero la naturaleza es consecuente en reclamar su espacio de vida. Cuando llueve las quebradas se abren surcos por donde discurrir. Casas recién construidas comienzan a agrietarse y perder estabilidad estructural. En el mejor de los escenarios los daños comienzan a aparecer cuando la corporación que vendió la propiedad aún existe legalmente. Entonces el remedio del consumidor es recurrir a los tribunales y con suerte, luego de años de litigio, obtener una modesta compensación en concepto de daños y perjuicios. La ironía es que dicho costo ha sido ya incorporado preventivamente por el proyectista en el precio de venta de la vivienda. De ahí, que no exista incentivo alguno para construir responsablemente. En las pocas instancias en las cuales alguna agencia gubernamental interviene contra una compañía a causa de un daño

[331] Bosque Nacional de Caribe. Bosque húmedo de reconocimiento internacional ubicado en la zona este del país.

perpetrado contra el ambiente, le impone una multa cuya cuantía es tan risible, que se convierte en un incentivo a la destrucción. No existe precedente alguno en el cual se haya ordenado la demolición de lo ilegalmente construido. En otras palabras, dentro del esquema operacional de la industria de la construcción todo está permitido, aún por encima de la ley y muy a pesar del bienestar general del país.

Existe sin embargo, una gran incongruencia matemática entre el poder adquisitivo de la población, cuyo ingreso anual promedio oscila en los $12,000 (USD) según del censo de 2000 y los precios de las nuevas construcciones de vivienda las cuales comienzan en los $300,000. Dicha incompatibilidad fiscal sólo se explica o sostiene sobre las bases de una economía subterránea y paralela amparada en el lavado del dinero mal habido. Este hecho, es cada vez más irrefutable dada la cantidad de convicciones criminales de políticos y desarrolladores por la comisión de los delitos de extorsión, venta de influencias y sobornos relacionados con el otorgamiento de permisos ilegales de construcción. Cada uno de dichos delitos no son más que un eufemismo a un mal mayor cuyas raíces trascienden los partidos o ideologías políticas: *la corrupción ambiental*. En el esquema de la corrupción ambiental se cometen de manera impune crímenes contra los bienes públicos, contra los recursos naturales de todos. Los actos específicos de delincuencia y daños contra el ambiente no son procesados judicialmente ya que en nuestra jurisdicción el delito ecológico no está tipificado, a pesar de que la protección de nuestro medio ambiente es una obligación constitucional. Compartiendo las características del crimen organizado una pequeña oligarquía se apodera del patrimonio natural del país, alimentando así su hambrienta e individualista avaricia y ambición.

El año 2003, fue recibido por los puertorriqueños bajo amenazas de un racionamiento general y prolongado. Para justificar dicho proceder se recurrió a la repetida “excusa” oficial. La situáisón era atribuida, una vez más, a una alegada sequía que ni científica ni meteorológicamente se podía justificar. Los índices pluviales registrados por el Servicio Nacional de Meteorología de los Estados Unidos indicaban un superávit en el promedio normal de precipitación para los meses de enero, febrero y marzo sobre la región climatológica donde se encuentran los dos embalses más importantes del país. Para que ocurra una sequía natural debe producirse una reducción marcada en los niveles normales de precipitación por un periodo prolongado de tiempo. La sequía de la cual se nos hablaba evidentemente no era producto de la naturaleza. Era sin embargo una sequía de honestidad intrínsecamente ligada a una sequía artificial, o social. La sequía artificial se distingue de la natural en cuanto aquella es el producto directo de actos de imprudencia humana que redundan en la disminución en la disponibilidad del líquido.

Para el trabajo de producción del documental que lleva el mismo título de este escrito, nos movilizamos cámara en mano, al embalse La Plata. Lo que allí encontramos fue escandaloso. A escasos metros aguas arriba del embalse, la Autoridad de Carreteras y Transportación, con el aval de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, construía un puente colgante el cual conectaría vialmente ambos causes del río. En la colindancia misma del río, la Autoridad de Carreteras dinamitó una montaña dejando una pendiente de 90º grados totalmente desprovista de controles de erosión. Todos los sedimentos, incluyendo una gran cantidad de tierra y piedras trituradas ganaban acceso directo al mismo río que discurre hacia el embalse. Por otro lado, y no menos alarmante, alegadamente la Autoridad de Carreteras había hecho que se redujeran intencionalmente los niveles del río de modo tal que el terreno estuviera seco para hincar las zapatas del puente. Residentes del área sostienen que los niveles del río decrecieron dramáticamente en varias horas coincidiendo con dichos trabajos de construcción. Así se tratan las aguas superficiales en el país.

Puerto Rico ocupa una de las primeras 10 posiciones entre los lugares de Estados Unidos que presentan mayor contaminación de sus acuíferos subterráneos. Al momento, al menos 80 pozos se encuentran cerrados por razón de la alta concentración de contaminantes. En otras palabras, sus aguas dejaron de ser potables y aptas para el consumo humano como resultado de acciones exclusivamente atribuibles a los seres humanos. Ante la crisis en el suministro de agua los gobiernos de Puerto Rico anuncian la construcción de proyectos millonarios de infraestructura, los cuales pagamos los contribuyentes y que redundan en jugosos contratos para los benefactores del partido político en el poder. La solución no deja de ser más que una simple simulación de remedio. De poco sirven extensiones a las tuberías existentes, si no hay agua para distribuir. Por ello es inescapable la conclusión de que solo protegiendo la naturaleza somos capaces de proteger nuestros recursos acuáticos y por ende a nosotros mismos.

Mientras tanto no hay tregua ni pausa. *Las quebradas continúan siendo rellenadas, los ríos sedimentados y el país deforestado.* El enriquecimiento de unos pocos no es desarrollo social ni económico, pues el mismo se traduce en marginación, disminución en la calidad de la vida y peor aún, en discrimen social. Quienes carecen cada vez más del servicio de agua son las comunidades tradicionales, rurales y pobres. A ellas se les resta servicio para destinarlo en vez a los nuevos desarrollos residenciales de alto costo. Y debemos preguntarnos; ¿Cómo se vive sin agua? La respuesta es más que elocuente: sin agua no se vive, se sobrevive. El paisaje nuestro de cada día presenta viviendas, urbanizaciones enteras adornadas con un enorme cajón plástico en el techo. Dichas cisternas, cuyos precios sobrepasan los $1,000.00 dólares por unidad, son la respuesta de emergencia que adopta la ciudadanía para aliviar los efectos de la falta de servicio normal de líquido.

Los baños, cocinas y demás espacios del hogar están decorados con envases plásticos, ollas y cacerolas en los que se recoge el líquido. Los ciudadanos se han convertido en seres nocturnos. Cuando el aire comienza a pasar por las tuberías, señal de que el agua se avecina, no importa la hora de la madrugada que sea, todos en el hogar se levantan apresurados para aprovechar el líquido sin saber cuán poco durará. Mientras uno llena los envases, otro lava el baño, el otro lava la ropa, todo ello a la vez que a gritos se anuncia la nueva al vecino. Los enfermos, viejos o incapacitados no tienen la misma suerte. Así, sin haber dormido, sale el sol y se inicia una nueva jornada de trabajo como si nada hubiese pasado. El agotamiento y la frustración inciden sobre la salud física y mental de quien carece de agua. La vida gira en torno a la espera. Pueden pasar días, semanas o meses antes de que el servicio se reanude. En tanto se continúa en vela. Similares situaciones ocurren en las escuelas que padecen el problema. Cuando se va el servicio los baños permanecen inservibles y los comedores escolares se ven imposibilitados de servir alimentos. En ocasiones las clases se suspenden. En otras, el horario se reduce, y los padres trabajadores tienen que abandonar sus tareas para recoger a sus hijos a destiempo. Las llamadas telefónicas de ciudadanos de todo el país a los programas radiales son cotidianas y continuas. Igualmente, los periódicos reseñan a diario las vicisitudes de otra comunidad que padece del mismo problema.

A pesar de la magnitud de la situación las incongruencias se acentúan. Veamos. En la costa noreste de Puerto Rico existe un predio de terreno de unas 1,277 hectáreas el cual es de dominio público por pertenecer a una instrumentalidad del gobierno. Las transnacionales le han puesto ya los ojos a ésta, una de las últimas playas prístinas del país. Dicho predio alberga manglares, humedales, y una laguna bioluminiscente. Es hábitat para especies endémicas y en peligro de extinción. Aunque parezca increíble el Estado ha traspasado el dominio de dichos terrenos a dos corporaciones extranjeras para la construcción de sobre 4,500 unidades de hotel, un campo de golf y miles de unidades de vivienda. El impacto de estos proyectos representa una demanda de 5,685,000 litros de agua diarios. Ello representa un déficit en la disponibilidad de agua para consumo que alcanzará los 14,781,000 de litros diarios.

La administración del servicio de distribución de agua en Puerto Rico fue *privatizada* hace algunos años. Primero conocimos los manejos turbios de la compañía PSG. Esta era una subsidiaria de la matriz francesa Vivendi Universal. Esta compañía era además propietaria de la disquera Polygram, el Canal Televisivo USA Network y la Casa Editorial Houghton- Mifflin, así como el proveedor de música por Internet MP3. Posteriormente lidiamos con la Compañía de Aguas (otra subsidiaria de Vivendi). En la actualidad lidiamos con la Compañía Ondeo, también francesa. Todas estas, transnacionales que se dedican al lucrativo negocio del agua. No llegan a servir al público, no vienen a proteger nuestros recursos. Su único fin es el lucro y la ganancia. Esta última se obtiene ahorrando en mantenimiento y mejoras. [332] El lucrativo contrato que el Gobierno de Puerto Rico le otorgó a Ondeo fue por un término de diez años el que finalizará en el 2012, y por la modesta suma de $385 millones de dólares al año. En otras palabras, treinta y dos (32) millones de dólares mensuales. El oneroso contrato contiene una cláusula sencillamente espeluznante. El gobierno de Puerto Rico se comprometió a compensar a la Compañía Ondeo por las ganancias que ésta dejara de percibir a causa de que no hubiera suficiente agua para servir. En resumidas cuentas, ganan como quiera. Es un secreto a voces que funcionarios del gobierno de turno recibieron sustanciosos sobornos a cambio de favorecer el contrato. Anticipamos que en un futuro ocurrirán acusaciones criminales por dichos actos.

[332] Casi un 65% del agua tratada que entra en la tuberías para distribución se pierde por salideros.

Similares actos de corrupción ocurrieron hace apenas algunos años cuando se delegó en otra empresa transnacional de dudosa reputación, la Thames-Dick, la construcción de una tubería con una extensión de 80 kilómetros, conocida como el Superacueducto. Al finalizar el proyecto el mismo había costado $686 millones, en lugar de los $345 millones previstos. El susodicho contrato, se otorgó sin que mediara subasta, y el aumento en su coste se produjo mediante órdenes de cambio de diseño. La fiscalía de la Corte Federal de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico acaba de anunciar que un gran jurado estará próximamente emitiendo acusaciones contra altos funcionarios gubernamentales incluyendo senadores, por la comisión de delitos relacionados con dicho proyecto. Apoyados en el Superacueducto se construyeron centros comerciales y viviendas lujosas en terrenos ambientalmente sensitivos, pero los problemas de las comunidades no vieron mejoría alguna.

2 El caso del movimiento Agua Pa´l Campo

La realidad de la falta de suministro en mi país es tan severa que en 1996, un grupo de vecinos del *Barrio Cubuy* sito en el *pueblo montañoso de Canóvanas*, se dirigió hacia el Capitolio de Puerto Rico, sede del Senado y la Cámara de Representantes, nuestro poder legislativo. Hombres, mujeres y niños realizaron una pintoresca protesta. Cargando inodoros portátiles (como las letrinas que se utilizaban en el siglo pasado) y con cubos y recipientes vacíos en sus manos, manifestaron la crisis social que vivían a causa de la grave situación provocada por la falta de servicio de agua. Habían ya agotado todo tipo de recurso administrativo. La lista de excusas que les repetían había dejado de ser creída. Un dato curioso es que esta comunidad se encuentra localizada en la zona de amortiguamiento de *El Yunque, nuestro bosque húmedo o lluvioso más prominente*, y de cuyos afluentes precisamente se extraía el agua. Al ver la protesta por televisión, inmediatamente pensé en un posible recurso legal nunca antes utilizado y tengo que confesar que suspiré al desear que esos ciudadanos algún día llegaran a mi puerta. Por evidentes razones éticas no podía tomar la iniciativa de ofrecerles mis servicios. Tras la manifestación, como es usual, todo cayó en la amnesia colectiva, pero no en la de aquellos que sufrían condiciones insalubres e inhumanas de vida.

Algún tiempo después llegó a mi oficina un grupo de ciudadanos encabezados por el Sr. Carlos Navarro Montañés, portavoz del Movimiento Agua Pa'l Campo, nombre con el cual se habían bautizado. Un conocido suyo, a quién había representado anteriormente en un caso ambiental generado por las emanaciones de gases que ocurrían en una escuela, le había sugerido a la comunidad que viniera a verme. Cuando entraron por la puerta, y antes de que pudieran presentarse, les dije: "hace un año que esperaba por ustedes". En ese momento no entendieron a qué me refería. En los días sucesivos nos embarcamos en la intensa tarea de estudiar y entender el funcionamiento de la planta de filtración. Hubo repartición de tareas y mucha integración comunitaria. Cada familia tenía la encomienda de llevar una bitácora diaria de cuándo y por cuánto tiempo recibían el líquido. Un grupo de tres envejecientes recibió la tarea de medir todos los días los niveles del agua en la quebrada en donde se encontraba la toma. Ello, anticipando que el Gobierno alegaría que la falta de suministro era atribuible a niveles bajos. Todos los días en horas de la mañana y en horas de la tarde, éstos tres campesinos hundían una rama hasta el fondo de la quebrada y anotaban los centímetros correspondientes. Mientras tanto, el Dr. Frederick Scatena, hidrólogo de El Yunque nos ofreció un curso intensivo, y de campo, sobre el *sistema hidrológico* del área.

Estábamos listos para proceder legalmente. *Por primera vez en Puerto Rico una comunidad demandaba judicialmente al Director Ejecutivo de la Autoridad de Acueductos* para obligarle a que les supliera el líquido. Radicamos un Mandamus unido a una solicitud de Interdicto Preliminar y Permanente así como un pedido urgente en auxilio de jurisdicción. No se hizo una reclamación en daños y perjuicios, ya que la Ley Orgánica de la dependencia gubernamental expresamente lo prohibía. De manera casi inmediata, el Tribunal emitió una Orden señalando la celebración de una vista urgente. En ese momento un poco de historia se comenzó a forjar. El día del señalamiento la sala del Tribunal estaba abarrotada de gente, periodistas, expertos, y uno que otro incrédulo. La parte demandada llegó representada por un batallón de abogados e ingenieros, por más decir, todos varones. Y así se mantuvieron cada uno de los señalamientos posteriores. El tribunal escuchó el testimonio de varios residentes. Por primera vez el país comenzaba a conocer un cuadro social aterrador. En algunos hogares no se había recibido una gota de agua durante seis meses. El hedor, la suciedad, la insalubridad eran la orden del día. Brotes de sarna humana en las escuelas habían obligado en ocasiones a suspender el servicio de educación. Depresión, stress, violencia doméstica. Personas cargando recipientes de agua desde el río como en tiempos medievales.

La Honorable Jueza Haydee Pagani Padró, valientemente y demostrando gran sensibilidad humana, emitió la Orden de Interdicto Preliminar de Cumplimiento Inmediato, según solicitada, y para que se allegaran a la planta camiones que deportarían el agua faltante de manera tal que a todos los hogares llegara el líquido por lo menos cada 48 horas. La Orden expresó que ello sería así aunque "para ello sea necesario tener que hacer cincuenta viajes diarios." Dicha acción remediativa debía implantarse dentro de las 24 horas siguientes a la emisión de la Orden. Como si fuera poco, la Jueza especificó que cada incumplimiento a la Orden conllevaría la imposición de una multa ascendente a $10,000.00. Sospechamos que la valerosa Jueza sufrió grandes presiones de índole político partidista, ante las cuales evidentemente no sucumbió. Al salir del tribunal y tras la orden judicial emitida, los gritos de euforia, alegría y algarabía de estos ciudadanos me regalaron uno de los momentos más dulces y emotivos que haya vivido.

El Gobierno apeló la Orden de Interdicto ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones alegando, en síntesis, que no existía tal cosa como el *derecho al agua*, y por tanto, una obligación de índole legal que ejecutar. Alegaron además que en última instancia, el funcionario demandado tenía discreción para decidir cómo y a quién se le proveía el servicio. Debemos llamar la atención a los efectos de que dicha instrumentalidad es la única en el país que presta el servicio, es decir, funciona de manera monopolística. De nuestra parte nos opusimos a la expedición de la apelación alegando que el agua es un elemento indispensable para la vida, por lo tanto un corolario directo del *derecho humano fundamental y constitucional del derecho a la vida*. Alegamos además un esquema de discrimen contra los demandantes por razón de su situación socio económica. El Tribunal de Circuito de Apelaciones confirmó la Orden apelada. Pocos días más tarde, el Gobierno recurrió ante el Tribunal Supremo solicitando nuevamente la revocación de la Orden. La reacción pública no se había hecho esperar. Políticamente resultaba indefendible y por demás antipática la postura asumida por el Gobierno. ¿Cómo oponerse a que los ciudadanos vivieran con dignidad? Era evidente el temor no verbalizado de que el éxito de dicho litigio, hoy conocido como precursor en las luchas comunitarias y de la sociedad civil, abriría una caja de pandoras de dimensiones insospechadas. *El Tribunal Supremo mantuvo la Orden en todos sus efectos*.

Se señaló entonces la vista sobre el Interdicto Permanente. La sala estaba atestada de gente que hacía fila en los pasillos esperando que alguien saliera para poder lograr acceso. Al llamarse el caso, la Jueza nos instruye a llamar nuestro primer testigo. "Llamamos al demandado, Ingeniero Benjamín Pomales" indiqué, ante la sorpresa evidente de los presentes. Los abogados del demandado se opusieron a gritos. Alegué que lo llamaba como testigo hostil, lo cual me era permitido por las Reglas de Evidencia. La jueza consintió. Hasta ese momento el demandado no había comparecido a corte. Ante ese hecho la Jueza indicó que el Tribunal recesaría por unas pocas horas, y que si al reanudarse los trabajos el Ing. Pomales no había comparecido, emitiría una Orden inmediata para su arresto. Poco después el testigo era juramentado y comenzaba mi interrogatorio. Mientras más declaraba más profundas se convertían las aguas en las que caía. Entre otras cosas había tenido que admitir que en su residencia nunca faltaba el servicio. Se decretó un receso para almuerzo. Al regreso, la parte demandada le informó al Tribunal su interés en estipular el caso. Inmediatamente comencé a pedir. Expresé los requerimientos que posteriormente se convertirían en la base de la sentencia que el Tribunal dictaría.

La sentencia recogió un plan de trabajo a corto, mediano y largo plazo, manteniendo en pleno vigor y eficacia la Orden interdictal previamente emitida. El plan de trabajo perseguía la realización de obras de mantenimiento, corrección y aumento en la capacidad de producción de la planta de filtración. La misma estuvo acompañada de un itinerario detallado a ser supervisado por el Tribunal y con la especificidad de que los incumplimientos a éstos serían penalizados mediante la imposición de multas en concepto de desacato. La supervisión del Tribunal se efectuaría mediante la realización de vistas judiciales de verificación. Los trabajos iniciarían con la instalación de una planta de filtración pre fabricada portátil y finalizarían una vez la planta matriz alcanzara condiciones óptimas de funcionamiento.

Pero la realidad en ocasiones se complica. En más de una ocasión recurrimos ante el Tribunal solicitando la imposición de sanciones, relacionadas las más de las veces al incumplimiento con el itinerario de trabajo según estipulado. Cada una de las veces, la Jueza le impuso el pago de honorarios de abogados a favor de la parte demandante, así como multas ascendentes a miles de dólares, las cuales fueron depositadas en una cuenta especial bajo custodia del Tribunal. En una de dichas ocasiones la jueza decidió realizar una vista ocular y trasladó los trabajos del Tribunal hacia el

Campo. Tras inspeccionar la planta nos trasladamos a examinar la toma de agua y los filtros ubicados a las orillas del río. Uno de los dos filtros perdía agua y estaba amarrado con un paño sucio. La jueza levantó una ceja, se viró hacia el abogado del demandado y le indicó que habían tenido aviso sobre su visita con más de una semana de antelación. Sin aún pestañear impuso una multa ascendente a miles de dólares. Por acuerdo de la comunidad los fondos depositados en la cuenta bancaria del Tribunal por concepto de multas fueron distribuidos en partes iguales entre dos niños pacientes de cáncer.

La experiencia antes compartida es un ejemplo de cómo un litigio judicial puede cambiar la vida de los desprotegidos, discriminados e ignorados. Se hizo justicia. Se le devolvió a esta comunidad la fe, la dignidad y sobre todo la vida. A raíz de dicho acontecimiento, decenas de comunidades de todo el país ensayaron nuestra opción para perseguir el resultado alcanzado por Agua Pa'l Campo. La caja de pandoras temida ciertamente se había abierto. Uno de los lemas de campaña política del nuevo gobierno de Puerto Rico lo fue la promesa de " Agua para todos". Pero aún no todos tienen agua, y la situación no se corrige con pleitos legales individuales. *El problema requiere serios entendimientos de planificación, autogestión, sustentabilidad y el compromiso indefectible de un alto al desparrame urbano, la deforestación y la destrucción de las cuencas hidrográficas*.

Con posterioridad a dicho litigio el servicio de agua potable se normalizó. Sin embargo tras la llegada del último privatizador, en los últimos meses se comenzaron a experimentar las mismas dificultades que se vivían en 1996. Hace varias semanas, y en consideración al incumplimiento de la Autoridad de Acueductos con la sentencia emitida por el Tribunal, los residentes tomaron otra novedosa decisión. Dentro del mismo pleito, se radicó ante el Tribunal un escrito junto con el cual se consignaba en la corte el pago de la tarifa mínima existente. Es decir, en lugar de pagarle a la agencia las exorbitantes sumas facturadas que en nada corresponden al deficiente servicio que prestan, cada abonado pagaría la suma de $4.63 directamente al Tribunal. Este recurso se encuentra en este momento bajo evaluación del Tribunal, pero bien constituye otra iniciativa popular para enfrentar y defenderse de los atropellos institucionales a los que son sometidos.

3 Conclusión

Si bien los relatos que he compartido con ustedes parecen salidos del realismo mágico, lo cierto es que lo mismo está ocurriendo en cientos de naciones alrededor del mundo. En Chile, México y Sur África, por mencionar sólo algunas, los sindicatos y la población civil se han levantado ante la creciente privatización de sus recursos de agua en manos de compañías extranjeras.

La defensa férrea del derecho humano al agua debe ser parte de la agenda personal de cada uno de nosotros. La crisis del agua es en gran medida producto de la dejadez humana cuando delega en otros la definición de nuestro futuro. De poco sirve que discutamos el asunto y luego lo releguemos a una inconsecuente preocupación filosófica. Cada ciudadano tiene que comprometerse en forzar soluciones. Las mismas se inician en nuestro entorno inmediato, con nuestra familia, nuestros colegas, en nuestra comunidad. La nacionalización del agua y su disponibilidad para consumo humano tiene que ser una prioridad. Sin el convencimiento espiritual de que tenemos la capacidad de cambiar el modo en que vivimos seremos cómplices de esta gran crisis que enfrenta la humanidad. Los daños permanentes que se le infligen a los recursos hidrológicos ocurren también por nuestra omisión, nuestra falta de acción y determinación. Exigir la vida es más que un derecho, es una obligación moral. Sentiré que este encuentro internacional valió la pena si al concluir el mismo cada uno de nosotros ha incorporado en su vida la resolución personal y colectiva de dirigir nuestras acciones a que el agua deje de ser una ilusión.

Los Aspectos Generales del Derecho Forestal y Medio Ambiente – El Caso de la República Dominicana

César Antonio Vargas Pimentel

Introducción: La República Dominicana no tiene una política forestal, pues carece de un marco jurídico. Hace solo tres años que tenemos una ley ambiental marco (Ley 64-00), que derogó el código forestal recientemente publicado en 1999. La corrupción, la duplicidad de funciones institucionales y la falta de una política forestal, ha caracterizado el sector forestal nacional de descrédito e ineficiencia.

La situación de la cobertura forestal de la República Dominicana, es objeto de preocupación desde hace varias décadas. Durante los años del 40 al 80, un proceso acelerado de deforestación afectó la mayor parte de las áreas boscosas del país, aunque las cifras estimadas difieren ampliamente según los estudios realizados. Gran parte de los estudiosos parecen estar de acuerdo en el hecho de que a partir de la década de los 90 el proceso de deforestación se desaceleró, debido a lo inaccesible de muchas de las áreas forestales remanentes. Otra causa que justifica este desaceleramiento se debe al hecho de que muchas áreas boscosas han sido declaradas protegidas, influyendo el hecho de que se ha realizado un éxodo del campo a las ciudades muy acelerado y constante. El patrimonio forestal del país queda reducido a unos 13.000 Km2, o sea el 27% del territorio nacional, con cerca del 70% de bosque denso incluido en el sistema nacional de áreas protegidas. Fuera del sistema existían unos 5,500 Km2 de áreas de bosque con cierto potencial productivo. Se considera que el 67% del territorio nacional tiene vocación forestal o de conservación.

1 Principales Problemas del Sector Forestal Dominicano

Existe poca información sistematizada de la diversidad forestal, su potencial productivo y su aporte actual a la economía del país. Prevalece el concepto de que la cobertura forestal existente se está degradando en muchas áreas. El proceso de degradación de los bosques en áreas de vocación forestal se debe a la combinación de varios factores:

- La remoción de cobertura vegetal para actividades primarias. Citado como principal causa de la deforestación.
- La extracción de maderas preciosas (Bosques latifoliados) y de pino ha provocado un fenómeno masivo de deforestación desde el siglo XIX hasta hoy. La extracción de productos forestales (leña, carbón, resina, cuaba, etc) y el pastoreo libre y ramoneo de animales han sido fuentes de ingresos y medios de vida importantes para los sectores más pobres de la población rural (campesinos sin tierra, mujeres, etc).
- La agricultura de tumba y quema ha sido el principal sistema de producción agrícola en las áreas marginales del país. La agricultura de tumba y quema ha sido la herramienta de la deforestación, la ganadería extensiva es el sistema de uso del suelo que ha sustituido de forma permanente la cobertura forestal en la mayor parte del país.
- La regresión de los cultivos agroforestales tradicionales (café y cacao), debido a las condiciones adversas de los mercados internacionales persistentes durante muchos años, conduce a una deforestación persistente.
- Los incendios forestales que se repiten regularmente en las áreas de bosques de pino por razones naturales, por descuidos humanos o por manos criminales, contribuyen a la degradación.
- Entre otras actividades importantes de destrucción forestal, se pueden citar: la construcción de infraestructuras de comunicación en las áreas de laderas tiene un impacto inmediato (deforestación) y diferido (erosión, derrumbes).
- Las infraestructuras productivas como minería, represas hidroeléctricas, complejos turísticos e industriales y la expansión de las áreas urbanas provocan la eliminación total de la cobertura forestal.

Todos estos factores han provocado escasez de agua y conflictos en su uso, contaminación de las existentes, vulnerabilidad de los desastres naturales (pues los impactos se acumulan), sedimentación, erosión, disminución en el secuestro de carbono, entre otros efectos nocivos.

2. Responsabilidad Pública en el Manejo de Ecosistemas Forestales

La gestión o responsabilidad de administrar los recursos forestales está a cargo, por parte del Estado, de la Subsecretaria de Estado de Recursos Forestales, adscrita a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual heredó, por la ley 64-00 (Ley General de Medio Ambiente y que creó la Secretaria de Medio Ambiente), las atribuciones del Instituto Nacional de recursos Forestales creado en 1999 (Código Forestal), en reemplazo de la Dirección General Forestal. Otras instituciones del sector público relacionadas con la gestión forestal incluyen:

- La Subsecretaría de Áreas Protegidas y Biodiversidad
- La Subsecretaría de Suelos y Agua
- El Instituto Dominicano de Investigación Agrícola y Forestal (IDIAF)
- Los Ayuntamientos Municipales
- El Ejército Nacional y la Policía

De acuerdo a lo que dispone la Ley General de Medio Ambiente, en su articulo 5, de que “Es responsabilidad del Estado, de la sociedad y de cada habitante del país, proteger, conservar, mejorar, restaurar y hacer un uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, y eliminar los patrones de producción y consumo no sostenibles”. Más adelante el artículo 154 de la ley ambiental marco establece que: “El manejo y uso de los bosques y suelos forestales debe ser sostenible. Una ley especial normará el manejo forestal integral y el uso sostenible de los recursos del bosque para los fines de su conservación, explotación, producción, industrialización y comercialización, así como la preservación de otros recursos naturales que forman parte de su ecosistema y del medio ambiente en general”.

En cuanto a la responsabilidad pública en la gestión de los recursos forestales, de acuerdo al Reglamento Forestal, dictado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el mes de junio del 2001, queda claro que el Estado, a través de la Secretaria de Medio Ambiente juega el papel más importante, entre sus responsabilidades cuentan. Articulo 5. Reglamento Forestal: “La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene la responsabilidad de regular todo lo relativo al manejo, uso, aprovechamiento, protección y conservación de los recursos forestales del país, así como ejercer las funciones de la administración forestal del Estado, cumpliendo y haciendo cumplir la ley 64-00, este reglamento forestal y sus regulaciones complementarias”. De manera precisa tendrá las siguientes funciones y responsabilidades:

- Definir, formular y proponer al Poder Ejecutivo la política forestal del país,
- Asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo concerniente al desarrollo de los recursos forestales
- Administrar el régimen forestal y mantener actualizado el registro público de la propiedad forestal, en coordinación con la Dirección Nacional de Catastro.
- Administrar los incentivos del sector forestal creados por la ley 64-00 y los mecanismos de control
- Definir y declarar sobre la base de estudios socioeconómicos y técnicos vigentes, los terrenos de aptitud forestal.
- Conocer, aprobar, evaluar y fiscalizar los planes de trabajo relativos a protección, conservación y aprovechamiento de los recursos forestales en terrenos estatales.
- Autorizar y regular lo concerniente a la instalación y funcionamiento del aserrío y la industrialización de los productos y los subproductos forestales.
- Prestar asistencia técnica para la formulación y ejecución de planes de trabajos relativos a la protección, conservación, aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales.

- Procurar el mejoramiento genético de los bosques, para incrementar la productividad y evitar a introducción y propagación de plagas y enfermedades que afecten los recursos naturales.
- Mantener actualizado el inventario de los terrenos de aptitud forestal y de los recursos forestales.
- Realizar y coordinar actividades de prevención, control y combate de incendios forestales
- Coordinar con las instituciones correspondientes en lo relativo al cumplimiento de las normas sobre contaminación de los bosques.
- Estimular el establecimiento y el manejo adecuado y sostenible de los recursos forestales.
- Fomentar la capacitación del personal involucrado en las labores forestales
- Administrar los bosques nacionales
- Establecer un registro de profesionales forestales autorizados para elaborar, asesorar y ejecutar planes de manejo forestal.
- Procurar la coordinación de las acciones para el control con los municipios, las asociaciones de productores forestales, las organizaciones sin fines de lucro con interés en los recursos forestales y los representantes de las comunidades.
- Impulsar y ejecutar programas de fomento para la inversión en el desarrollo de los recursos forestales.
- Regular y fomentar el manejo de los recursos forestales
- Elaborar, publicar y actualizar los criterios, normas y estándares para la formulación e implementación de proyectos forestales
- Conocer y aprobar los proyectos y programas forestales a implementarse en todo el territorio nacional.
- La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, fomentará el desarrollo de bosques protectores y de uso múltiple en todos los terrenos de propiedad pública en las zonas cordilleranas y establecerá igual responsabilidad para los casos de terrenos de propiedad privada que se encuentren deforestados o en proceso de degradación, sobre la base de los incentivos que para tales fines establece la ley 64-00 y cualquier otra disposición sobre este tipo de incentivos.
- Promover, en coordinación con los ayuntamientos, el establecimiento y manejo adecuado de la arborización urbana en el territorio nacional.
- Elaborar y mantener actualizado el Plan Nacional de Ordenamiento Forestal
- Evaluar el impacto ambiental de las obras que se construyan en terrenos de aptitud forestal.

En cuanto al manejo de las áreas protegidas, la Ley General de Medio Ambiente, establece el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el cual comprende todas las áreas de ese carácter existentes y que se creen en el futuro, públicas o privadas. En el Congreso Nacional se conoce en los actuales momentos un anteproyecto de Ley de Áreas Protegidas sometido por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, el cual adolece de fallas jurídicas y además ha sido poco consensuado. Dicho anteproyecto establece como objetivo del Estado “garantizar la conservación y preservación de muestras representativas de los diferentes ecosistemas y del patrimonio natural y cultural de la República Dominicana para asegurar la permanencia y optimización de los servicios ambientales y económicos que estos ecosistemas ofrecen o puedan ofrecer a la sociedad dominicana en la presente y futuras generaciones que para la administración de las áreas protegidas nacionales”.

Aproximadamente un 16% del territorio de la República Dominicana, se encuentra bajo protección especial. Aquí se pueden citar reservas científicas, monumentos naturales. Para la clasificación de las áreas protegidas nacionales se ha seguido la guía de la UICN.

3 Responsabilidad Privada en el Manejo de Ecosistemas Forestales

Entre los actores de los sectores privados y comunitarios, directamente relacionados a la gestión de los recursos naturales básicos, incluyen una serie de organizaciones nacionales, regionales y locales, entre las cuales se destacan:

- Las federaciones de asociaciones de campesinos, caficultores, cacao cultores y las ONGS, que les brindan apoyo y asesoría.
- Las juntas y asociaciones de regantes de los distritos de riego
- La junta Agropecuaria Dominicana, las asociaciones de hacendados, arroceros y otros empresarios del sector agropecuario.
- La asociación de productores de agregados y la cámara minera
- Las diferentes organizaciones empresariales e industriales
- Las organizaciones de vecinos y sus federaciones, que agrupan a los usuarios de servicios de agua potable y saneamiento y las ONG que los apoyan.
- ONGS como Fondo Pro Naturaleza, FEPROBOSUR, APA, entre otras

Sin embargo, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión forestal, se ha limitado, al apoyo técnico y financiero a pequeños grupos locales, a proyectos de reforestación en zonas deforestadas, a proyectos de agroforesteria, capacitación de guardaparques, aprovechamiento de cobertura forestal productos de desastres naturales (Georges, Huracán 1998), instalación de viveros forestales y educación ambiental rural. Es prácticamente en los actuales momentos cuando comienza sólo la discusión del co-manejo o administración conjunta entre el Estado Dominicano y las ONG o sectores privados, sobre áreas de importancia ecológica. Los actuales esquemas sólo han reportado administración privada de áreas protegidas y aprovechamiento sostenible de zonas boscosas.

Se ha estimado que el 35% del suroeste dominicano está conformado por bosque seco. El aprovechamiento inadecuado de este terreno ha llevado a una situación de destrucción del mismo. Con el fin de disminuir el proceso de destrucción del bosque seco y apoyar a la familia cuyo sustento depende de él, se ha llevado a cabo el proyecto de Manejo Racional de Bosque Seco. Dicho proyecto es realizado principalmente por los habitantes de las comunidades del bosque seco.

Para lograr una mejor realización de esta labor, los habitantes se han organizado en asociaciones de productores de bosque a nivel de sus comunidades y en un segundo nivel en la Federación de Pequeños y Medianos Productores del Bosque Seco del Suroeste, FEBOPROSUR. Estas asociaciones y la Federación Reciben apoyo de organismos estatales, no gubernamentales e internacionales, como: INDESUR, HABITAT, EL GRUPO LEMBA Y GTZ. Estas instituciones se encargan de coordinar y apoyar actividades en las siguientes áreas: asistencia técnica, promoción de la participación social de la mujer, legalización de tierras, comercialización directa de productos del bosque y realización de pequeñas obras de infraestructura. La implementación del proyecto se ha extendido a 18 comunidades (20,000.00 familias), las que aplican a sus bosques un manejo racional e integral. Lo anterior se traduce anualmente en que sólo se cosecha una parte del crecimiento de la madera, asegurando siempre una cobertura de la tierra, además, se están aprovechando los potenciales del bosque para criar chivos, producir miel, orégano, sábila, escoba, entre otros. Además se controla el corte y producción de carbón.

4 Los tratados Internacionales en relación a la Legislación Forestal y Áreas Silvestres Protegidas

La República Dominicana no es signataria de ningún acuerdo, convenio o instrumento internacional para el aprovechamiento o protección forestal. En ese sentido, su experiencia internacional se ha limitado a la declaración de Principio Sobre Bosques de 1992, realizada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas en Río de Janeiro, Brasil.

En cuanto a la adecuación de la normativa interna de los Estados a los tratados internacionales forestales, no ha sido posible verificar esta conjunción legal. Pues no se ha firmado ninguno. En

cuanto a los demás tratados internacionales ratificados, aun no se ha publicado un estudio profundo de la aplicación de las políticas internas con los tratados internacionales ambientales. Debe tomarse en cuenta que la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales es una ley marco, que tomó mas de diez años de discusión, y ha sido enriquecida con aportes de consultores internacionales. La misma ley reconoce la importancia de los acuerdos, convenios y declaraciones internacionales. A este fin ha dedicado su articulo 14, cuando establece que "La política nacional sobre medio ambiente y recursos naturales deberá fundamentarse y respetar los principios establecidos en la presente ley y conforme a los compromisos internacionales contraídos por el Estado Dominicano".

El artículo 3 de la Constitución de la República establece que "La República Dominicana reconoce y aplica las normas de derecho internacional general y americano en la medida en que uno de sus poderes públicos las hayan adoptado y se pronuncia a favor de la solidaridad económica de los países de América y apoyará toda iniciativa que propenda a la defensa de sus productos básicos y materias primas". Por otra parte la justicia ordinaria de la República Dominicana avanza en la aplicación del principio que establece "La irrenunciabilidad de los compromisos comunitarios una vez asumidos por el Estado".

5 Institucionalidad Forestal. El Rol de un Servicio Forestal del Estado

Este se pretende establecer a través de un Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el cual tendrá como objetivo especifico incrementar la cobertura forestal a través de un manejo sostenible y protección de áreas frágiles.

Se espera que este plan tenga como resultados:

- Fomentar la reforestación y manejo de bosques por pequeños productores
- Fomentar la reforestación en áreas grandes
- Se prioriza el manejo de cuencas altas estratégicas

Otro paso importante previsto y de ejecución necesaria e inmediata es el Plan de Ordenamiento Forestal. Este es un componente importante del plan de Ordenamiento Territorial. Queda establecido en la Ley General de Medio Ambiente que: "La Secretaría de Medio Ambiente clasificará los bosques de acuerdo con su finalidad, considerando los aspectos de conservación, protección y producción". El rol del Estado deberá centrarse en principio en definir la afectación y el régimen de conservación o manejo de las diferentes áreas de vocación forestal. Asimismo, deberá definir las responsabilidades e instrumentos específicos de gestión forestal. Permitiendo que los objetivos del plan sean cumplidos. Por lo que el rol del Estado será de tipo regulador y facilitador de procesos. Por un lado establecerá el marco legal y las reglas del sistema y por otro lado, fomentará la participación de las comunidades y los individuos en la gestión forestal, tanto para su aprovechamiento como protección.

Se puede resumir que el Estado Dominicano deberá realizar las siguientes tareas:

- Creación incentivos económicos. Exención de impuestos, subsidios, créditos
- Regulación Directa. Creación normas, reglamentos, e instrumentos.
- Control Público. Certificaciones forestales, supervisión.
- Monitoreo y Vigilancia. Personal especializado, seguimiento, revisión
- Creación de mecanismos nuevos. Alianzas estratégicas

Principales Convenios y Acuerdos Internacionales en Materia Forestal y de las Áreas Silvestres Protegidas

CONVENIO	OBJETO	Ratificación
Convenio para la protección de la flora, fauna y las bellezas escénicas naturales en los países americanos.	Proteger y conservar el medio ambiente natural, la flora y la fauna en todas las especies y género, así como las bellezas escénicas de los países americanos.	Res. No. 564, 5-Ene-1942
Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	Para contener la progresiva perdida de los humedales, ahora y en el futuro. Establece como obligación que cada Parte Contratante, al momento de firmar designe un o más humedales, que serán inscritos en una lista mantenida por la Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN), con los límites precisos y el uso apropiado.	Res. No.177-01, 08-Nov-01
Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.	Identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio.	Res.N°233, 13-Oct-1984
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre.	Reglamenta el comercio de especímenes de especies amenazadas, las cuales se detallan en un anexo y cuyo comercio deberá estar sujeto a una reglamentación estrecha.	Res.N°550, 17-Jun-1982
Convención sobre la Diversidad Biológica	Para la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la distribución equitativa de los beneficios de la utilización de los recursos genéticos, regula también el acceso apropiado a los recursos y a la transferencia de tecnología.	Res.N°25, 2-Oct-96
Convención de la Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular África.	Para combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en Países que experimentan serias consecuencias de sequía y desertificación, particularmente en África, a través de acciones efectivas, apoyadas por la cooperación internacional con miras a obtener un desarrollo sostenible para esos países.	Res.N°99, 11-Mar-97
Convenio de Cooperación entre la SEMARENA y la Administración de Parques Nacionales de la República de Argentina	Establece una relación de intercambio y cooperación técnica para la realización de proyectos científicos, técnicos, de gestión, manejo y de capacitación para el desarrollo sustentable y consolidación de áreas protegidas, su control y vigilancia, como así también su puesta en valor económico, de conformidad con lo establecido en el Art. 1 del Convenio sobre la Diversidad Biológica.	Sin fecha

6 El Estado y la Credibilidad de sus Funciones en la Regulación del Manejo Forestal Sustentable

Las intervenciones de las instituciones para resolver los problemas forestales han sido en su mayoría coyuntural, descoordinados, han tenido poco impacto y a veces han resultado contraproducentes,

provocando nuevos conflictos y desconfianza entre los actores[333]. Es evidente que hasta la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente, no se había tenido clara formulación de los objetivos nacionales de manejo del sector forestal, ni de los recursos naturales en sentido general. Es claro que el Estado no tiene la capacidad ni los instrumentos para hacer una administración forestal eficiente. Entre las causas que se citan como responsables de la ineficiencia del Estado, están:

- La participación de los actores interesados ha sido muy limitada tanto en el análisis de problemas como en la toma de decisiones.
- La toma de decisiones institucionales es casi siempre muy centralizada
- Ineficiencia de la legislación forestal ambiental
- Poca incidencia de los aspectos sociales en el plan de aprovechamiento forestal
- Ineficacia de los instrumentos propuestos y desarrollados
- Corrupción administrativa
- Duplicidad de funciones
- Excesivos tramites burocráticos
- Poca Información disponible sobre el sector forestal ambiental.

Para que esta situación cambie, no sólo es necesario dictar una ley sectorial forestal, que no existe, sino que será necesario crear instrumentos que faciliten el acceso a la justicia ambiental, desarrollar las alianzas estratégicas entre el Estado y el sector privado, pues las áreas protegidas y los recursos naturales en general son de todos. Claro que el desarrollo de una política forestal adecuada, descentralizada, participativa y orientada a la sostenibilidad del sector es necesario. Sin una reforma o modernización del Estado Dominicano no será posible elaborar y ejecutar una buena política forestal, pues la reforma es la plataforma.

7 La Fiscalización como Herramienta en el Derecho Forestal

En la actualidad la Ley General de Medio Ambiente ha establecido que el Estado reconoce los servicios ambientales que ofrecen los distintos recursos naturales y establecerá un procedimiento para incluir en las cuentas nacionales los valores establecidos. Asimismo, prescribe la ley que las inversiones para proteger o mejorar el medio ambiente y hacer un uso sostenible de los recursos naturales serán objeto de incentivos que consistirán en exoneración, parcial o total, de impuestos o tasas de importación, impuestos al valor agregado y períodos mas cortos de depreciación de acuerdo con el reglamento. Otro de los incentivos creado es el premio nacional ambiental que será otorgado por el Poder Ejecutivo como reconocimiento a las personas naturales o jurídicas que se hayan destacada en la protección del medio ambiente. Iguales incentivos se otorgarán a las empresas que instalen la ISO-14000 o normas ambientales de extra protección en sus instalaciones. Industrias de reciclaje y reaprovechamiento gozarán de los incentivos ambientales. Los medios de comunicación que apoyen campañas ambientales, gozarán de los incentivos ambientales.

En cuanto al cobro de impuestos o tasas, el Estado preparará una metodología y los procedimientos pertinentes para el pago de tasas por usos, emisiones de vertidos y contaminantes en cuerpos receptores, dentro de los parámetros y niveles establecidos en las normas de calidad ambiental, sobre la base de los principios “usuario pagador” y “quien contamina paga”. En materia forestal se han dictado numerosas leyes, decretos y disposiciones, exonerando maquinarias, insumos y pago de impuestos a industrias forestales, sin embargo, los incentivos han servido de poco. Pues no descansan o se otorgan en base a un procedimiento sistema lógico y sostenible. Careciendo por demás verdaderos marcos legales regulatorios[334]. Actualmente[335] existe una tarifa establecida por la

[333] En 1967, la situación crítica del sector forestal obligó al Estado dominicano a ordenar el cierre de todos los aserraderos que operaban en el país.

[334] En la República Dominicana en 1985 se promulga una ley de incentivos al desarrollo forestal que establecía amplias exenciones fiscales 90% tanto al impuesto sobre la renta como a las tasas de constitución de sociedad comerciales y a la importación de insumos y equipos para la actividad forestal. Adicionalmente se dispuso que el 10% de las colocaciones de la

Secretaria de Medio Ambiente para el corte y transporte de madera. Esta tarifa tiene como finalidad inducir el procesamiento de la madera en las propias comunidades donde se realizan los aprovechamientos.

En los actuales momentos queda pendiente desarrollar el marco legal para establecer los incentivos a otorgar al sector forestal. Es oportuno señalar que se han creado dos fondos ambientales uno general y otro específico para el sector forestal, los cuales tienen como finalidad apoyar y financiar proyectos de protección, recuperación y aprovechamiento forestal. Estos fondos son "especializados", pues aunque se nutren de varias fuentes (presupuesto nacional, multas, permisos, licencias), los mismos deberán utilizarse para el fomento de proyectos y programas ambientales y forestales respectivamente.

8 Las Limitaciones al Derecho de Propiedad Privada como Elemento del Desarrollo Forestal

Las limitaciones y la libertad en el uso del derecho de propiedad nos es dada por la Constitución de la República y la legislación nacional vigente, sobre todo la ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El artículo 8 de la Constitución de la República establece el derecho de propiedad, como un derecho fundamental. "En consecuencia, nadie puede ser privado de ella sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por sentencia del tribunal competente. En casos de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa. No podrá imponerse la pena de confiscación general de bienes por razones de orden político. a) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Se destinan a los planes de reforma agraria las tierras que pertenezcan al Estado o las que este adquiera de grado a grado o por expropiación, en la forma prescrita en la constitución que no estén destinada so no deban destinarse por el Estado a otros fines de interés general…..".

A partir del año 1961, todas las tierras estatales pasaron a ser repartidas a través de la reforma agraria. La cual se dedicó por más de tres décadas a repartir tierras a campesinos para fines de cultivo y producción. Sin embargo, hoy en día se cuestiona la efectividad de dicha reforma, por primar falta de criterio técnico para la siembra y escasa productividad de los terrenos asignados a los campesinos por el Estado.

Actualmente los limites al derecho de propiedad privada se reflejan en lo que establece el artículo 5 de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, "La libertad de los ciudadanos en el uso de los recursos naturales se basa en el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano. El Estado garantizará la participación de las comunidades y los habitantes del país en la conservación, gestión y uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente, así como el acceso a información veraz y oportuna sobre la situación y el Estado de los mismos".

Nuestro código civil, establece varias figuras legales que nos sirven para imponer limitaciones al uso de la propiedad privada, entre estas, podemos citar el usufructo[336] y las servidumbres[337]. Existen otros instrumentos y figuras jurídicas que se pueden utilizar para limitar el derecho de propiedad privada, ate el caso de daños ambientales o destrucciones de ecosistemas, por ejemplo en caso el caso propietarios privados secando lagunas y manantiales para construcción de viviendas o infraestructuras o deforestando zonas de importancia ecológica para pastoreo o conuquismo. Para ello podemos usar el recurso de amparo, las querellas civiles y los procedimientos y recursos administrativos.

---

banca comercial se destinarán al desarrollo de proyectos forestales. Pero esta ley no tuvo eficacia por la falta de asignación de recursos y carencia de marco regulatorio.

[335] Un subsidio importante que afecta directamente a los bosques, en el caso nuestro, lo es el subsidio al gas propano utilizado como combustible domestico e industrial. Aún cuando esta siendo subsidiado a la población no tiene la capacidad de compra para obtenerlo y esto ha incrementado el corte indiscriminado para producción de carbón.

[336] Definido como un derecho real que permite usar y gozar de una cosa ajena, como el propietario mismo, de un modo perpetuo o por un tiempo determinado, pero con la obligación de conservar su sustancia.

[337] Definida como un derecho impuesto como una carga sobre una heredad para el uso y provecho de la otra, perteneciente a distintos propietarios.

Política y Legislación Forestal y Ambiental

Daniel San Román López

Resumen: La Legislación Forestal del Uruguay permite desarrollar una política forestal cuyo objetivo de desarrollo sea el manejo forestal sostenible. La política forestal ha considerado a todo el sistema forestal, los bosques nativos, bosques plantados cuyo objetivo principal es la protección de otros recursos naturales, bosques plantados cuyo objetivo principal es la producción de bienes, áreas protegidas, con un marco institucional en el cuál han sido definidas claramente las funciones y responsabilidades de cada una de las instituciones. Desde un inicio, los bosques han sido considerados desde una perspectiva ecosistémica, pudiéndose identificar normas para los distintos elementos de dicho sistema (estrato arbóreo, suelos, agua, fauna) La política internacional ha sido congruente con estos principios. El desarrollo económico del sector en base a bosques plantados ubicados en zonas de media o baja productividad agropecuaria y el prácticamente nulo uso comercial del bosque nativo, puede mencionarse como una excepción en América Latina. Debido a que la tenencia de la tierra y los bosques es fundamentalmente privada, el desarrollo de bosques plantados y la protección del bosque nativo, se realiza en un esquema donde el Estado tiene fundamentalmente las funciones de facilitador y control, en tanto el sector privado ejecuta lo dispuesto por la política forestal. El desarrollo zonificado de la producción forestal es un importante elemento para una planificación territorial a nivel de región o de país. La Ley 15.939, de 28 de diciembre de 1987, establece la obligatoriedad en la elaboración de Planes Quinquenales, lo que se transforma en un elemento legal de planificación trascendente para el futuro del Sector.

1 Procesos y mecanismos para la formulación de políticas forestales

El marco general de la política forestal es brindado por la *Ley Nro. 15.939,* de 28 de diciembre de 1987, y los principales instrumentos de la política lo constituyen los Decretos Reglamentarios de dicha Ley. Es por lo tanto posible, a partir de un marco general brindado por la Ley Forestal, coordinar la política forestal con las demás políticas sectoriales definidas por el Gobierno. Es en base a la redacción de los correspondientes decretos por parte del Poder Ejecutivo, que éste establece su política forestal, la que no deberá alejarse de los grandes lineamientos establecidos por el Poder Legislativo en la correspondiente Ley Forestal.

De acuerdo a lo establecido en la Sección VII, De la Proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes, Capítulo 1, Art. 133 de la Constitución de la República, ”Todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, a consecuencia de proposiciones hechas por cualquiera de sus miembros o por el Poder Ejecutivo por medio de sus Ministros.....”. “Requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias.....”. En virtud que la Ley Nro. 15.939, de 28 de diciembre de 1987, ha dispuesto exoneraciones tributarias, la misma contó con la necesaria iniciativa del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (M.G.A.P.)

Al igual que todos los proyectos de ley, una vez ingresado al Poder Legislativo a través de una de sus Cámaras, los proyectos pasan a la Comisión correspondiente donde es analizado en primera instancia para pasar luego al Pleno, quién tomará decisión. Es en esta instancia de análisis en Comisión, en el caso de la Ley Forestal en la Comisión que analiza los temas agropecuarios, donde se genera un ámbito de participación de los diversos actores que quieren opinar sobre los proyectos de ley propuestos. Esta participación es a solicitud de los legisladores que componen la Comisión o a propuesta de los diversos actores.

Decretos Reglamentarios: Los decretos traducen en políticas de gobierno los grandes lineamientos establecidos por la Leyes. Formalmente, los decretos tienen su origen en el Ministerio correspondiente y son firmados por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. Existen instancias formales de participación a los efectos de plasmar diversas inquietudes en instrumentos de política y existen también instancias informales a partir de las cuales se canalizan dichas inquietudes.

Coordinación y participación: Formalmente, el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros. (Sección

IX, Del Poder Ejecutivo, Capítulo 1, Art. 149 de la Constitución de la República). Otras instancias de coordinación son las realizadas entre los Gobiernos Departamentales y los Ministerios. Desde el año 1995, se ha establecido una coordinación no formal entre varias de las instituciones citadas en lo que se ha dado en llamar la Mesa de la Madera. En la actualidad esta instancia de coordinación cuenta con la participación de: Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Facultad de Agronomía, Facultad de Química, Facultad de Ingeniería, Facultad de Química, Universidad Católica, Laboratorio Tecnológico del Uruguay, Asociación de Productores Forestales, D.G.F.

Instancias informales de participación la han constituido, fundamentalmente en los últimos años, la realización de Talleres con la más amplia participación (Ley Medioambiental, Ley de Áreas Protegidas, Código de Practicas Forestales), incluidas O.N.G`s ambientalistas. Estas últimas organizaciones surgen como nuevos actores en el quehacer forestal, pues prácticamente no existían a fines de las décadas de los sesenta y ochenta cuando se sentaron las bases del desarrollo forestal, con excepción de la organización Amigos de la Preservación Ambiental (A.P.A.), la que tuvo una activa participación durante la elaboración y discusión de la Ley Nro. 15.939, de 29 de diciembre de 1987). Cabe mencionar, que previo a la remisión del Proyecto de Ley, a instancias del M.G.A.P., se creó un ámbito de participación conformado por dicho Ministerio, el Ministerio de Industria y Energía, la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural del Uruguay, la Asociación de Ingenieros Agrónomos y la propia organización ambientalista A.P.A..

2 Política medioambiental

Protección del medio ambiente: De acuerdo con lo establecido en la Ley Nro. 16.112, de 23/05/90, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A.), y es posible identificar dentro de sus cometidos la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes para la protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia. Por su parte, la Ley Nro. 154.466, de 03/01/94, declara de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de degradación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo y, en su caso, la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas.

Específicamente para las actividades forestales, el Decreto Nro. 435/994, de 21/09/94, reglamentario de la Ley Nro. 16.112, de 23/05/90, establece que las plantaciones de más de 100 ha, con excepción de aquellas que sean declaradas bosques de rendimiento por la D.G.F., según el Decreto Nro. 452/988 del 06/07/88, requerirán la Autorización Ambiental Previa, la que tramitará y otorgará el M.V.O.T.M.A.. La fase industrial del complejo forestal tiene las mismas normas que el resto de la actividad industrial.

Áreas naturales protegidas: Con la creación de la Dirección Forestal, Parques y Fauna en la órbita del Ministerio de Ganadería y Agricultura en el año 1966, se institucionalizaba la temática de Parques Nacionales y Áreas Protegidas. A posteriori, si bien dicha temática se mantuvo en la órbita del hoy M.G.A.P, la misma fue asumida por la División Parques Nacionales, Áreas Protegidas y Fauna perteneciente a la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (D.G.RR.NN.RR.). Con la creación del M.V.O.T.M.A., se comprobaron ciertas superposiciones de funciones, o al menos la no claridad entre los límites de las competencias de ambos organismos.

A partir de la promulgación de la Ley Nro. 17.234, de 23 de febrero de 2000, se declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental.

El Poder Ejecutivo fijará la política nacional referida a las áreas protegidas, como parte de la política nacional ambiental, correspondiendo al M.V.O.T.M.A. la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales referidos a las áreas naturales protegidas, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente. De esta forma han quedado delimitadas las funciones de ambos organismos. En la actualidad, la D.G.RR.NN.RR del M.G.A.P., a través de la División Parques Nacionales, Áreas Protegidas y Fauna, se encarga de la administración de ciertas áreas que conformarán el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En la actualidad, se está reglamentando la Ley Nro. 17.234, de 23 de febrero de 2000, por lo que aún no se definieron las áreas que conformarán dicho Sistema.

Suelos y Aguas: La Ley de Conservación de Suelos y Aguas, de diciembre de 1981, promueve y regula el uso y conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios, con la finalidad de prevenir y controlar la erosión y degradación de los mismos, y lograr su recuperación y asegurar el buen uso y la conservación de las aguas pluviales. La División de Suelos de la D.G.RR.NN.RR. del M.G.A.P., es la unidad responsable del cumplimiento de lo establecido por dicha norma.

Reglamentación de fauna silvestre: Ley 9.481 de 04/07**/**1935, Ley de Fauna otorga competencia al Estado para administrar y regular el uso de la fauna silvestre. La Ley 16.320 de 01/11/1992, artículo 208 otorga competencias de control y represión de ilícitos contra la fauna en todo el territorio nacional a los funcionarios policiales, aduaneros, de la Prefectura Nacional Naval e inspectivos de la División de Fauna de la D.G.RR.NN.RR. La Ley 16.736 de 05/01/1996. Artículo 275 da competencia al M.G.A.P. para expedir permisos de caza. Artículo 285. Regula las sanciones por infracciones.

El Decreto 164/996 de 02/05/1996 es reglamentario de la Ley de Fauna y normas subsiguientes. Es el instrumento normativo básico, que contiene definiciones de "acto de caza", caza deportiva, caza comercial, caza de control, caza con fines científicos, libre caza. Reglamenta el destino de animales y productos decomisados. El Decreto 104/00 de 05/04/00, autoriza la caza deportiva y transporte por el cazador habilitado de ejemplares de determinadas especies, así como el número autorizado de las mismas a cazar y la época de caza para cada una de ellas.

Código de Practicas Forestales: La D.G.F., junto al M.V.O.T.M.A., al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (M.T.S.S.), Facultad de Agronomía, A.I.A., Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (I.N.I.A.), Sociedad de Productores Forestales (S.P.F.), Asociación de Contratistas Forestales (A.C.F.), han conformado un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Código de Practicas Forestales para Bosques Plantados en Uruguay. En el cronograma de actividades propuesto, se ha previsto la realización de tres Talleres Regionales y un Taller Nacional a partir de los cuales se brindará la más amplia participación para su elaboración (Gobiernos Departamentales, Trabajadores, ONG´s ambientalistas, Técnicos independientes)

El Código de Prácticas Forestales para Bosques Plantados ha sido concebido como un conjunto de prescripciones, procedimientos, conceptos, y guías de trabajo estandarizados aplicables en la fase agraria del Complejo Forestal, las que en carácter de recomendaciones procurarán que dichos bosques sean gestionados sobre bases sustentables mínimas. Las prácticas que se recomiendan se entenderán apropiadas si cumplen con las condiciones de ser socialmente aceptables, económicamente viables y ambientalmente equilibradas. Deberá reflejar la experiencia uruguaya en el Sector Forestal, el estado del conocimiento técnico y la opinión de los principales agentes del sector. También procurará recoger aquellas recomendaciones contenidas en otros Códigos de Prácticas que prescriben procedimientos cuya naturaleza es de carácter universal. Se supone que las prácticas que se recomienden no deberán contraponerse con la legislación, normativa y reglamentación oficial existente en Uruguay, por lo tanto deberá indicar aquellas leyes, decretos y disposiciones que tocan directamente al Sector Forestal así como aquellas de carácter general que indirectamente también relacionan a la actividad forestal y que habrá que tomar en cuenta para su debido cumplimiento. Para cumplir con los propósitos mencionados, el Código deberá establecer prescripciones y prácticas recomendables en materia de silvicultura, cosecha y protección, de manera que las operaciones forestales tomen en cuenta el recurso suelo, calidad, cantidad y flujos de agua, flora y fauna, recursos genéticos, recursos paisajísticos, condiciones de seguridad y salubridad en el trabajo.

Política internacional: Son varios los convenios que ha suscrito el Uruguay a nivel internacional en el marco de la protección del medio ambiente y más específicamente relacionados con la actividad forestal. De acuerdo a la Ley Nro. 16.517, de 22 de julio de 1994, Uruguay suscribe la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en Nueva York el 09 de mayo de 1992 y suscrita en Río de Janeiro el 11 de junio del mismo año, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente y el Desarrollo. El punto focal es el M.V.O.T.M.A.

Como Estado Parte del Convenio de la Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, el Uruguay ha realizado una propuesta de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica. La mencionada propuesta ha sido elaborada en un proceso que comenzó en el año 1998 y finalizó en el año 1999, en el contexto de un proyecto financiado por el Fondo Mundial del

Medio Ambiente, implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ejecutado por el M.V.O.T.M.A. a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

Otras Convenciones signadas por el Uruguay, las constituyen: Ramsar (humedales), Desertificación, CITES (fauna), para las cuales el MV.O.T.M.A. ha sido designado como punto focal nacional. Desde el año 1995, Uruguay forma parte del llamado Proceso de Montreal para la elaboración de Criterios e Indicadores para el Manejo Sostenible de los Bosques Boreales y Templados, siendo la D.G.F. del M.G.A.P., el punto focal para este Proceso.

3 Ley Forestal y Decretos Reglamentarios

La política forestal instrumentada a partir de la promulgación de la Ley Nro. 15.939, de 28 de diciembre de 1987, ha tenido como objetivos centrales:

- desarrollo sustentable del sector forestal
- uso racional del recurso bosque nativo
- protección de los principales cursos de agua y embalses hidroeléctricos
- incremento de la base forestal con especies introducidas de rápido crecimiento en suelos de baja productividad para los usos alternativos de los mismos por parte del resto de las actividades agropecuarias
- desarrollo industrial en zonas donde el mismo es inexistente o tiene un desarrollo reducido
- debido a las características del mercado interno y de las posibilidades del mercado externo, desarrollo de un modelo exportador de productos con un alto valor agregado.

Si bien en la década de los sesenta no eran utilizados términos tales como ¨manejo forestal sostenible¨, es posible identificar estos objetivos en la política forestal desarrollada a partir de la Ley Nro 13.723, del 16 de diciembre de 1968. En su Art. 1, la Ley Forestal declara de interés nacional la actividad forestal, en tanto en su Art. 2do. se establece que la política forestal nacional será formulada y ejecutada por la D.G.F. Los componentes económicos centrales de la actual política para el desarrollo de los bosques plantados ya existentes, la creación de nuevos bosques plantados y la protección del bosque nativo, radican en exoneraciones impositivas, mecanismos de subsidio, y líneas de crédito para la actividad forestal. Los subsidios, iniciados en el año 1989, tienen fecha de finalización para el año 2007 de acuerdo a lo establecido por la Ley Nro. 17.453, de 28 de febrero de 2002. Existe una disminución progresiva a partir del año 2004 hasta su eliminación total en el año 2007.

Los Decretos Nros. 452/88, 333/90 y 26/93, se constituyen en un elemento central referido a la planificación territorial, en la medida que definen los suelos de prioridad forestal, tanto para actividades productivas como para la protección de otros recursos, fundamentalmente suelos y aguas. Son identificados los suelos de media a baja capacidad productiva para la actividad agropecuaria y las márgenes de los principales ríos y embalses artificiales. Por su parte, los Decretos Nros. 23/90, 22/93, 24/93, 330/93 y 131/00, reglamentan el uso excepcional del bosque nativo de acuerdo a lo establecido en el Art. 23 de la Ley Forestal.

4 Ley Forestal y Planificación

De acuerdo a lo establecido en el Art. 56 de la Ley Nro. 15.939, de 28 de diciembre de 1987, la D.G.F. formulará Planes Quinquenales en los que deberá indicarse las metas anuales.

Período 1985 – 1989: Las acciones llevadas a cabo en el período 1985 – 1989, estuvieron destinadas en primera instancia a la concreción de la Ley Forestal Nro.15.939, de 28 de diciembre de 1987, la instrumentación de la Política Forestal en dicho marco legal, fundamentalmente la redacción de los Decretos Reglamentarios de dicha ley, la instrumentación de las líneas de crédito por parte del Banco República y el comienzo de la ejecución del Proyecto Banco Mundial en el año 1988.

Período 1990 – 1994: Se elabora un programa de forestación por un total de 100.000 ha en cinco años por un monto de U$S 73.896.500 por concepto de inversión en tierra y costos operativos. En el análisis financiero y económico se evaluaron los gastos y beneficios, después de los estudios en el terreno a un nivel técnico y económicamente razonable respecto a la plantación, operación, cosecha y venta. Los cálculos fueron realizados para un período de treinta años. Como resultado, la tasa de rendimiento de todo el Plan fue de 13.80% y la tasa económica de rendimiento fue de 15.23%.

La evaluación ambiental del Proyecto se realizó en los ambientes naturales y sociales. Con respecto a la primera evaluación, fueron examinados los efectos en los siguientes aspectos: 1) biomasa, 2) ecosistema floral, 3) ecosistema fauna, 4) especies valiosas, 5) función conservadora de los recursos forestales, 6) conservación del suelo. Se concluyó que en general la forestación contribuirá positivamente en dichos aspectos. La cantidad de CO2 fijado aumentará en forma muy significativa. Como aspecto negativo, se citó que el incremento en biomasa artificial podría perturbar el ecosistema nativo y se agregó que la mayor parte de tierra del país es tierra agrícola y ganadera por lo que el ecosistema nativo ya ha perdido el equilibrio, con lo que el efecto anterior hasta podría considerarse una contribución positiva del incremento en biomasa. Respecto al cultivo y empleo de insecticidas durante la forestación, debería tenerse cuidado de no causar daños. El efecto principal en el ambiente social incluye la creación de oportunidades de trabajo y la promoción de las industrias locales, junto al aumento en el ingreso de divisas. Se concluye que el Plan contribuye al desarrollo social y económico del Uruguay.

Se realizan ciertas recomendaciones a los efectos de la ejecución del Plan, en lo que a las políticas necesarias se refiere. Detallamos a continuación un resumen de dichas recomendaciones:

- Enriquecer la plana de Ingenieros y Técnicos Forestales del Uruguay, con el objeto de fortalecer el apoyo técnico al Plan Quinquenal mediante la extensión y el asesoramiento al forestador.
- Basándose en este Plan, aumentar el personal, la infraestructura física y el financiamiento del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias.
- Reforzar el incentivo nacional mediante el sistema tributario y el sistema de créditos y subsidios al forestador, con el fin de mantener e incrementar el ritmo de ejecución referido en el Plan.
- Con el propósito de hacer económicamente atractiva la empresa de forestación, ordenar, mejorar y estimular la distribución de madera, mercados, e industrias asociadas, que en el futuro absorberán la producción de las plantaciones.

Período 1995 – 1999 (Programa de Acción Forestal Nacional): El programa de planificación ha apuntado a satisfacer las necesidades de la rápida evolución que ha tenido el sector forestal en el área de planificación permanente y ha tenido en cuenta la producción de madera en forma sostenida, así como también los aspectos del desarrollo de los sectores de transformación y elaboración a nivel industrial, infraestructura, servicios, protección del medio ambiente. El Plan resulta entonces en una acción integrada sobre toda la línea de producción, de transformación y comercialización del Sector Forestal, de tal modo que permita dar indicaciones estratégicas a la Administración y a los operadores públicos y privados. Los objetivos específicos del Programa han sido:

- Identificar líneas de acción a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo, como apoyo al Programa Forestal actual y la expansión del mismo hasta los límites compatibles con las necesidades del mercado, de los servicios y de las múltiples funciones de los bosques y su relación con el medio ambiente.
- Integrar organismos de diferentes niveles, tanto públicos como privados, en la preparación y elaboración del Plan, con directivas para los diversos componentes del Sector, desde la plantación y manejo racional de los bosques, transformación y comercialización de los productos, hasta la conservación del medio ambiente, la investigación y enseñanza forestal.
- Fortalecer la estructura de la D.G.F. en cuanto a planificación, obtención y procesamiento de datos, extensión forestal.
- El Programa se inició en el segundo semestre del año 1994, tuvo una duración de dos años y se estructuró en dos módulos de un año cada uno. El primer módulo, conducente a la elaboración de un diagnóstico del Sector y a la preselección de líneas de acción prioritarias y el segundo módulo

para la identificación más precisa de los proyectos a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo, las estructuras necesarias, los servicios y las necesidades económico financieras.

El primer módulo culminó en noviembre de 1995. En esta primera fase se contó con la participación de diversas instituciones, empresas y agentes del sector. Esta modalidad sinérgica de trabajo, fue también adoptada para el segundo módulo. Para desarrollar la segunda fase del Programa, durante febrero de 1996 fueron revisados los resultados del primer módulo y se tuvieron en cuenta también las indicaciones provenientes del seminario llevado a cabo en noviembre de 1995, a los efectos de organizar las actividades de los grupos de trabajo referidos a los proyectos específicos. Dichos grupos desarrollaron sus actividades en forma periódica durante dicho año, aportando información y discutiendo la formulación de los proyectos, lo que permitió a los expertos responsables del Proyecto alcanzar resultados en cuanto a actividades técnicas, instituciones involucradas, duración y estimaciones de financiamiento de cada proyecto.

A partir de los objetivos planteados, metodología de trabajo y resultados obtenidos, este Programa ha servido como base para la elaboración del Plan Quinquenal para el período 1995 – 1999 y para el Plan de Acción Forestal Nacional. Enmarcado en la metodología sugerida para la elaboración de los Planes de Acción Forestal Nacional, ha sido posible desarrollar una serie de perfiles que pueden ser agrupados de acuerdo a su temática en:

- Investigación en el Sector Forestal Primario
- Investigación en el Sector de la Tecnología de la Madera
- Evaluación y Control de los Efectos Ambientales de la Forestación
- Dendroenergía
- Innovación y Transferencia de Tecnología en el Sector Industrial de la Madera
- Fortalecimiento del Servicio de Extensión Forestal
- Educación Forestal en el Uruguay
- Centro Técnico de la Madera
- Organización y Gestión del Inventario Nacional de los Bosques Cultivados
- Fortalecimiento del Centro de Diagnóstico de Plagas y Enfermedades Forestales
- Organización de un Sistema de Información sobre el Sector Forestal – Maderero

Como una de las recomendaciones del ejercicio de planificación se ha subrayado la necesidad de desarrollar rápidamente los siguientes proyectos prioritarios de los perfiles desarrollados:

- Organización y gestión del inventario
- Evaluación y control de los efectos ambientales
- Centro técnico de la madera
- Fortalecimiento de las actividades y servicios de la División Forestal: extensión, centro diagnóstico de plagas, etc.

5 Conclusiones

La legislación forestal del Uruguay, permite desarrollar una política forestal cuyo objetivo de desarrollo lo constituye el manejo forestal sostenible. Dicha legislación, ha previsto un sistema institucional en el cuál las funciones y responsabilidades se encuentran muy bien definidas. La política forestal ha considerado a todo el sistema forestal, los bosques nativos, bosques plantados cuyo objetivo principal es la protección de otros recursos naturales, bosques plantados cuyo objetivo principal es la producción de bienes, áreas protegidas.

Desde el inicio de la institucionalización de la política forestal, la misma se ha desarrollado considerando a los bosques desde una perspectiva ecosistémica y es así como identificamos un conjunto de normas que actúan armónicamente en lo referente al estrato arbóreo, suelos, aguas y

fauna como elementos de dicho sistema. La política internacional ha sido congruente con estos principios. El desarrollo económico del sector forestal basado en el desarrollo de bosques plantados en suelos de baja o media productividad agropecuaria y el prácticamente no uso comercial del bosque nativo, puede señalarse como una excepción en Latinoamérica.

La legislación y política forestal define claramente el rol del Estado y de los agentes privados. En un país donde en su inmensa mayoría la tenencia de la tierra y de los bosques se encuentra en dominio privado, el rol del Estado como facilitador y control del desarrollo forestal, ha permitido la participación de los privados en el desarrollo de los bosques plantados y la conservación de los bosques nativos. Desde el punto de vista medioambiental y productivo, la zonificación de la producción forestal se constituye en un importante elemento al momento de realizar una planificación territorial. La Ley 15.939, de 28 de diciembre de 1987, establece la obligatoriedad de la elaboración de Planes Quinquenales por parte de la D.G.F., lo que se transforma en un elemento legal de planificación trascendente para el futuro del Sector.

Bibliografía

Ley Forestal, decretos reglamentarios de la Ley Forestal, Leyes, Resoluciones, Disposiciones que constituyen el marco legal del sector. 2000. Uruguay Forestal 9 (23).

San Román D. 2000. Política Forestal del Uruguay. Montevideo, Dirección General Forestal. 68p.

San Román D. 2002. Estado Actual del Sistema de Información Forestal: Comisión Europea, FAO.

Estado de la Información Forestal en Uruguay. Pp 3 – 16.

Uruguay. M.G.A.P. Dirección General Forestal. 1998. Reglamentación Ambiental en la República Oriental del Uruguay. Uruguay Forestal 2 (8): 8 – 12. Primera Parte.

Uruguay. M.G.A.P. Dirección General Forestal. 1998. Reglamentación Ambiental en la República Oriental del Uruguay. Uruguay Forestal 2 (9): 14 – 16. Segunda Parte.

Política y Normativa Forestal de Venezuela

Luis Enrique Sulbarán Arias

Introducción: El desarrollo de la humanidad, tal cual se ha dado, genera un precario balance ecológico. Este desarrollo se ha basado principalmente en el uso indiscriminado de los recursos naturales y la aplicación de tecnologías, cuyos efectos negativos han incidido directamente en la conservación del patrimonio natural del planeta, con una importante pérdida de biodiversidad, de cobertura boscosa y contaminación ambiental, que aunado a los problemas de subsistencia de la población (pobreza crítica), han colocado en una posición sumamente frágil la permanencia de estos recursos naturales y de asegurar un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado para el disfrute de las generaciones presentes y futuras. Tal como lo señala la Declaración sobre Desarrollo Sostenible, realizada en Johannesburgo – Sudáfrica en el 2002, "los niños hablaron en voz simple pero clara que el futuro les pertenece a ellos, y consiguientemente nos desafiaron a asegurar que mediante nuestras acciones ellos heredarán un mundo libre de indignidad e indecencia ocasionado por la pobreza, la degradación ambiental y los modelos insustentables de desarrollo".

Bajo este cambio de paradigmas y la necesidad de relacionar los problemas ambientales con las grandes preocupaciones de la humanidad, habida cuenta del estado de deterioro ambiental del planeta, exigen que la normativa en materia ambiental responda a políticas ambientales con una visión global y un sentido de transversalidad, inscrita en los principios de la Agenda 21 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, con el objeto de garantizar un desarrollo ambiental, social y económicamente sustentable, objetivo dialogado y ratificado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.

1 Antecedentes políticos del país

A partir del año 1999, cuando asumió el nuevo gobierno, se comenzó un proceso de cambios, quizás de los más transcendentales de la historia de Venezuela, los cuales se han venido ejecutando progresivamente. Estas acciones y políticas se han constituido en un proyecto novedoso y alternativo, donde se ha invocado la participación protagónica del pueblo venezolano e instituyendo las bases sólidas del crecimiento y desarrollo nacional. Este proyecto nacional, basado en los equilibrios político, social, económico, territorial e internacional, marcan la nueva era constitucional bolivariana, buscando consolidar las bases principiantes y políticas para la interacción dinámica del crecimiento económico sostenido, las efectivas oportunidades ciudadanas y diversificación multipolar de las relaciones internacionales.

La superación de la crisis estructural en que se encuentra el país, amerita profundos cambios estructurales, que dirijan la construcción de la nueva República. La visión de largo plazo busca establecer la dirección y la profundización de los cambios requeridos y deseados en la adquisición y desarrollo del conocimiento y la información, el sistema que estructure la producción, las finanzas, el trabajo y el consumo; los procesos de justicia, legitimación y participación ciudadana, seguridad social, entre otros. Los cambios políticos ya generados a partir del proceso constituyente, la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999, y el proceso, donde se aprobaron 48 leyes, hacen necesario profundizar y agilizar acciones sustanciales en los próximos dos años en materia de economía social, educación, salud y empleo que se conviertan en el menor plazo posible en bienestar y felicidad para todos.

Ante estos requerimientos, las directrices y las líneas generales señaladas en el *Plan Nacional de Desarrollo Económico Social 2001-2007*, generaron la necesidad de construir el Plan Nacional Sexenal 2001-2007, donde se programaron los proyectos y acciones que el Ejecutivo Nacional contempla ejecutar a los fines de potenciar el pleno desarrollo del país. Bajo este marco de políticas y de la planificación de estrategias y acciones previstas por el Estado, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, como órgano rector de la política ambiental e integrado en las diversas instancias decisorias de la esfera política, económica y social del país, está promoviendo, a través de una gestión eficaz, este desarrollo sostenible.

2 Proceso evolutivo del Derecho Ambiental

Los derechos humanos, constituidos por los colectivos e individuales y más recientemente por los derechos de los pueblos, evidencian una evolución constante, como consecuencia del descubrimiento de otros derechos asociados a las necesidades humanas emergentes, erigiéndose éstas como valores objetos de tutela jurídica. De tal manera, que en ese proceso evolutivo de los derechos humanos nace el derecho al ambiente en el ordenamiento jurídico, sin que exista necesariamente un señalamiento expreso y formal en el derecho positivo, en razón del carácter de derecho inherente a la persona humana.

Enmarcando esta evolución desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1.948, promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la finalidad de promover y proteger los derechos humanos, pasando por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (1.966) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en el ámbito regional se enfatiza la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Europea de los Derechos Humanos y la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de Los Pueblos; en ésta última se encuentra incorporado expresamente el derecho al ambiente, como derecho de solidaridad, en términos de un derecho esencial a la sobrevivencia del ser humano, inherente a la propia especie y el cual se integra a los demás derechos humanos. De singular importancia para el desarrollo de los derechos ambientales están la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1.972), celebrada en Estocolmo, Suecia y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1.992), realizada en Brasil. En la primera se aprobó la Declaración de Estocolmo, en la cual se estableció como Principio 1: "El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar...". A su vez, la declaración de Principios de esta Conferencia, sientan la base doctrinaria ambiental asimilada por casi todos los países, constituyéndose ésta en la génesis del Derecho Internacional Ambiental.

La existencia de esa base doctrinaria, propició para que en el año 1976, el Estado Venezolano, dictará la *Ley Orgánica del Ambiente,* cuyo contenido planteó un profundo enfoque, para esa oportunidad, integrado entre la conservación ambiental, los recursos naturales, la planificación ambiental, la competencia institucional y el desarrollo social y económico del país con el objeto de establecer, dentro de la estrategia de desarrollo integral de la Nación, los *principios rectores ambientales*. Recientemente con motivo de la aprobación de un nuevo contrato social configurado en el Texto *Constitucional de 1.999*, se hace necesario recoger las nuevas realidades políticas, sociales, económicas, culturales y ecológicas – ambientales que caracterizan al país. Esta consideración a los derechos ambientales, equiparados con los derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida, a la salud, educación, entre otros, hacen relevante que por primera vez en la historia constitucional del país, se haya establecido un Capítulo "*De los Derechos Ambientales*", donde se identifican los principios fundamentales para la formulación e implementación de la nueva política ambiental del país; principios contenidos de manera expresa en los artículos 127, 128 y 129, los cuales se complementan e integran con el resto del articulado de la Carta Magna.

3 Marco institucional de la política ambiental y forestal

El MARN ha definido un cuerpo de política para apoyar este proceso revolucionario, destacando entre él las siguientes: Coordinar las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento, conservación, defensa, restauración y mejoramiento del ambiente, mediante el manejo sustentable y uso múltiple de los ecosistemas y de los elementos que lo integran entre ellos: agua, suelo, aire, clima, atmósfera y especies vivas; su protección, y la generación, recolección y sistematización de la información básica requerida.

Así mismo, promueve la ordenación del territorio, atendiendo las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas y políticas que propicien el desarrollo sustentable con la debida participación de la ciudadanía, e implementa medidas de control sobre los posibles daños a los ecosistemas, de degradación del ambiente y deterioro del bienestar del hombre, especialmente los estudios de impacto ambiental, socio cultural, los relativos al uso, manejo, transporte y

almacenamiento de sustancias tóxicas y peligrosas, producción y servicio de agua potable, tratamiento de aguas servidas y la educación ambiental.

Según el Decreto No 2360 de fecha 09 de abril de 2003, Gaceta Oficial N° 37.672 del 15 de abril de 2003, Artículo 14, corresponden al M*inisterio del Ambiente y de los Recursos Naturales* (MARN) las competencias siguientes:

COMPETENCIA	DEFINICION
FORMULACION DE POLITICAS	• Regulación, formulación y seguimiento de la política ambiental del Estado Venezolano. • Diseño e implantación de las políticas educativas ambientales.
LA PLANIFICACION	• Planificación, coordinación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento y mejoramiento de la calidad de vida, del ambiente y de los recursos naturales. • Planificación y Ordenación del Territorio. • Elaboración de estudios y proyectos ambientales. • Administración y gestión en cuencas hidrográficas.
ADMINISTRACION DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES	• Conservación, defensa, manejo, restauración, aprovechamiento, uso racional y sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad. • Manejo y control de los recursos forestales. • Administración de las Areas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) que le correspondan.
VIGILANCIA Y CONTROL AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES	• Evaluación, vigilancia y control de las actividades que se ejecuten en todo el territorio nacional, en especial en las áreas urbanas y marino costeras, capaces de degradar el ambiente.
REGULACION	• Elaboración y establecimiento de la normativa técnica ambiental.
AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA LAS AGUAS	• Ejercer la autoridad nacional de las aguas.
CARTOGRAFIA Y CATASTRO	• Generación y actualización de la cartografía y del catastro nacional.
EQUIPAMIENTO AMBIENTAL PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRICOS	• Operación, mantenimiento y saneamiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos.

4 Nueva orientación política y cambios normativos en materia ambiental y forestal

La estrategia de la política ambiental, esta dirigida a la *sustentabilidad del ambiente* y los recursos naturales para la consecución del máximo bienestar colectivo mediante los elementos siguientes:

- El *diálogo* para atender al ser humano y su integración armónica con la naturaleza como un compromiso para preservar y reproducir la vida, partiendo de la sostenibilidad en términos de ecología ambiental y ecología social;

- La *complementariedad* para comprender que la degradación ambiental debe atenderse con soluciones técnicas flexibles, abriendo espacio al uso de energías alternas y tecnologías de bajo impacto e incorporación de las comunidades en nuevas formas de organización social y del trabajo, que eleven su bienestar;

- La *participación* masiva en la toma de decisiones y no decisiones masivas por grupos sociales, como una manera de crear una sociedad con responsabilidad de construir su propia historia.

Estos tres elementos están estrechamente vinculados con los principios de la Agenda de Río, los cuales declaran : "El objetivo general del desarrollo sustentable es mejorar la calidad social, económica y ambiental de la vida en los asentamientos humanos y las condiciones de vida y de trabajo de todos, y especialmente de los pobres de las zonas urbanas y rurales. Ese mejoramiento deberá basarse..... en la participación de los grupos de la comunidad y los grupos de intereses especiales, como las mujeres, las poblaciones indígenas, los ancianos y los discapacitados". Esta nueva orientación de política, apoyada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, declara como derecho y deber de cada generación la protección y mantenimiento del ambiente, para lo cual el Estado asume como compromiso conservar el ambiente, la diversidad biológica, la genética, los procesos ecológicos y las áreas de especial importancia ecológica, además de la participación y protagonismo de la sociedad en todos los ámbitos del quehacer nacional.

A pesar de contarse con un ordenamiento jurídico ambiental, el desarrollo del país, ha producido la utilización intensiva de ciertas áreas del territorio nacional, particularmente en la franja norte costera, lo que ha generado la aparición o magnificación de problemas ecológicos que atentan contra la calidad ambiental y disponibilidad de diversidad biológica y de recursos naturales, de manera tal que se ha conducido a la extinción de ciertas comunidades y especies y al deterioro de los ecosistemas . No obstante, el país dispone de importantes recursos que identifican la identidad y el patrimonio nacional y que requieren establecer una estrategia de desarrollo sustentable que se traduzca en beneficio de la colectividad.

El profundo proceso de cambio en el orden político, social, económico y cultural que está experimentando el país, reclama la necesidad de contar con renovados mecanismos que permitan normar con eficiencia y eficacia las actividades destinadas a la conservación del ambiente, mediante el aprovechamiento racional de los recursos y de la diversidad biológica, en pro del beneficio colectivo de la población y del propio Estado. Bajo esta perspectiva, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, con apoyo de la Asamblea Nacional, elaboró el proyecto Ley Orgánica para la Conservación del Ambiente constituyendo un marco jurídico novísimo y de avanzada, ajustada a las nuevas tendencias del desarrollo ambiental internacional, al avance e innovaciones tecnológicas y conforme a los preceptos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; adoptando los conceptos y principios rectores para la conservación del ambiente bajo la premisa del desarrollo sustentable y la visión holística, integral y de transversalidad del ambiente.

La finalidad de la Ley se orienta a reforzar el rol del Estado, con la activa participación de la sociedad, para garantizar el derecho a un ambiente que sea una garantía para la sobrevivencia de la especie humana y demás seres vivos, asegurando así el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para el individuo y la colectividad. En tal sentido, se establecen regulaciones, acciones y medidas dirigidas a la conservación de la diversidad biológica, los recursos naturales, la planificación ambiental, la defensa ambiental, la información e investigación, la educación ambiental y participación ciudadana, la calidad ambiental, el control ambiental, los incentivos y el fondo ambiental. Se establece la obligación del Estado de incorporar la dimensión ambiental dentro de los planes, programas, proyectos y procesos de desarrollo económico, tecnológico, científico, educativo y social del país, asegurando la debida participación ciudadana en la toma de decisiones. Así mismo, se desarrolla en términos generales el mandato constitucional de la elaboración de los estudios de impacto ambiental y sociocultural, como instrumento de control en la ejecución de actividades capaces de causar daños al ambiente o a cualquiera de sus elementos. Por otra parte, se promueve la implementación de tecnologías limpias, así como el establecimiento de estímulos financieros y fiscales.

Esta Ley debe ser investida con el carácter de orgánica, en virtud del contenido de normas programáticas, las cuales imponen su acatamiento por otras leyes especiales que sean o hayan sido dictadas en la materia. Aún cuando este instrumento jurídico contiene principios y disposiciones programáticas, sustantivas y adjetivas de aplicación preferente frente a otras leyes que rigen la materia, existen algunos aspectos que seguirán regulándose por otras normas, como es el caso de la materia penal, que se regirá por la *Ley Penal del Ambiente*, así como las normas técnicas que será regulada por instrumentos de rango sublegal.

Con esta visión, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, aborda la reorientación de la política y la gestión forestal, indicando el rol importante y estratégico que juegan los bosques en la generación de actividades socio-productivas, en el desarrollo de áreas rurales, en el uso integral de la tierra, en la conservación de la diversidad biológica y la absorción de CO2, en la conservación de recursos hídricos, en la generación de servicios ambientales y de otros recursos naturales, lo cual implica cambios fundamentales y de enorme trascendencia histórica en el manejo de los bosques. Esta reorientación se enmarca en el principio de sustentabilidad Ambiental, Social y Económica, que busca garantizar que el Manejo del Bosque, considere la complejidad del ecosistema, el uso múltiple del bosque, la cantidad de variables económicas y sociales, la multiplicidad de intereses envueltos y los servicios ambientales que ofrece, reconociendo:

- La Sustentabilidad *Ambiental* como la existencia de un ecosistema capaz de conservar organismos sanos, además de mantener su productividad, adaptabilidad y capacidad de renovación; ella requiere que el manejo forestal respete y se efectúe sobre la base de procesos naturales. El bosque mantiene sus principales características, las cuales son fundamentales para la supervivencia del ecosistema en el largo plazo.

- La Sustentabilidad *Social* como la relación entre el desarrollo y las normas sociales: una actividad se considera socialmente sustentable si está de acuerdo con las normas sociales de la comunidad a la cual afecta, o no las violenta mas allá del cambio tolerado por dicha comunidad. Los beneficios y costos del manejo se distribuyen equitativamente entre los diferentes grupos y generaciones, y se obtiene un grado de satisfacción de las necesidades que hace posible su continuación.

- La Sustentabilidad *Económica* como aquella que requiere que los beneficios totales percibidos por los grupos e individuos relacionados con el manejo del bosque en cuestión, excedan a los costos incurridos y, que una forma equivalente de capital, sea traspasada de una generación a la otra. El manejo del bosque debe producir una rentabilidad que haga atractiva su continuación.

5 Los esfuerzos de gestión para alcanzar este objetivo

PolÍtica Nacional de Bosques: Se ha formulado la Política Nacional de Bosques, cuyo concepto es integrador de las diferentes interrelaciones de los componentes de los ecosistemas forestales, con la cual se pretende revertir la tradicional visión económica asociada al Bosque, que soslaya el rol estratégico que tiene para el mantenimiento de otros ecosistemas y la garantía de vida del hombre sobre el planeta. Los principios sobre los cuales se fundamenta esta política, reconocen que el bosque es un *ecosistema natura*l y forma parte del patrimonio nacional, este *patrimonio forestal* comprende los bosques naturales y plantados, las tierras forestales y la vegetación en general. El valor del bosque debe ser aceptado por sus funciones ambientales, sociales y económicas, manejado y usado en forma sustentable, garantizando así la conservación de la diversidad biológica, la participación de la comunidad, el enfoque de género y la integridad cultural, social y económica de los pueblos indígenas, estableciendo que su conservación debe ser responsabilidad compartida entre el Ejecutivo Nacional y la Sociedad.

Anteproyecto de Ley de Bosques: La revisión y actualización de la normativa ambiental relacionada con los bosques, tales como la Ley Forestal, de Suelos y de Aguas del año 1966 y sus instrumentos conexos (Reglamento, Decretos y Resoluciones Ministeriales), propone el Anteproyecto de Ley de Bosques, con el cual se pretende recoger la evolución de la gestión forestal y la valoración de los bienes y servicios que genera el bosque, aportando los principios y fundamentos normativos que deben orientar su conservación y uso, con el propósito último de transformar las concepciones y actitudes predominantes en el país respecto al recurso forestal y de generar un cambio social e institucional con relación a su valor y su contribución a la calidad de vida de las poblaciones. Para la elaboración del Anteproyecto, se partió en primer lugar de un análisis cuidadoso de la vigente Ley Forestal, de Suelos y Aguas y de sus instrumentos conexos, evaluando fundamentalmente si a lo largo de los treinta y seis años que ha estado vigente la Ley, se han cumplido los objetivos de la misma, específicamente aquellos que conciernen al patrimonio forestal del país, como serían el fomento, la conservación y utilización racional de los bosques.

El proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Bosques, involucró a un grupo de técnicos y asesores de la Dirección General del Recurso Forestal y la consulta a las 23 Direcciones Estadales

Ambientales del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, además del estudio comparado de la legislación forestal vigente en varios países, tomándose referencias importantes de las leyes de Cuba, Chile, Bolivia, Guatemala, Colombia, Brasil y Costa Rica, entre otras; además se consideraron los lineamientos en materia de gestión forestal establecidos en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del año 1.992. El Anteproyecto de Ley se presenta como un instrumento concebido para su permanencia en el tiempo y para el cabal cumplimiento de su objeto, por lo que constituye verdaderamente un marco legal, que establece principios, normas fundamentales y enunciados generales.

Considerando que la utilización de los bosques sólo puede aceptarse en la medida en que responda a criterios de sustentabilidad, el Anteproyecto refiere insistentemente a uso y aprovechamiento de bienes y servicios forestales, para significar que no todo beneficio obtenido del bosque, implica una actividad extractiva de productos, que el uso y aprovechamiento deben concebirse en forma amplia, para poder extenderse no sólo a los diversos bienes que produce el bosque, sino a la variedad de servicios que genera, y cuyo aprovechamiento también puede resultar de interés, y en este sentido es importante destacar la importancia que se concede al *Plan de Ordenación y Manejo,* en las distintas modalidades que pueda presentarse, como instrumento fundamental para el acceso y la utilización sustentable de los bosques.

Dirección General de Bosques: La concepción y creación de la Dirección General de Bosques, prevista dentro del proceso de reorganización que adelanta el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales con miras a optimizar la gestión pública, incorpora la visión de la nueva forma de ver los ecosistemas forestales. Esta nueva estructura permitirá la implementación del conjunto de principios, objetivos y estrategias ya señaladas, en el marco de la política ambiental y con la visión global que exigen los postulados constitucionales, las nuevas realidades nacionales y tendencias mundiales en materia ambiental y forestal.

Programa Inventario Forestal Nacional: La realización del Inventario Forestal Nacional constituirá la base fundamental de información sobre las condiciones actuales del recurso forestal, su ubicación y potencialidad. Aportando elementos que permitirán la toma de decisiones con mayor nivel de confiabilidad. Se culminó en el año 2002, la fase de Diseño y Planificación con apoyo técnico y financiero de la FAO y se ha arrancado en el 2003 con la segunda fase de implementación, actualizando la base cartográfica necesaria, con apoyo del Instituto Geográfico Simón Bolívar, estimando tener a finales de 2004 el mapa de cobertura de la vegetación de Venezuela.

Programa Manejo Forestal Sostenible: Desde el año 1.950, Venezuela, cuenta con un sistema nacional de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), conformadas de acuerdo a su uso en productoras ó protectoras: parques nacionales, zonas protectoras, reservas forestales, lotes boscosos, monumentos naturales, áreas boscosas bajo protección, refugios de fauna silvestre, entre otras categorías, que representan aproximadamente 64 Millones de hectáreas, de las cuales cerca de 16 Millones de hectáreas están destinadas a la Producción Forestal Permanente, es decir 10 Reservas Forestales (11,81 Millones de ha), 9 lotes Boscosos (1,22 Millones de ha) y 37 Áreas Boscosas Bajo Protección (3,39 Millones de ha).

De estos 16 Millones de hectáreas, destinados a la producción forestal permanente; 2,7 Millones de hectáreas, han sido otorgadas en concesión bajo la modalidad de Planes de Ordenación y Manejo Forestal de las cuales actualmente 39 concesionarias tienen vigente el Contrato Administrativo, 14 empresas están activas (1,98 Millones de ha), 5 empresas se les ha rescindido el contrato administrativo y 20 empresas están paralizadas debido a la apertura de procedimientos administrativos que permitirán verificar compromisos pendientes con el Estado.

La producción nacional de maderas en rolas para el año 2001, fue de 873 Mil m^3/rollizos, proveniente en un 46,19 % de Planes de Manejo; 36,64% de las Plantaciones de Pino Caribe y 17,17 % de permisos anuales. La producción de Palmito por cajas alcanzó para el año 2001, 182 mil unidades provenientes del aprovechamiento de 7 Millones de cogollos de Palma Manaca (Euterpe oleracea Mart.). Siendo, la contribución del PIB del sector forestal para ese mismo año de 51,25 millones de US$, los cuales representan el 2,12 % del PIB Agricultura, contribuyendo este último con el PIB nacional con 2420 millones de US$.

Para el año 2001, existían en el país 1.960 Industrias Forestales, distribuidas en 1.052 carpinterías, 431 aserraderos, 375 depósitos de madera, 27 carboneras vegetales, 21 de contraenchapados, y el resto (54) entre machihembradoras, aglomerados, pulpa y papel, guacaleras, entre otras. Como parte de los compromisos de recuperación del bosque natural, las empresas concesionarias han establecido hasta el año 2001 unas 73 Mil hectáreas de plantaciones forestales con diversas especies en las respectivas unidades de manejo.

Programa Manejo Integral Comunitario del Bosque: Para llevar a cabo esta política, se ha considerado dentro de las estrategias, de la política nacional de bosques, el manejo sustentable del bosque, de forma comunitaria y privada, promoviendo la participación de las comunidades sobre la base de nuevas formas de organización y del trabajo, y el uso de tecnologías de bajo impacto; ambas dentro del concepto de autogestión y cogestión comunitaria. De esta forma se abre un espacio para desarrollar una gestión ambiental que favorezca a los sectores excluidos y fracturar la visión reduccionista de considerar sólo los aspectos técnicos y económicos de los problemas del ambiente.

Un ejemplo claro de la vigencia de ésta estrategia, para abordar el problema de deterioro de los recursos naturales y la pobreza de los habitantes que están dentro y en las adyacencias de las reservas forestales Ticoporo y Caparo, ubicadas en el Estado Barinas, es el programa denominado M*anejo Integral Comunitario del Bosque,* diseñado e implementado desde el año 1.999 para resolver la problemática social, ambiental y económica en esas reservas, solución que pasa entre otras, por la sinceración de la situación actual y destino de las concesiones forestales, así como por la incorporación directa de las comunidades locales al manejo y conservación del área, con el objeto de asegurar la sustentabilidad de los bosques.

Para el Programa Manejo Integral Comunitario del Bosque, se esta en proceso de Autoconstrucción de 5 Moradas Ecológicas en las Reservas Forestales Caparo y Ticoporo, Producción de 500.000 plantas en dos (2) viveros forestales comunitarios, bajo la responsabilidad de Cooperativas establecidas en la zona, con una inversión de 106 Mil US$ generando anualmente 100 empleos (25 empleos directos y 75 indirectos). Además se ha realizado el autodiagnóstico participativo, se ha apoyado en la creación de 10 cooperativas, en la capacitación, motivación, promoción y organización para la gestión comunitaria, acondicionamiento y reactivación de módulos de salud y escuelas bolivarianas, establecimiento de 120 hectáreas de plantaciones en conjunto con las comunidades y el Estudio de Caracterización de Uso de la Tierra en Ticoporo.

Programa Nacional de Información Estadística Forestal: Consolidación del Sistema Nacional de Información Estadística Forestal, cuyo objetivo es suministrar información detallada de las fuentes de información y los procedimientos de recopilación, análisis, validación y difusión de las estadísticas forestales del país a partir de las cifras obtenidas en el terreno. Está previsto para los próximos dos años, la actualización y ampliación del sistema a través del Proyecto PD 196/03 (M) cofinanciado por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) y el Gobierno Venezolano por un monto total aproximado de 540 Mil US$, a través del cual se establecerán 4 nodos en las regiones prioritarias del país para descentralizar la recolección, el análisis, el procesamiento y la validación de la información estadística forestal.

Programa de Monitoreo, Seguimiento y Control Forestal: Implementación de un nuevo modelo de guía de movilización para los productos forestales provenientes de permisos anuales y concesiones forestales, con elementos de seguridad que minimizan su falsificación y un sistema de control de estas guías y los Martillos Forestales estimando la reducción al mínimo la circulación de productos forestales ilegales.

Programa Nacional de Viveros Forestales: Consolidación del programa nacional de viveros forestales con la puesta en marcha de 39 viveros forestales adscritos al MARN en los 23 Estados del país, con una capacidad instalada de 2 millones de plantas, una meta inicial de producción de 1.200.000 plantas y una inversión en el orden de 258 Mil US$, que servirán como fuente de suministro de material vegetativo para proyectos de reforestación de cuencas altas y medias, recuperación de áreas degradadas y donaciones a diversas instancias con fines educativos, científicos, didácticos y ornamentales, generando anualmente 260 empleos (75 empleos directos y 185 indirectos).

Programa Nacional de Plantaciones Forestales: Implementación de 16 proyectos de plantaciones forestales con especies nativas en cuencas altas y medias cubriendo una superficie total de 400

hectáreas y una inversión de 73 Mil US$, generando 320 empleos al año (80 empleos directos y 240 indirectos). Además, se establecieron 818 hectáreas de Plantaciones Forestales por las Empresas Manejadoras del Bosque como parte de los compromisos en la ejecución de los Planes de Ordenación y Manejo Forestal en el año 2002. *Programa de Ordenamiento Territorial en Areas Boscosas:* Diseño, elaboración y reglamentación, en conjunto con el Instituto de Zoología Tropical de la Universidad Central de Venezuela, Ministerio de Energía y Minas y la Corporación Venezolana de Guayana, de una nueva propuesta de ordenamiento territorial de la Reserva Forestal Imataca, ubicada en los Estados Bolívar y Delta Amacuro. En septiembre del 2003 se culminó el proceso de consulta pública del proyecto de decreto del Plan y Reglamento de Uso. Para esta actividad se invirtieron 125 Mil US$.

Asimismo, se tiene previsto para el presente año la elaboración de los Planes de Ordenamiento y Reglamento de Uso de las Áreas Boscosas Bajo Protección Santo Domingo (Edo. Barinas), Pedernales (Edo. Delta Amacuro), Baúl-Corralito (Edo. Cojedes), Barbacas (Edos. Aragua-Guárico), Achaguas (Edo. Apure) y las Reservas Forestales Caura (Edo. Bolívar) y Ticoporo y Caparo (Edo. Barinas) a los fines de compatibilizar el potencial de recursos naturales existentes con los usos y actividades presentes en dichas áreas. Estimando una inversión de 625 Mil US$.

Proyecto de Evaluación de Manglares con fines de Aprovechamiento Forestal Sostenible: Diseño, elaboración y evaluación de áreas de manglar existentes al noreste del estado Delta Amacuro, con la finalidad de desarrollar un aprovechamiento sostenible, cofinanciado por la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT) y el Gobierno Venezolano por un monto total aproximado de 305 Mil US$.

Los Desafíos del Derecho Forestal en Venezuela

Moraima Goudet Roower

Introducción: Los bosques constituyen uno de los tipos de ecosistemas del planeta con mayor riqueza y diversidad de componentes, y además de ser los principales purificadores del aire que respiramos, por su rol en la producción de oxígeno y captación de anhídrido de carbono, tienen también una importante función en la regulación del clima, controlando la humedad y la acción de los vientos, intervienen en la dinámica de los suelos y cuencas hidrográficas, protegiendo contra la erosión, equilibrando el régimen hídrico, previniendo la sequía y también las inundaciones. Los bosques son reservorio importantísimo de especies de flora, fauna y microorganismos, constituyendo un verdadero banco de biodiversidad y un espacio clave para el mantenimiento del equilibrio ecológico del planeta.

Estas singulares y vitales funciones ecológicas de los bosques, les otorgan un valor excepcional no sólo como componentes de este gran ecosistema llamado planeta tierra, sino que los convierten en espacios de primordial importancia para la humanidad, fuente de múltiples beneficios:

- Sociales y culturales, pues apartando su contribución al mantenimiento de la vida en el planeta, los bosques son también refugio y hábitat de comunidades indígenas y rurales, son fuente de conocimientos y practicas tradicionales, representan un gran laboratorio natural con infinitas oportunidades para la investigación científica, constituyen un reservorio de plantas y otras especies vivas con propiedades alimenticias y curativas, brindan recreación y esparcimiento; en definitiva, inciden positivamente en la calidad de vida de las poblaciones.
- Económicos, en constante interacción con los beneficios sociales, pues los bosques son fuente de materia prima para diversas industrias, generadores de bienes con un valor de cambio en la sociedad, desde la madera producida por los árboles, hasta productos no maderables como las resinas, semillas, gomas, látex, plantas medicinales, entre una inmensa gama de bienes derivados de los bosques. Pero el mayor beneficio económico de los bosques no deriva de los bienes que pueden ser extraídos de los mismos, muchas veces mediante actividades degradantes del ambiente, pues el disfrute del bosque para actividades de turismo y recreación, el mantenimiento de un bosque como sumidero de carbono, como garantía de conservación de fuentes de agua para el consumo humano, son algunos de los servicios que presta el bosque, y que al favorecer la calidad de vida de las comunidades, son susceptibles de ser valorados económicamente.

La gestión ideal de los bosques es aquella que procura la obtención de la mayor variedad y cantidad de beneficios del bosque, contribuyendo a la vez con el mantenimiento en el tiempo de todas sus funciones ecológicas. La adopción e implementación de modelos adecuados de gestión forestal depende de dos factores fundamentales, uno de naturaleza técnica, que compete al ámbito de las ciencias básicas y sociales aplicadas a la materia forestal; y otro de naturaleza jurídico-normativa, que compete al ámbito del derecho forestal. En efecto, es la ciencia aplicada al estudio de lo forestal, la que permite generar los conocimientos necesarios para definir los requerimientos que debe cumplir un modelo de gestión forestal para que sea ideal. Es a través de la investigación, el estudio y la experimentación en el campo de lo forestal, que se llegan a definir y a desarrollar las metodologías, los sistemas y los instrumentos más idóneos para llevar a cabo una gestión forestal eficiente, planificada, y por sobre todas las cosas, sustentable.

En la practica, la efectiva adopción e implementación de un modelo idóneo de gestión forestal, requiere además de instrumentos que orienten precisamente hacia ese fin, instrumentos cuya formulación compete al Estado, que es en última instancia el principal responsable de velar porque la gestión de los bosques comprendidos en su territorio se lleve a cabo aplicando las metodologías, sistemas e instrumentos idóneos, que son el aporte de las ciencias forestales.

Así pues, y considerando que el ambiente y los recursos naturales en general son patrimonio común de la humanidad, y que la conservación y protección de los bosques en todo el mundo es una responsabilidad compartida entre los diversos Estados que integran la comunidad internacional, las leyes, reglamentos, políticas, planes y programas en materia forestal, formulados por los órganos del Poder Público, a través de los cuales actúa el Estado, deben plasmar el interés de este, de orientar la

gestión forestal hacia esos modelos idóneos, productos de estudios científicos y técnicos en el campo forestal.

Lo anterior caracteriza parte del rol del derecho forestal en la consecución de un modelo adecuado de gestión forestal, es decir, al aportar la normativa que va a permitir que la gestión de los bosques se lleve a cabo de conformidad a los criterios técnicos que prevean las normas. Pero además, el derecho forestal no puede desvincularse de los principios y fundamentos trasversales a toda actuación del Estado, y al ordenamiento jurídico en su conjunto, tales como los principios democráticos, los principios inherentes al derecho de los pueblos a su autodeterminación, al desarrollo integral y equitativo. Es también parte del rol del derecho forestal garantizar que la gestión de los bosques, no sólo se cumpla sobre la base de los criterios técnicos más idóneos, sino que además esta sea un medio para realizar los postulados fundamentales del Estado.

El régimen jurídico forestal venezolano y los desafíos de la gestión de los bosques en Venezuela: En Venezuela, la existencia de un marco jurídico forestal prácticamente obsoleto, representado fundamentalmente por la *Ley Forestal de Suelos y Aguas del año 1.966 y su Reglamento Parcial del año 1.977*, limitan seriamente la implementación de modelos de gestión forestal que procuren "la obtención de la mayor variedad y cantidad de beneficios del bosque, contribuyendo a la vez con el mantenimiento en el tiempo de todas sus funciones ecológicas". De hecho, resulta difícil encontrar en la normativa forestal vigente en Venezuela disposiciones que permitan implementar una gestión forestal sustentable, basada en el uso múltiple del bosque; del mismo modo, resulta difícil a la luz de la normativa interna, amparar por ejemplo el otorgamiento de incentivos o certificaciones forestales, o la exigencia de Planes de Manejo para el uso y aprovechamiento de servicios del bosque o de bienes no maderables. Este significa que, varias de las metodologías, sistemas e instrumentos que hacen posible una gestión forestal idónea, pueden ser de difícil implementación en Venezuela, por cuanto el marco jurídico forestal vigente plantea restricciones para su aplicación.

El régimen establecido en la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1.966, es fundamentalmente un *régimen de controles y restricciones*, formulado al amparo de la Constitución de 1.961, que consagraba en su artículo 106, la obligación para el Estado de *atender a la defensa y conservación de los recursos naturales, y dirigir la explotación de los mismos, primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.* En este contexto, las reglas propuestas en la Ley, responden más al interés del Estado de controlar y regular la explotación de los recursos forestales e hídricos, y de ejercer la tutela y administración sobre estos recursos, que a la idea de estimular e incentivar usos y prácticas acordes a las condiciones ambientales y compatibles con el equilibrio ecológico.

La Ley asume como principios de la gestión forestal, la conservación, prevención y control de incendios forestales, fomento, repoblación forestal, utilización racional de los bosques, e inventario forestal nacional. Respecto a la conservación forestal, la Ley consagra la aplicación de dos figuras con fines de protección a los recursos naturales renovables como son los *Parques Nacionales y las Zonas Protectoras,* que plantean estrictas restricciones al aprovechamiento de recursos naturales, incluidos los forestales en determinadas áreas sujeta a tales figuras. En este orden, siguen las disposiciones sobre *prevención y control de incendios forestales*, y aquellas que plantean restricciones a actividades susceptibles de generar daños a la vegetación como el desmonte y el pastoreo. En materia de *fomento y repoblación forestal*, se consagran potestades al Ejecutivo Nacional para ordenar la repoblación forestal en tierras públicas y privadas, y para otorgar ayudas económicas con tal propósito, aún cuando no llegan a establecerse mecanismos para garantizar el ejercicio efectivo de estas facultades.

El énfasis de la Ley recae en la regulación y control del aprovechamiento forestal, distinguiendo el régimen aplicable a las tierras de propiedad privada a aquel que resulta aplicable a las tierras baldías destinadas en forma permanente a la producción forestal. No obstante, ambos regímenes responden a la misma idea de someter el aprovechamiento forestal al más estricto control por parte del Estado, -extendiéndose hasta las actividades de circulación y procesamiento-, a través de autorizaciones, permisos, contratos y otros instrumentos de control, supeditando el concepto de aprovechamiento forestal fundamentalmente a las actividades extractivas de productos maderables del bosque, concediendo un valor residual a los tradicionales productos secundarios del bosque. El *Plan de Manejo Forestal,* aparece asociado al control de las explotaciones forestales permanentes o a gran escala, llevadas a cabo tanto en terrenos del dominio público o privado de la Nación, como en terrenos de propiedad privada.

La Ley refleja sin duda alguna, la realidad forestal venezolana de la época, caracterizada por una amplia cobertura boscosa y gran variedad y abundancia de especies madereras. Se trata de los primeros años de la reforma agraria en Venezuela, cuando aún no comenzaba a extenderse la frontera agrícola, y la afectación de tierras cubiertas de bosques con fines agropecuarios. La Ley en su momento aportó importantes avances respecto al régimen contemplado en la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1.955, al introducir el concepto de plan de manejo forestal, la figura de las Reservas Forestales como espacios destinados a la producción forestal permanente, la obligación del Estado en fomentar el desarrollo científico en materia forestal, la exigencia de algunos condicionamientos de carácter técnico para el otorgamiento de derechos de aprovechamiento forestal, regulaciones a las actividades de procesamiento y transformación de productos maderables. No obstante algunas menciones muy elementales, la Ley no alcanza a cubrir satisfactoriamente los aspectos inherentes a la conservación de los bosques, repoblación y forestación, modelos eficientes de producción forestal permanente, utilización de productos secundarios y función protectora de los bosques.

Entre las décadas de los setenta y ochenta, los modelos de gestión de recursos naturales a nivel mundial, son influenciados por los conceptos de planeación, planificación y ordenación. La declaración de principios de la Conferencia de Estocolmo del año 1.972, ya refleja la idea de un desarrollo sustentable –aunque todavía no se hacía uso del término-, y la necesidad de planificar y ordenar la utilización de los recursos naturales, para lograr una mejor relación hombre-medio ambiente. En el ámbito forestal, la planificación y ordenación sirven como criterios de base para optimizar la producción y el aprovechamiento de bienes maderables a gran escala, se dan interesantes cambios en cuanto a los aspectos técnicos de la gestión forestal, que flexibilizan cada vez más el dominio de la función productiva de los bosques frente a su función protectora, con importantes contribuciones científicas respecto a métodos de aprovechamiento, optimización de los ciclos de corta, métodos y selección de especies para repoblación y forestación, estrategias para el uso integral del suelo, entre otros aspectos.

Ante esta evolución del estado del conocimiento, ya la Ley de 1.966 comienza a plantear limitaciones a la implementación de modelos eficientes de gestión forestal en Venezuela. Afortunadamente, el país acoge el modelo conservacionista de gestión ambiental, lo cual queda plasmado en el contenido de la Ley Orgánica del Ambiente promulgada en el año 1.976, que viene a reforzar las debilidades en materia de conservación y valoración de las funciones protectoras de los bosques, de las que adolecía la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1.966. De manera importante, a través de lo establecido en la Ley Orgánica del Ambiente, se consolidan las acciones tendientes a prevenir, controlar y erradicar las actividades susceptibles de degradar el ambiente en cualquiera de sus componentes, afianzándose el concepto de calidad ambiental. Del mismo modo, con la Ley Orgánica del Ambiente se incorporan al ordenamiento jurídico la ordenación territorial y la planificación ambiental como elementos fundamentales del desarrollo nacional.

En el año 1.977, se reforma parcialmente el Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, gracias a lo cual se introducen regulaciones que permiten adaptar la interpretación y aplicación de la Ley de 1.966, y superar las limitaciones que planteaba. En particular, a través del reglamento se pretenden reforzar los aspectos de carácter técnico vinculados al aprovechamiento forestal, así como los relativos a la repoblación y conservación de los bosques mediante actividades de guardería forestal. El énfasis normativo del reglamento recae sobre las regulaciones respecto a los requisitos y controles para el otorgamiento de derechos de aprovechamiento de bienes maderables fundamentalmente, a través de contratos, permisos y autorizaciones.

Los criterios inherentes a la planificación ambiental y ordenación territorial introducidos legalmente por la Ley Orgánica del Ambiente, son ampliados y desarrollados por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio promulgada en el año 1.983. En lo que concierne a la materia forestal, esta Ley, contribuyó a impulsar un proceso de ordenación y reglamentación de usos y actividades en diversas áreas forestales sujetas a un régimen de administración especial, como los parques nacionales, reservas forestales, áreas boscosas bajo protección, entre otras.

Hacia finales de la década de los setenta y durante la década de los ochenta tuvo lugar en Venezuela un notorio incremento en la tasa anual de deforestación -un promedio de 600.000 hectáreas por año-, debido fundamentalmente a la expansión de las actividades de tipo agrícola y pecuario. Frente a esta realidad, las regulaciones contempladas en la Ley Forestal de Suelos y Aguas y en el Reglamento general de 1.977 respecto al pastoreo y afectación de vegetación con fines agropecuarios, resultaron

insuficientes para detener el proceso de afectación de tierras cubiertas de bosques, sin aplicar medidas de compensación y recuperación ambiental a través de la repoblación forestal.

Se promulgan entonces el Decreto Número 553 del 20 de marzo de 1.980, mediante el cual se establece la obligación de mantener una superficie determinada bajo bosque en aquellos predios rurales en los cuales se lleve a cabo la afectación de productos forestales primarios, el Reglamento Parcial de la Ley Forestal de Suelos y Aguas sobre Regulación de Actividades que impliquen destrucción de vegetación con fines agropecuarios (Decreto Número 1.804 del 20 de enero de 1.983), y el Reglamento Parcial de la Ley Forestal de Suelos y Aguas sobre Repoblación Forestal en Explotaciones Forestales (Decreto Número 1.659 del 5 de junio de 1.991).

En este mismo contexto, se estimula entre finales de los ochenta y principios de los noventa, una política de incentivo y fomento al establecimiento de plantaciones forestales con fines comerciales, industriales y de uso múltiple, y a partir del año 1.986, se comienzan a declarar ciertas zonas del país como áreas especialmente afectadas para el establecimiento de plantaciones forestales, promulgándose en el año 1.988 el Decreto 2.026, contentivo de las Normas sobre Plantaciones Forestales, y creándose en el año 1.992, el Programa Nacional de Plantaciones Forestales con fines Comerciales y de Uso Múltiple. En el mismo año 1.992 se dicta el Decreto Número 2.332 del 5 de junio de ese año, por el cual se ordena la creación de bosques estatales en terrenos baldíos y otros de la Nación, de comprobada vocación forestal.

En la década de los noventa, los principios en materia de gestión ambiental contenidos en la declaración de la denominada Agenda 21, suscrita en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en el año 1.992, inducen importantes cambios a nivel mundial, en cuanto a las políticas nacionales en materia de gestión de los recursos naturales y protección al medio ambiente. Sobre la base del concepto de desarrollo sustentable, surgen una serie de factores orientados a hacer compatibles el crecimiento económico, la transformación de las sociedades y el mantenimiento de las funciones y procesos ecológicos en el planeta. Equidad, participación ciudadana, inclusión de minorías, tecnologías limpias, conocimientos tradicionales, responsabilidades comunes pero diferenciadas, problemas ambientales globales, todos estos son términos asociados a los principios sentados a partir del concepto de desarrollo sustentable.

En materia de gestión forestal, se postulan interesantes cambios respecto a la valoración de las funciones de los bosques, propugnándose modelos de gestión que permitan el aprovechamiento de los múltiples bienes y servicios que genera el bosque, y la obtención de beneficios a partir de la conservación, preservación e incremento de los bosques. Sobre el tema de la relación de las comunidades con el bosque, también se plantea una nueva visión, según la cual deben propiciarse el acceso de la comunidad a los beneficios del bosque a través de actividades de bajo impacto que incorporen las practicas y usos tradicionales, sujetas a planes de manejo, promoviéndose el aprovechamiento de productos no maderables del bosque, y la aplicación de metodologías para el uso integral de la tierra, a través de sistemas agrosilvopastoriles y agroforestales.

Los principios del desarrollo sustentable son desarrollados a través de un conjunto de tratados internacionales en materia ambiental concebidos con la idea de incorporar a los sistemas nacionales de gestión ambiental las propuestas y estrategias de acción acordadas en el seno de la comunidad internacional para hacer frente a los principales problemas ambientales que están afectando al planeta. Venezuela como Estado parte en la mayoría de estos acuerdos, promulga en el *año 1.992 la Ley Penal del Ambiente,* como instrumento de extraordinaria importancia en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país respecto a las estrategias nacionales para contribuir a la lucha contra la problemática ambiental global, que incluía la lucha contra la deforestación y destrucción de los bosques. La entrada en vigencia de la Ley Penal del Ambiente comportó además, la promulgación de un conjunto de normas técnicas ambientales, orientadas a apoyar la aplicación de la Ley Penal en lo referente a la calificación y caracterización técnica de los hechos tipificados como delitos ambientales. En materia forestal, se promulgó el *Decreto Número 2.214 sobre Normas para la Administración de Actividades Forestales en Reservas Forestales, Lotes Boscosos y Áreas Boscosas Bajo Protección*, mediante ante el cual se regulan los usos y actividades en áreas forestales bajo régimen de administración especial.

Para el año 1.999, a siete años de la declaración de principios de la Agenda 21, suscrita por Venezuela en la Conferencia de las Naciones Unidad sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el año

1.992, algunas de las estrategias propuestas en la Conferencia en materia de gestión forestal, tales como uso múltiple del bosque, participación de las comunidades en el manejo del bosque, e incentivos al uso tecnologías limpias o de bajo impacto en el aprovechamiento forestal, habían sido apenas ensayadas en el país a través de proyectos o programas aislados sin mayor repercusión.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela promulgada en el año 1.999 al consagrar como principios del régimen ambiental venezolano, el desarrollo sustentable, la planificación ambiental, la ordenación del territorio, la participación ciudadana a través de las comunidades organizadas, ha hecho posible la implementación de determinadas medidas, planes y programas en materia de gestión forestal, con arreglo a tales principios, que por ser de rango constitucional, priman sobre las restricciones impuestas por normas de rango legal y sublegal.

No obstante, el marco jurídico forestal actualmente vigente, sigue planteando limitaciones en materia de Incentivos y Certificaciones, Planes de Manejo, Manejo Comunitario, Uso Múltiple, valoración de Servicios Ambientales del bosque, Medidas para la Protección de los Bosques, Iniciativas Privadas de Conservación, Planificación Forestal, entre otros aspectos importantes de la gestión forestal. Superar estas limitaciones y colocarse a la vanguardia en la materia son los desafíos actuales del derecho forestal en Venezuela. La prioridad debe colocarse en el tema del fomento a la conservación del bosque natural al establecimiento de plantaciones y al uso múltiple del bosque, a través de un adecuado sistema de incentivos y certificaciones, que además sirvan para promover la utilización de tecnologías limpias, la conservación y recuperación de especies forestales en peligro de extinción. El concepto de manejo forestal es otro aspecto que debe revisarse a profundidad, pues es necesario incorporar los avances logrados por las ciencias forestales en materia de instrumentos de manejo (planes) y modalidades de manejo, por ejemplo.

Actualmente se adelanta en Venezuela una importante labor por los diversos actores de la política ambiental y forestal, de reformar y adecuar el marco jurídico ambiental en general, incluido el forestal, a los principios consagrados en la *Constitución de 1.999.* Esto ha motivado, interesantes iniciativas plasmadas en diversos proyectos normativos, que van desde el *anteproyecto de reforma a la Ley Orgánica del Ambiente, el anteproyecto de Ley de Bosques y el anteproyecto de Reglamento, que vendrían a sustituir a la Ley Forestal de Suelos y Aguas y su Reglamento vigentes, la reforma a las normas en materia de plantaciones forestales, de delimitación de áreas de reserva natural en predios rurales.* Las reformas e innovaciones propuestas en cuanto al régimen jurídico forestal específicamente, se han concebido con la idea de crear el marco legal adecuado para lograr la aplicación en Venezuela, de modelos idóneos de gestión forestal, en el camino, hacia una gestión ideal de los bosques.

NÓMINA DE AUTORES [1]

ARTICULOS GENERALES

Enrique Gallardo Gallardo
Abogado, Profesor de Derecho Forestal, Corporación Nacional Forestal CONAF, Paseo Bulnes 285 oficina 701, Santiago de Chile, egallard@conaf.cl

Franz Schmithüsen
Professor Forest Policy and Forestry Economics, Swiss Federal Institute of Technology, CH-8092 Zurich, Switzerland, franz.schmithuesen@env.ethz.ch

Fernando López Ramón
Abogado, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza, 50071 Zaragoza, España, flopez@unizar.es

ARTICULOS POR PAISES

ARGENTINA

Cristina Résico y Manuel Fernández Beyro
Ingeniera Agrónoma, Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, San Martín 451, Buenos Aires, cresico@medioambiente.gov.ar

D.M. Tamburini, G.I. Gavier y E.H. Bucher
Bióloga, Magíster en Manejo de Vida Silvestre, Centro de Ecología y Recursos Naturales Renovables Doctor Ricaro Luti, Avenida Vélez Sarsfield 299, Córdoba, dtamburini@ efn.uncor.edu

Hugo Zucchini y Jorge O. Trevín
Biólogo, Dirección de Forestación, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Av.Paseo Colón N°982 Buenos Aires, hzucchi@sagpya.minproduccion.gov.ar

María Graciana Miller
Abogada, Profesora de Derecho de los Recursos Naturales, Facultad de Derecho, Universidad Nacional del Comahue, Gadano 510, Río Negro, General Roca, gracianamiller@argentina.com

BOLIVIA

Carlos Griffiths Reyes
Abogado, Diploma en Dirección Educativa de Innovación, Proyecto de Manejo Forestal Sostenible, Ministerio de Desarrollo Sostenible, Código Postal 3403, La Paz, alfonsogriffiths@hotmail.com

[1] En los trabajos con dos o más autores se ha individualizado sólo al primer autor para contactos.

Víctor Camacho Gonzáles
Abogado, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia/Centro de Planificación Territorial Indígena, Av. Cumavi/Barrio San Juan, Villa 1° de Mayo s/n, Santa Cruz, victor_cpti@hotmail.com

Walter Rivera Coria
Abogado, Protección del Medioambiente Tarija – PROMETA, calle Alejandro del Carpio N°E-0659, Tarija, wrivera@prometabolivia.org

BRASIL
Syglea Rejane Magalhães Lopes
Abogada, Profesora Universidad de Amazonía, Federal Rural de Amazonía y Federal de Pará, syglea@nautilus.com.br

Juliana Gerent
Profesora, Facultad Palas Atena, Avenida Interventor Manoel Ribas 381 Astorga, Paraná, j. Gerent@astornet.com.br

CHILE
Carmen Paz Medina Parra
Abogada, Doctoranda en Derechos Fundamentales, Corporación Nacional Forestal CONAF, Paseo Bulnes 285 oficina 501, Santiago de Chile, cmedina@conaf.cl

Claudia Sepúlveda, Christina Seeberg, Pablo Villarroel, Eduardo Letelier y Alberto Tacón
Socióloga, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, Carlos Anwandter N°525, Valdivia, csepulveda@cipma.cl

Eduardo Martín Letelier
Abogado, Profesor, Uno Sur 865 oficina 2, Talca, martinletelier@hotmail.com

Enrique Gallardo Gallardo
Abogado, Profesor de Derecho Forestal, Corporación Nacional Forestal CONAF, Paseo Bulnes 285 oficina 701, Santiago de Chile, egallard@conaf.cl

Franklin Parsons
Abogado, Corporación Nacional Forestal CONAF, Paseo Bulnes 285 oficina 501, Santiago de Chile, fparsons@conaf.cl

Jorge Bermúdez Soto
Abogado, Universidad Católica de Valparaíso, Av. Brasil 2950 2° piso, Valparaíso, jorge.bermudez@ucv.cl

Jorge Campos, Carlos Kahler, Pamela Reyes
Ingeniero Forestal, Fundación Chile, Parque Antono Rabat Sur N°6165, Vitacura, Santiago, jcampos@fundacionchile.cl

Francisco Neira Martinez
Contador Público y Contador Auditor, Corporación Nacional Forestal CONAF, Paseo Bulnes 285 oficina 701, Santiago de Chile, fneira@conaf.cl

Lorenzo Soto Oyarzún
Abogado, Consultor Corporación Nacional Forestal, Brown Sur 77 52-A Ñuñoa, Santiago, lsoto@ambientalchile.cl

Rodrigo Muñoz Ponce
Abogado, Servicio Agrícola y Ganadero, Arturo Prat 391 oficina 92, Arica, geodawa@hotmail.com
Samuel José Francke Campaña
Ingeniero Forestal Dr., Corporación Nacional Forestal CONAF, Paseo Bulnes 259 oficina 506, Santiago de Chile, sfranke@conaf.cl

Sergio Montenegro Arriagada
Abogado, Director Centro de Investigación en Derecho Ambiental, Escuela de Derecho de la Universidad de Chilena, Pió Nono N°1 4° piso, Santiago, smontene@derecho.uchile.cl

COLOMBIA
Héctor González Rubio
Ingeniero Forestal, Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal, Av. Circunvalar N°16-20, Bogotá, conif3@colomsat.net.co

Nelson Enrique Lozano Castro
Ingeniero forestal, Coordinador Cadenas Forestales, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Avenida Jiménez 7-65, Bogotá D.C., nlozano@minagricultura.gov.co.

COSTA RICA
Carlos Bolaños Céspedes
Abogado, Doctor en Derecho, Juez del Tribunal Superior Agrario, Poder Judicial de Costa Rica, cbolanos@poder-judicial.go.cr.

Gustavo Solano Garro y Cynthia Madriz Quesada
Ingeniero Forestal, Director Operaciones Caribe, Fundación Desarrollo Cordillera Volcánica Central, Código Postal 559-7210, Guapiles, Limón, gsolano@fundecor.or.cr

CUBA
José M. Garea Alonso
Abogado Dr. en Derecho, Dirección Forestal del Ministerio de la Agricultura, Ave. Independencia y Conill, La Habana, serfores@minag.gov.cu

Oscar Roberto Verdeal Carrasco
Abogado, Empresa Forestal Ciénaga de Zapata, Playa Larga, Ciénaga de Zapata, havin@enet.cu

ECUADOR

Carla Ximena Cárdenas Monroy
Dra. en Jurisprudencia, Magíster en Manejo Comunitario de Recursos Naturales, Directora de Legislación y Política del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Eloy Alfaro 1170 y Rusia 3er piso, Quito, Carlaximenac@yahoo.com

María Cristina Puente Salinas
Abogada, Máster en Ciencias Sociales- Estudios Socio-Ambientales, Consultora de Fundación Esquel, Toledo N24 -715 y Coruña, Quito, makitti@yahoo.com

Roberto Beltrán Zambrano
Abogado, Director del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos, Universidad Católica de Lujo, Atenas y parís, Loja, Quito, Ecuador
rbeltran@utpl.edu.ec

EL SALVADOR

Felipe Atilio Rivas Rivera
Ingeniero Agrónomo, M.Sc.Economía del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Unidad Ambiental, Oficina de Políticas y Estrategias del Ministerio de Agricultura, frivas@mag.gob.sv

Salvador Nieto Cárcamo
Abogado, Proyecto Fortalecimiento de la Gestión Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Alameda Roosevelt Y 55 Avenida Norte, edificio Ipsa 5° nivel, salvador _nieto@hotmail.com

GUATEMALA

Eber Obdulio Elías Fajardo
Administrador de Recursos Naturales, Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales MARN, 10 calle 6-81 Zona 1, Edif. 7 &10, eberelias@hotmail.com

Fred Battle Río
Abogado y Notario, Instituto Nacional de Bosques INAB, 7a Avenida 12-90 zona 13, Guatemala, guatefreddie@yahoo.com

HONDURAS

Mario Vallejo Larios
Abogado, ECOJURIS, Cubículo 5-A Miramontes, m.vallejo@usa.net

MEXICO

Fernando Montes de Oca y Domínguez
Abogado, Presidente del Instituto Mexicano de Derecho Forestal, Garibaldi 1810 Col. Ladrón de Guevara, Guadalajara, Jalisco, fernandomontesdeoca@imdefac.com.mx

Giorgio González Giovannetti
Abogado, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Av. Progreso N°5, México D.F., giorgio.gonzalez@semarnat.gob.mx

Leodan Portes Vargas, Lorenzo López Barbosa, Arnoldo Martínez Cano
Ingeniero Forestal, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Río Papaloapan, manzana 8 Lote 11, Pachuca, lportes@narro.uaaan.mx

NICARAGUA
María Elisa Urbina
Abogada, Instituto Nacional Forestal, Kilómetro 12 ½ Carretera Norte, Managua, maria_urbina@cablenet.com.ni

PANAMA
Elsa L. Flores Hernández
Ingeniera Civil, Universidad Tecnológica de Panamá, Vía Domingo Díaz, ciudad de Panamá, romancita6@hotmail.com

PERU
Hugo Che Piu Deza
Abogado, Instituto Nacional de Recursos Naturales, Calle diecisiete N°355, San Isidro, Lima, hchepiu@inrena.gob.pe

Rosa Barrios Collantes
Abogada, Instituto Nacional de Recursos Naturales, Calle diecisiete N°355, San **Isidro, Lima, rbarrios@inrena.gob.pe**

PUERTO RICO
Jessica Rodríguez Martín
Abogada, Facultad de Derecho, Universidad Interamericana de Puerto Rico, PO Box 70351 Puerto Rico, yunque@caribe.net

REPUBLICA DOMINICANA
César Antonio Vargas Pimentel
Abogado, Instituto de Derecho Ambiental de la República Dominicana, idard@codetel.net.do

URUGUAY
Daniel San Román López
Ingeniero Agrónomo, Director División Planeamiento de la Dirección General Forestal M.G.A.P., 18 de Julio 1455 piso 6°, Montevideo, dsanroman@mgap.gub.uy

VENEZUELA
Luis Enrique Sulbarán Arias
Ingeniero Forestal, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, Simón Bolívar, Torre Sur Piso 22, Caracas, lsulbara@marn.gov.ve

Moraima Goudet Roower
Abogada, Fondo Especial de Jubilaciones y Pensiones, Av.Francisco Solano c/c San Jerónimo, Edificio Los Llanos, piso 8°, Caracas, mgoudet@cantev.net

Grupo de Investigación IUFRO 6.13.00 Derecho Forestal y Legislación del Medio Ambiente

El Grupo de Investigación sobre Derecho Forestal y Legislación del Medio Ambiente de la Unión Internacional de Organismos de Investigación Forestal (IUFRO) fue creado en 1982, luego de una decisión del XVII Congreso Mundial en Kyoto, Japón. Los miembros del Grupo aportan trabajos voluntariamente de acuerdo a sus intereses de investigación y dentro de los límites de su tiempo disponible. Más de 180 contribuciones, presentando análisis comparativos y estudios de casos sobre el desarrollo de leyes en diferentes partes del mundo, han sido publicadas en un conjunto de actas de investigación. Los siguientes informes y actas de investigación han sido publicados:

Schmithüsen, F.; Trejbalova, K.; Vancura, K. [eds.] (2004): Legal Aspects of European Forest Sustainable Development. Proceedings of the 5th International Symposium, Zidlochovice, May 2003. Forestry and Game Management Research Institute, Jiloviste-Strnady, Czech Republic. (252 pp.)

Kohler V.; Schmithüsen F., 2004: Comparative Analysis of Forest Laws in 12 Sub-Saharan African Countries. Legislative Study No 37 (2004); On Line, FAO Lex, Rome. (29 pp.)

Le Master, Dennis C.; Herbst, P.; Schmithüsen, F. [eds.] (2003): Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the 4th International Symposium Organised by the IUFRO Research Group 6.13.00, Jaunmokas, Latvia, August 2002. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH, Zurich, Vol. 29. (187 pp.)

Schmithüsen Franz, Iselin Georg, Herbst, Peter [eds.] (2002): Forest Law and Environmental Legislation – Contributions of the IUFRO Research Group 6.13. Proceedings VII. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 27. (253 pp.)

Schmithüsen, Franz; Iselin; Georg; Herbst, Peter (2002): Bibliography – Contributions IUFRO Research Group Forest Law and Environmental Legislation – September 2002. Chair of Forest Policy and Forest Economics, ETH Zurich, Working Papers International Series 02/03. (35 pp.)

Schmithüsen Franz, Iselin Georg, Le Master Dennis [eds.] (2002): Experiences with New Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the Third International Symposium; Jundola, Bulgaria, June 2001. Jointly Organized by the IUFRO Research Group 6.1300 and the USDA Forest Service; Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 26, 184 pp.

Schmithüsen, Franz; Iselin, Georg (2000): Bibliography 1984-2000 of Contributions from the IUFRO Research Group Forest Law and Environmental Legislation. Chair of Forest Policy and Forest Economics, ETH Zurich, Working Papers International Series 00/5, 35 pp.

Schmithüsen Franz, Herbst Peter, Le Master Dennis [eds.] (2000): Forging a New Framework for Sustainable Forestry: Recent Developments in European Forest Law. IUFRO Research Group Forest Law and Environmental Legislation, Selected Contributions. IUFRO World Series. Vol 10. Vienna. 354 pp.

Schmithüsen Franz, Iselin Georg, Herbst Peter [eds.] (2000): Challenges in Implementing Forest and Environmental Legislation in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the International Symposium Jointly Organized by the IUFRO Research Group 6.1300 and the Austrian Ministry of Agriculture and Forestry, Ossiach, September 1999. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 23, 111 pp.

Schmithüsen Franz, Herbst Peter and Le Master Dennis [eds.] (1999): Experiences with new Forest and Environmental Laws in European Countries with Economies in Transition. Proceedings of the International Symposium Jointly Organized by the IUFRO Research Group 6.1300 and the Austrian Ministry of Agriculture and Forestry, Ossiach, June 1998. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 21, 142 pp.

Schmithüsen, F.; Siegel, W. [eds.] (1997): Developments in Forest and Environ-mental Law Influencing Natural Resource Management and Forestry Practices in the United States of America and Canada. Selected Contributions submitted to the IUFRO Research Group 6.1300 Forest Law and Environmental Legislation. IUFRO World Series, Vol 7, Vienna. 373 pp.

Schmithüsen, Franz; Ponce Nava, D. [eds.] (1996): A Selection of Texts of International Conventions and other Legal Instruments Relating to Forests. Working Document prepared for the Independent Expert Group of the Swiss-Peruvian Initiative on Forests. Chair of Forest Policy and Forest Economics, ETH Zurich, Grundlagen und Materialien Nr. 96/2, 172 pp.

Schmithüsen, Franz [ed.] (1996): Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems. Proceedings of the IUFRO Forestry Conference Pushkino, Moscow Region, Russia. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 17, 217 pp.

Schmithüsen, Franz [ed.] (1996): Forest Law and Environmental Legislation. Contributions of the IUFRO Research Group: Report VI. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 16, 372 pp.

Schmithüsen, Franz [ed.] (1992): Forstgesetzgebung/Forestry Legislation/Législation Forestière. Bericht der IUFRO Fachgruppe S6.13-00, Report V. Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 11, 390 pp.

Schmithüsen, Franz [ed.] (1990): Forstgesetzgebung/Forestry Legislation/Législation Forestière. Bericht der IUFRO Fachgruppe S4.08-03, Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 10, 384 pp.

Schmithüsen, Franz [ed.] (1988): Forstgesetzgebung/Forestry Legislation/Législation Forestière. Bericht der IUFRO Fachgruppe S4.06-04, Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 6, 262 pp.

Schmithüsen, Franz [ed.] (1986): Forstgesetzgebung/Forestry Legislation/Législation Forestière. Bericht der IUFRO Fachgruppe S4.06-04, Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 4, 175 pp.

Schmithüsen, Franz [ed.] (1984): Forstgesetzgebung/Forestry Legislation/Législation Forestière. Bericht der IUFRO Fachgruppe S4.06-04, Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, Vol. 2, 176 pp.

Grupo de Investigación IUFRO 6.13.01 Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental

El Grupo de Investigación IUFRO 6.13.01 Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental de la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestales (IUFRO), fue creado en Santiago de Chile, el 28 de noviembre de 2003, durante el desarrollo del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental, organizado por la Corporación Nacional de Chile y la Cooperación Alemana. Esta Unidad forma parte del Grupo de Investigación 6.13.00 de Derecho Forestal y Legislación del Medio Ambiente, dependiente de la División 6 sobre Ciencias Sociales, Económicas, Políticas y de Información.

En el acto de constitución y ante la presencia del Ing. Heinrich Schmutzenhofer, ex Secretario General y Representante de IUFRO para América Latina y del Profesor Franz Schmithüsen, Vicepresidente del Grupo de Investigación de Derecho Forestal y Legislación Ambiental de IUFRO, se acordó como objetivos de la nueva Unidad trabajar en el tema del Derecho Forestal-Ambiental en Iberoamérica, mejorar la situación actual de sus bosques, apoyando la investigación, los eventos, el intercambio de informaciones, las publicaciones, coordinando los esfuerzos de sus miembros y reforzando éstas y otras actividades. Asimismo, se acordó que sus miembros propiciaran organizar a partir del año 2004 y cada dos años Congresos Nacionales en cada país, preparatorios de los Congresos Iberoamericanos a efectuarse en los próximos años impares. En la misma oportunidad se eligió como Coordinador de esta Unidad 6.13.01 al abogado de la Corporación Nacional Forestal de Chile, CONAF, don Enrique Gallardo Gallardo y como Coordinador Adjunto al abogado de la Corporación Nacional Forestal de México, CONAFOR, don Fernando Montes de Oca y Domínguez.
(egallard@conaf.cl; fernandomontesdeoca@imdefac.com.mx).

Durante el año 2004 se efectuaron congresos nacionales en los diferentes países y el Primer Encuentro Andino de Derecho Forestal-Ambiental con Enfoque Comunitario en la ciudad de Quito, Ecuador. Durante el mismo año se intercambiaron entre sus miembros diversas informaciones y sugerencias, las leyes forestales actualizadas de 22 países iberoamericanos, las que se encuentran publicadas en la página Web de la IUFRO, Unidad 6.13.01 www.iufro.org, tarea que continuará con el intercambio y publicación de las leyes ambientales y posteriormente con las leyes sobre espacios naturales de estos mismos países; todo ello para reconocer el derecho comparado forestal Iberoamericano.

IUFRO World Series Publications - ISSN 1016-3263

Available from IUFRO Headquarters <office@iufro.org>
For further information, visit http://www.iufro.org/publications/series/

IUFRO World Series Vol. 15: *Meeting the Challenge: Silvicultural Research in a Changing World.*
Editors: John A. Parrotta, Henri-Félix Maître, Daniel Auclair, Marie-Hélène Lafond.
ISBN 3-9001347-51-8, Vienna, 2005.

IUFRO World Series Vol. 14: *Forestry Serving Urbanised Societies.*
Editors: Cecil C. Konijnendijk, Jasper Schipperijn and Karen K. Hoyer.
ISBN 3-901347-49-6, Vienna 2004.

IUFRO World Series Vol. 13: *Medición y Monitoreo d e la Captura de Carbono en Ecosistemas Forestales*.
Editors: Jorge Gayoso y Robert Jandl. (In Spanish language. Available in electronic form only for download from the IUFRO website.) ISBN 3-901347-31-3, Vienna, 2002.

IUFRO World Series Vol. 12: *Modelización del Crecimiento y la Evolución de Bosques.*
Editors: Klaus von Gadow, Pedro Real, Juan-Gabriel Álvarez González. (In Spanish language.)
ISBN 3-901347-32-1, Vienna, 2001.

IUFRO World Series Vol. 11: *Protection of World Forests from Insect Pests: Advances in Research*.
Editors: René Alfaro *et al.* ISBN 3-901347-31-3, Vienna 2001.

IUFRO World Series Vol. 10: *Forging a New Framework for Sustainable Forestry: Recent Developments in European Forest Law.* Editors: Schmithüsen F., Herbst P., Le Master D. C.
ISBN 3-901347-24-0, Vienna 2000.

IUFRO World Series Vol. 9-ch: *Terminology of Forest Management Planning*. Terms and Definitions in Traditional and Simplified Chinese - Equivalent terms in German, English, French, Spanish, Italian, Portuguese, Hungarian, Romanian and Japanese.
Editor: Shuen Chao Wu. ISBN 3-901347-44-5, Vienna, 2003.

IUFRO World Series Vol. 9-fr: *Terminology of Forest Management Planning.* Terms and Definitions in French - Equivalent terms in German, English, Spanish, Italian, Portuguese and Hungarian, Romanian and Japanese.
Editor: Pierre Schram. ISBN 3-901347-41-0, Vienna, 2003.

IUFRO World Series Vol. 9-en: *Terminology of Forest Management Planning - in English* Terminology of Forest Management Planning. Terms and Definitions in English - Equivalent terms in German, French, Spanish, Italian, Portuguese and Japanese. Editor: M. Nieuwenhuis. ISBN 3-901347-26-7, Vienna, 2000.

IUFRO World Series Vol. 9-jp: *Terminology of Forest Management Planning* (Forsteinrichtung) - Terms and Definitions in Japanese - Equivalent terms in German, English, French, Spanish, Italian, Portuguese and Hungarian.
Editor: Kenji Naito. ISBN 3-901347-22-4, Vienna 2000

IUFRO World Series Vol. 9-es: *Terminología de Ordenación Forestal* - Términos y definiciones en español - Equivalencias en alemán, inglés, francés, italiano, portugués, húngaro y japonés.
Editor: Herbert Siebert. ISBN 3-901347-17-8, Vienna, 1999.

IUFRO World Series Vol. 9-de: *Terminologie der Forsteinrichtung.*. Begriffe und Definitionen in deutscher Sprache - Entsprechungen in Englisch, Französisch, Spanisch, Italienisch, Portugiesisch, Ungarisch und Japanisch.
Editors: Othmar Griess, Horst Kurth. ISBN 3-901347-12-7, Vienna 1998.

IUFRO World Series Vol. 8: *IUFRO Guidelines for Designing Multipurpose Resource Inventories.* A project of IUFRO 4.02.02. 216 p. ISBN 3-901347-09-7, Vienna, 1998

IUFRO World Series Vol. 7: *Developments in Forests and Environmental Law Influencing Natural Resource Management and Forestry Practices in the United States of America and Canada.*
Editors: Franz Schmithüsen, William C. Siegel. ISBN 3-901347-08-9, Vienna, 1997.

IUFRO World Series Vol. 6: *Perspectives of Forest Genetics and Tree Breeding in a Changing World.*
Editor: Csaba Mátyás. ISBN 3-901347-07-0, Vienna 1997.

IUFRO World Series Vol. 5: *IUFRO International Guidelines for Forest Monitoring.* (In English and Spanish).
Editors: Päivinen, R., Lund, H. G., Poso, S., Zawila-Niedzwiecki, T.
ISBN 3-901347-00-3, Vienna 1994.

IUFRO World Series Vol. 4: *Long-term Implications of Climate Change and Air Pollution on Forest Ecosystems.*
Editor: Schlaepfer, R. ISBN 3-7040-1165-7, Vienna, IUFRO; Birmensdorf, WSL 1993.

IUFRO World Series Vol. 3: *Forstliche Dezimalklassifikation. 2. überarbeitete und ergänzte Auflage*
Editors: Voshmgir, D., Schenker, R. ISBN 370401134-7, Vienna 1992.

IUFRO World Series Vol. 2: *Forest Decimal Classification - Trilingual short version.*
Compiled by IUFRO Project Group P6.01-00. ISBN 1062-6, Vienna, 1990.

IUFRO World Series Vol. 1: *Vocabulary of Forest Management.*
Editor: Schmid-Haas, P. ISBN 3-7040-1055-3, Vienna, IUFRO; Birmensdorf, WSL 1990.