

CAPÍTULO 7

**Recursos naturales
renovables****Planificación, zonificación, control del uso
de suelos****Introducción**

La gestión del medio ambiente resulta imposible sin el oportuno ordenamiento territorial. Diferentes instituciones públicas que manejan recursos naturales, adjudican sin coordinación varios derechos sobre los usos de los suelos, con finalidades agrícolas, pecuarias, forestales, mineras, petroleras, turísticas, pesqueras, etc.; derechos que con frecuencia se superponen. Por tal razón, resulta curioso que no se atribuya importancia suficiente en el derecho ambiental a la legislación sobre controles de usos del suelo para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, en general, y la vida silvestre y la diversidad biológica, en particular. Esto ha sido destacado con profundidad y técnica jurídica por De Klemm, en la obras *Conservación de áreas y la Ley*⁸⁹, *Conservación de plantas silvestres y la Ley*⁹⁰ y especialmente en su recomendable obra *Conservación de la diversidad biológica y la Ley*⁹¹.

Este autor explica que:

[T]ambién existe la tendencia actual de considerar que la conservación de los ecosistemas naturales a través de las áreas protegidas o por otros medios asegurará en forma automática la preservación de las plantas silvestres. Esto es cierto, por supuesto, pero solo en tanto que todos los sitios botánicos más importantes, incluyendo los hábitat de las especies amenazadas, sean actualmente incluidos en tales áreas. Esto raramente sucede porque en general las áreas protegidas se han establecido con finalidades diversas a las de conservación de plantas amenazadas ... Finalmente, si las áreas protegidas fueran los únicos medios para conservar las especies, pronto se convertirían en islas ecológicas separadas que perderían gradualmente una gran porción de los recursos biológicos que contienen⁹².

El planeamiento y control del uso de los suelos debe afectar a las personas públicas y privadas por igual. El control comprende las adjudicaciones y concesiones de derechos y usos a cargo del Estado y sus instituciones. En España y los países de América del Sur, los Cabildos tradicionalmente manejan y controlan el uso de los suelos en forma obligatoria, aunque esta regla tiene variadas excepciones. Las normas municipales de planificación y control de usos de suelo afectan también a las actividades del Estado y sus instituciones, quienes, sin embargo, rara vez las acatan. Las municipalidades no siempre tienen la capacidad financiera y técnica para el diseño, aplicación y manejo de los planes y normas conexas. En España, y en todos los países hispanos, la situación del Cabildo es de un paulatino debilitamiento en favor del centralismo estatal. La excepción la constituye Estados Unidos. También Colombia ha iniciado una reforma conducente al fortalecimiento de las instancias locales. Uno de los principios de política y administración más importantes de la declaración de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) se refiere a este punto, recomendando "el desarrollo de estrategias de sustentabilidad y su implementación a través de planificación local y regional"⁹³. En consecuencia, los Estados deberían fortalecer y respetar las atribuciones locales de control y uso de tierra, que disminuya la superposición de adjudicaciones, permisos y concesiones de organismos gubernamentales diversos que actúan sin coordinación dentro de las mismas áreas geográficas.

La administración y el planeamiento físico del suelo

Por lo menos desde el punto de vista práctico, la planificación municipal se establece para ordenar las actividades de desarrollo que están generalmente prohibidas por Ley Forestal al interior de las áreas naturales, por lo que las legislaciones adoptan diferentes posiciones sobre el alcance de las competencias municipales en las áreas naturales de su propio distrito o circunscripción territorial local, especialmente cuando su manejo se encuentra a cargo de otra entidad pública. El marco del manejo del Cabildo del espacio de la circunscripción territorial local son las leyes municipales.

89. Cyrille de Klemm, *Area-Based Conservation and the Law*, Environmental Law Centre, The World Conservation Union, Bonn, 1992.

90. De Klemm, *Wild Plant Conservation and the Law*, IUCN-WWF, 1990.

91. De Klemm, *op. cit.*, 1993.

92. *Wild Plant Conservation and the Law*, pp. 5-6.

93. UICN-UNEP-WWF, *Caring for the Earth*, p. 66.

El título cuarto de la Ley de Régimen Municipal del Ecuador, que trata del planeamiento urbanístico y de las obras públicas, adicionalmente a los planes reguladores de desarrollo urbano, incluye la referencia a los "planes reguladores de desarrollo físico cantonal"⁹⁴.

Los instrumentos del manejo y control del uso del suelo en la doctrina

Resulta procedente, en consecuencia, aludir a la doctrina jurídica y a la legislación comparada que disponga lineamientos obligatorios y limitaciones sobre el uso del suelo rural y agrícola y los instrumentos que utiliza para alcanzar tal finalidad⁹⁵. Ellos son: planeamiento y zonificación, planificación regional, emplazamiento, zonificación rural y agrícola.

Planeamiento y zonificación

En Estados Unidos la planificación del uso del suelo es aplicada generalmente por una dependencia del gobierno local que impone restricciones al uso de la propiedad. Tales restricciones son de interés especialmente para los empresarios en el sector privado. Los planificadores del uso de la tierra designan el tipo, diseño, naturaleza y ubicación de las facilidades físicas que sirven a las necesidades residenciales, comerciales, industriales, agrícolas y de negocios en general.

Ramón Martín Mateo manifiesta que la doctrina ha hecho hincapié en las posibilidades disciplinarias insertas en la ordenación urbanística para evitar así la dedicación de ciertos espacios para fines incongruentes con su adecuado destino natural, obviándose la confluencia de los usos perjudiciales entre sí, en perjuicio normalmente de los intereses más débiles⁹⁶.

Naturalmente, en la planificación de los usos de los suelos, debe tratarse en primer lugar el *plan*. En general, un plan de uso de suelo manifiesta un concepto abstracto de cómo debería crecer y desarrollarse una comunidad. La propuesta del futuro de una comunidad puede proyectarse en un plan maestro, plan de desarrollo, plan comprensivo o sencillamente un plan. En Estados Unidos, tal plan es normalmente formulado a nivel local conforme a un estatuto estatal elaborado según el Standard City Planning Enabling Act de 1928 (SCPEA), que es un estatuto uniforme propuesto por el Departamento de Comercio. Los elementos esenciales de un plan son el de ser comprensivo, general y de largo plazo. Que sea comprensivo significa que todas las partes geográficas

94. Ley de Régimen Municipal, Tit. IV.- Del Planeamiento urbanístico y de las obras públicas, Cap. I. De los Planes reguladores de desarrollo físico y urbanístico, Sección I. De los Planes reguladores de desarrollo físico cantonal y de los planes reguladores del desarrollo urbano.

95. Para las leyes que se citan de diferentes países, se hace referencia a las citas de los autores mencionados en los rubros respectivos. En vista de las fechas de algunas de las publicaciones, no se descarta que algunas de las leyes citadas puedan haberse modificado o incluso sustituido por otras. En todo caso, el interés de las normas citadas lo constituyen los diferentes esquemas de manejo de tierra que prescriben.

96. Martín Mateo, *op. cit.*, 1977, p. 174.

cas de la comunidad deben estar comprendidas en el plan, así como todos los elementos de la infraestructura, como carreteras y plantas de servicios básicos que pueden afectar el desarrollo de la comunidad. Que sea general significa que el plan debe resumir las políticas de crecimiento, aunque no necesita especificar los emplazamientos donde ese crecimiento va a producirse. El empresario que trata de atacar una restricción de uso desfavorable a sus intereses normalmente alega que la prohibición es inconstitucional. En consecuencia, se han establecido estándares según los cuales se considera que la regulación es legítima si trata de cumplir un fin gubernamental apropiado, y si es un medio apropiado para cumplir ese fin. En general, se considera que la zonificación es un ejercicio constitucional del poder de policía estatal o comunal. Asimismo, se considera que la conservación de los recursos naturales es una finalidad apropiada.

Para efecto de los recursos naturales, las condiciones impuestas por el gobierno sobre el uso de la tierra afectará el dónde, el cómo y el punto hasta el cual puedan explotarse esos recursos. Sin embargo, el plan es solo una recomendación que no tiene efectos legales hasta que lo aprueba el cuerpo legislativo local, si bien las ordenanzas de zonificación pueden normalmente expedirse independientemente de la existencia de un plan. Algunas jurisdicciones, sin embargo, requieren que la comunidad adopte un plan antes de alterar los planes de zonificación existentes. La regulación más común del uso de la tierra es la zonificación. La mayoría de las zonificaciones están autorizadas por estatutos estatales, modeladas según el Standard Zoning Enabling Act, SZA, de 1927. Además de la zonificación se utilizan los mecanismos de regulaciones de subdivisión y controles de crecimiento.

Muchas comunidades de rápido crecimiento han usado restricciones del uso de tierra para controlar o al menos avanzar por fases en el crecimiento. Los métodos van desde las cuotas para permisos de vivienda hasta las restricciones en la disponibilidad de servicios de la ciudad. La mayoría de las restricciones incluye leyes de zonas especiales diseñadas para restringir el crecimiento. Los controles de crecimiento y la zonificación excluyente son dos instrumentos con que cuentan las comunidades para contener su propia expansión. Los controles de crecimiento normalmente inhiben la densidad poblacional regulando el tamaño de los lotes o el número de nuevos permisos emitidos para edificios cada año. Tales medidas pueden expedirse independientemente o como parte de un plan general de uso de tierra. La zonificación excluyente, como lo dice su nombre, impide la existencia de ciertos tipos de construcción dentro de la jurisdicción de planificación. Cuando se usan dentro de un plan general, las limitaciones pueden incluir prohibiciones de construir viviendas multifamiliares, fábricas o actividades de extracción mineral en la zona en cuestión. Las regulaciones que excluyen por completo el aprovechamiento específico de recursos naturales de una área por cualquier razón, han sido prohibidas, pero la mayoría de los controles de crecimiento que no excluyen usos específicos sí han sido aceptados.

Planificación regional

Aunque algunas de estas decisiones puedan ser adoptadas a escala de planes municipales ordinarios, la mayoría de ellas exige operar sobre un territorio mucho más

extenso, dentro del cual habrán de conjugarse las correspondientes opciones. Como mínimo será el espacio regional el ámbito significativo para los pronunciamientos territoriales ambientales básicos, pero en muchos otros casos se requerirá tener en cuenta todo el espacio nacional, e incluso aparecerán implicaciones supranacionales. Porque, dice Martín Mateo, lo que debe pretenderse no es la separación radical entre los diversos usos, industriales y habitacionales, por ejemplo, sino su compatibilidad hasta donde sea posible, introduciendo para ello las medidas correctivas adecuadas⁹⁷.

Los planes generales municipales tienen por objeto específico, en el suelo no urbanizable, preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer en su caso medidas de protección del territorio y del paisaje.

Las tres principales categorías de planificación expedidas en Estados Unidos por varios estados, es decir, a nivel regional, son principalmente los planes de uso del suelo, emplazamiento y protección ambiental.

Planes de uso del suelo estatal

Este tipo de planes comprensivos clasifica todos los suelos estatales en áreas diversas, cada una de las cuales deberá corresponder a las metas estatales. Por ejemplo, Oregon permite a una Comisión de conservación y desarrollo del suelo establecer metas que las comisiones de planificación locales deben cumplir. Esas metas comprenden: planeamiento del uso del suelo; tierras agrícolas; tierras forestales; espacios abiertos, áreas escénicas e históricas y recursos naturales; calidad del aire, del agua y de los recursos naturales; economía del estado; transporte; urbanización; líneas costeras; recursos oceánicos.

Emplazamiento (siting)

El emplazamiento es un método de planificación de desarrollo que se concentra en propuestas de usos específicos del suelo en lugar de someter las parcelas individuales a designaciones generales de uso. Una regulación de emplazamiento permite que la actividad sea autorizada individualmente para determinar su compatibilidad con el emplazamiento propuesto. El costo de este procedimiento es muy inferior al que significa diseñar un plan comprensivo para todo el estado en donde se inspeccionan los suelos y se clasifican los usos permitidos. Adicionalmente, la característica *ad hoc* de este procedimiento permite una actitud más flexible que la resultante de un plan comprensivo, que en ocasiones se revela como demasiado rígido. Por otra parte, puede criticarse de este sistema que sus decisiones se orientan más al corto plazo, que por los efectos de más largo plazo de las actividades de desarrollo.

Leyes estatales de protección del ambiente

En adición a los planes de usos de tierra que designan áreas críticas a ser protegidas, muchos estados han expedido leyes de política de medio ambiente (SEPA) del Estado, que requiere que los empresarios presenten declaratorias de impacto ambiental (EIS).

97. *Ibid.*, pp. 177-178.

Antecedentes para las limitaciones

Finalidades ambientales: Cuando una actividad productiva determinada de los particulares causa problemas de contaminación, tratamiento incorrecto de efluentes, drenajes inadecuados o erosión, el bienestar general podría verse afectado, justificando así las limitaciones al crecimiento o la exclusión de industrias.

Finalidades agrícolas: Otra razón citada con frecuencia para establecer controles de crecimiento o zonificación excluyente es la preservación de la tierra para granjas, bosques y agricultura. La zonificación como método tradicional para preservar las tierras agrícolas solo ha conseguido resultados medianos.

En vista de la división administrativa que existe en Estados Unidos entre ciudad y condado o circunscripción territorial local (*county*), estos últimos son los que tienen jurisdicción sobre las áreas rurales.

La regulación del tamaño del lote es un instrumento efectivo para mantener la tierra agrícola. Algunas circunscripciones territoriales locales (*counties-condados*) también pueden zonificar tierra para uso agrícola y por tanto excluir los demás usos. Esta exclusión difícilmente podría ser combatida judicialmente por empresarios privados, en vista de que no existiría discriminación puesto que no se prohibirían uno o algunos usos sino que todas las actividades no agrícolas estarían prohibidas⁹⁸.

Zonificación rural y agrícola

En Estados Unidos se incluye la consideración agrícola en determinadas ordenanzas que buscan controlar el crecimiento a través de la llamada zonificación excluyente orientada a la preservación de la tierra para granjas, bosques y agricultura. Se considera en ese contexto que la regulación del tamaño del lote es un instrumento efectivo para mantener la tierra agrícola. Algunas circunscripciones territoriales locales pueden también zonificar tierras para uso agrícola y excluir cualquier otro tipo de utilización de la tierra en cuestión. Algunos estados, como Oregon, han incluido la preservación de la tierra agrícola en sus planes estatales de uso de suelos⁹⁹.

En lo que se refiere a la legislación francesa, se detalla su enfoque y contenido en la sección dedicada a planificación y zonificación. Baste hacer referencia a un antiguo instrumento legal: el Decreto N1 70/487 del 8 de junio de 1970, "relativo a los Planes de Ordenamiento Rural, cuyo objeto es definir las perspectivas de desarrollo y equipamiento más deseables para los territorios con vocación rural"¹⁰⁰. En la legislación española, según Manzanedo, la actividad limitadora de la Administración en el sector de la agricultura supone, o bien una intervención que condiciona la actividad agrícola, o bien la imposición de una serie de prohibiciones.

Algunos ejemplos para las prohibiciones, contenidos en el derecho administrativo español son:

98. J. G. Laitos, *Natural Resources Law*, St. Paul West Publishing, 1985, Cap. 10, pp. 900 y ss., para todas las referencias sobre Estados Unidos en este apartado.

99. Referencias a la legislación norteamericana en J. G. Laitos, *Ibid.*, 900 y ss.

100. Jacques Jung, *La ordenación del espacio rural. Una ilusión económica*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972.

1. *Laboro forzoso de fincas*. - Se impone a los agricultores el deber positivo de realizar ciertos trabajos agrícolas (sementera y labores complementarias) en la producción de ciertos productos agrícolas.
2. *Conservación y mejora de suelos*. - La Administración interviene en estos casos con objeto de luchar contra los agentes naturales (erosión, etc.) o bien contra las prácticas contrarias a la naturaleza de zonas agrícolas determinadas.
3. *Plagas del campo*. - La Administración puede obligar a los agricultores a luchar contra las plagas del campo. En caso de incumplimiento de esta obligación, el Ministerio de Agricultura realiza subsidiariamente las tareas necesarias, con cargo al interesado.
4. *Fincas mejorables*. - Declarada por la Administración tal condición, se impone al propietario la carga de realizar las mejoras de acuerdo con un plan previo. En caso de incumplimiento de tal obligación se inscribe la finca, por un período de cinco años, en el catálogo de Fincas Expropiables, imponiéndose también al propietario una serie de cargas fiscales.

Técnicas de fomento

La actividad de fomento, en cambio, supone el otorgamiento de subvenciones directas e indirectas para aquellos que realizan actividades agrícolas. Esto se manifiesta, entre otras medidas, en subvenciones a colonizaciones de interés local; explotaciones agrarias ejemplares; ordenación rural.

Como ejemplo de la legislación española cabe mencionar el Decreto del 2 de noviembre de 1967, No. 2.757/67 (Ministerio de Agricultura) Ordenación Rural y citar su Artículo 21:

De acuerdo con los estudios realizados por el Ministerio de Agricultura, la orientación productiva que a título indicativo se estima más adecuada para el desarrollo agrario de la comarca será la derivada de las alternativas tradicionales de secano y regadío, fomentándose el aumento de la superficie dedicada a cultivos forrajeros con vista a la expansión y mejora de la ganadería de renta, impulsándose la constitución de explotaciones de tipo mixto agrícola ganadero¹⁰¹.

Planificación conjunta urbana y rural

En el contexto francés, dice Lemasurier, el término planeamiento tiene un significado muy amplio: comprende la idea del planeamiento urbano y rural, que se refiere, esencialmente, a la gestión y control geográfico del uso del suelo¹⁰².

Jung preconiza una ordenación global, en lugar de una ordenación rural, definida por oposición a una ordenación urbana, con base en que así puede servirse más co-

101. Todo lo relacionado con la legislación española, en este acápite es tomado de Manzanedo, Hernando y Gómez, *Curso de derecho administrativo económico*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1970, pp. 7 y ss.

102. J. Lemasurier, "La planificación urbana y rural en Francia", en J. F. Garner (editor), *Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976, p. 263.

rectamente a los intereses de la población rural, en general, y a los del mundo agrario, en particular. Según este planificador francés, el futuro socio-económico de las comunidades rurales no puede concebirse ni estudiarse separadamente del porvenir de las aglomeraciones urbanas e industriales por la forzosa interacción que existe entre ellas. La conclusión es que parece bien fundado el razonamiento de los que Jung llama ruralistas, que proponen utilizar la circunscripción territorial local como unidad de ordenación rural. Existe, en primer lugar, la constatación de que el campo podría desempeñar en un futuro no muy lejano un papel importante como medio residencial. Adicionalmente debe considerarse la posibilidad del desarrollo de la llamada *agricultura intersticial*, que es la que se practica en los espacios vacíos del área urbana. Puede estar basada en grandes explotaciones o en pequeñas unidades intensivas (hortalizas, semilleros, etc.). Si este tipo de agricultura se considera conveniente, su fomento requiere zonificación e incluso podría requerir en un momento determinado, del ejercicio del dominio de esas tierras por parte del municipio, para imposibilitar el cambio de uso. Otro aspecto sobre el que Jung llama la atención son las relaciones entre el turismo difuso y la agricultura, que se consideran de complementariedad, más que de competencia. Podría no suceder lo mismo cuando la actividad turística, aun pudiéndose considerar difusa, se ejerce sobre espacios naturales especialmente acondicionados para tal fin.

Según Hagman y Juergensmeyer, los programas de protección de tierra cultivable, para ser exitosos, deben apuntar a los factores que determinan la conversión de tierra cultivable a usos no agrícolas. Si bien muchas tendencias y factores están involucrados, una de las primeras causas de pérdida de tierras cultivables es el incremento en los avalúos¹⁰³. Mas, el verdadero problema que plantea la agricultura desde el punto de vista de la ordenación del territorio, es el de la determinación de las grandes zonificaciones: agricultura intensiva, agricultura extensiva. Según Jung, una política así planteada, debería basarse en la unidad de ordenación del territorio. En el mundo moderno, afirma, la ordenación no puede ser más que unitaria y global. Recapitula asegurando que las divisiones del territorio en urbano y rural deben considerarse arbitrarias¹⁰⁴.

Un enfoque de zonificación no acumulativa es otro instrumento para la preservación de las tierras cultivables. En el esquema de la planificación territorial, el concepto de zonificación acumulativa permite que los usos prioritarios sean autorizados en todas las categorías. Por ejemplo, el uso residencial, considerado prioritario, sí podría darse en una zona comercial, pero, en cambio, un uso comercial no es permitido en una área residencial. Consecuentemente, el uso residencial podría incluso producirse en tierras agrícolas. Las ordenanzas modernas de zonificación tienden a ser no acumulativas: las zonas de usos específicos se dedican exclusivamente al uso designado. Así, existen muchas ordenanzas de zonificación actualmente en Estados Unidos

103. G. Hagman y J. C. Juergensmeyer, *Urban Planning and Land Development Control Law*, St. Paul, West Publishing Co., 1986, p. 481.

104. Jacques Jung, *op. cit.*

que determinan que la tierra asignada a propósitos agrícolas solo puede dedicarse a usos agrícolas y otros relacionados.

Manejo ambiental y paisajístico

Actualmente, los aspectos ambientales del control del uso del suelo se han convertido en una consideración primaria de los planificadores del uso del suelo¹⁰⁵. En Europa se acepta que los controles en la planificación abarcan "la protección de áreas de especial belleza"¹⁰⁶.

Instrumentos de la planificación y zonificación de áreas

Se han citado varios mecanismos que se utilizan para la planificación y uso de suelo regional, incluyendo controles de crecimiento, así como la zonificación excluyente. Para un enfoque orientado a la circunscripción territorial local resultan especialmente procedentes las regulaciones de subdivisión aplicables a tierras cultivables y zonas rurales. Las regulaciones de subdivisión resultan una técnica común consistente en fijar tamaños mínimos para lotizar las tierras rurales. Las superficies pueden establecerse, por ejemplo, en lotes no inferiores a los 3.000 m² o incluso llegar a las 30 o 50 hectáreas por debajo de las cuales no se permite la subdivisión.

En Inglaterra se diseñó el sistema denominado "derechos transferibles de desarrollo", para compensar los perjuicios que pudieran sufrir los propietarios de tierras afectadas por restricciones a la construcción de infraestructura. El principio consiste en autorizar a esos propietarios de suelos afectados con restricciones de construcción para que puedan vender sus derechos de desarrollo a los propietarios de tierras en áreas donde no existan impedimentos. Éstos tendrían forzosamente que adquirir esos derechos para desarrollar sus terrenos propios. Hagman y Juergensmeyer citan el ejemplo de un plan inglés diseñado con la finalidad de proteger áreas rurales, que dio a cada propietario en el distrito agrícola un "certificado de desarrollo" por hectárea. Cada propietario podía vender sus derechos a propietarios de tierras ubicadas en otras zonas sin restricciones, que no podían construir sin los certificados respectivos¹⁰⁷.

Las áreas protegidas y las áreas internacionales como manejo de suelos

Los ecosistemas son indudablemente las unidades básicas ambientales, definidos en el Convenio sobre la diversidad biológica como "un complejo dinámico de comunidades de plantas, animales y microorganismos y su medio ambiente inanimado que interactúan como una unidad funcional" (Art. 2). Los ecosistemas pueden ser desde pequeños ambientes hasta grandes áreas, que a su vez contienen otros ecosistemas. Para efectos de la conservación ambiental, el manejo se orienta hacia zonificaciones

105. G. Hagman y J. C. Juergensmeyer, *op. cit.*, p. 378.

106. J. F. Garner, *op. cit.*, p. 16.

107. Hagman y Juergensmeyer, *op. cit.*, p. 499.

más grandes. A nivel de gestión ambiental, la más importante de las zonificaciones legales a nivel nacional está constituida por las llamadas áreas protegidas, que incluye las zonificaciones tales como parques y reservas, que adoptan diferentes nombres en las legislaciones de los Estados en el mundo. Para efectos de planeamiento, una unidad de planificación que contempla la interacción del aspecto ecológico con las actividades económicas y la administración pública son las zonas de recursos costeros. Su contraparte geográfica, que ha recibido menos atención, son las zonas montañosas.

Existen zonificaciones internacionales que no siempre pueden identificarse con un régimen de protección, como son las establecidas en el Convenio sobre el Derecho del Mar. En cambio una concepción básicamente geográfica de protección es el caso de la Antártida, por ejemplo. Existen importantes zonificaciones en el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, UNCLOS, donde la conservación ambiental es uno de los elementos, pero que principalmente considera la interrelación de las actividades económicas con otros aspectos. La más importante de estas áreas es la denominada zona económica exclusiva de los Estados, que se extiende doscientas millas contadas desde las líneas bases costeras; pero también contiene importantes restricciones y lineamientos, sobre el mar territorial, que se extiende hasta las doce millas, y sobre el alta mar y el lecho marino del alta mar. La desertización que puede afectar más de un país e incluso un continente entero, como es el caso del Norte de África, también ha recibido atención en el derecho ambiental internacional y comienza a manifestarse en legislación nacional en la actualidad.

El alta mar, el lecho marino del alta mar y la Antártida son áreas ubicadas fuera del ámbito de las jurisdicciones nacionales. No obstante, es posible para las legislaciones establecer normas obligatorias para sus nacionales en esas áreas. Por su parte, los Estados están sometidos en estas áreas a los convenios y tratados ratificados, incluyendo los acuerdos bilaterales entre dos Estados. Las principales normas para el alta mar y el lecho marino del alta mar se encuentran en el Convenio sobre el Derecho del Mar, pero también existen múltiples instrumentos relativos a la contaminación del alta mar ocasionada por buques. El Tratado Antártico de 1995 y su Protocolo, suscrito en Madrid en 1991, son el principal instrumento internacional relacionado con este continente. Existen además otros instrumentos relativos a fauna específica de la Antártida, que conforman la normativa aplicable a esta importante área internacional.

Los bosques y los recursos forestales

Los enfoques de la Agenda 21 sobre bosques y recursos forestales

Antecedentes

El Capítulo 11 de la Agenda 21, concerniente al combate contra la deforestación, cubre las cuatro áreas programáticas resultantes de las negociaciones realizadas en la cuarta sesión del Comité Preparatorio (11.1). En su totalidad, estas áreas son aplicables al tema de la zonificación y al recurso forestal:

- Sustener los múltiples papeles y funciones de todo tipo de bosques, tierras forestales y boscosas.

- Mejorar la protección, manejo sustentable y conservación de todos los bosques y el reverdecimiento de áreas degradadas, a través de rehabilitación forestal, forestación, reforestación y otros medios de rehabilitación.
- Promover la utilización eficiente y la evaluación para recuperar el valor completo de los bienes y servicios provistos por los bosques, tierras forestales y boscosas.
- Establecer y fortalecer las capacidades para la planificación, evaluación y observación sistemática de los bosques y los programas, proyectos y actividades relacionados, incluyendo intercambio y procesos comerciales.

Sostener los múltiples papeles y funciones de todo tipo de bosques, tierras forestales y boscosas

Para la Agenda 21, el antecedente de esta cuestión son las políticas y demás instrumentos sobre el papel de los árboles, bosques y tierras forestales. Se destaca la necesidad del fortalecimiento institucional (11.2) y la participación del sector privado. A nivel político, se recomienda establecer la relación de las actividades forestales con las políticas de desarrollo y la legislación, así como con los demás usos de la tierra. Las leyes y las demás medidas deberían evitar la conversión incontrolada de tierras forestales y boscosas a otros tipos de usos.

La información más importante que se necesita contempla: clases y usos de suelos, incluyendo datos sobre cubierta boscosa; áreas para reforestación; especies en peligro de extinción; valores ecológicos; valores tradicionales/indígenas de uso de tierras; biomasa y productividad; correlación de información de recursos demográficos, socio-económicos y de recursos forestales en los niveles micro y macro; así como análisis periódicos de los programas forestales.

Manejo y rehabilitación de bosques y áreas degradadas

Los bosques han sido degradados y convertidos a otros usos de tierra, se afirma en la Agenda 21. Entre los manejos inadecuados se incluyen:

*Control inadecuado de incendios y de cacería furtiva, tala comercial no sustentable, sobrepastoreo y apacentamiento no regulado, efectos nocivos de contaminantes aéreos, incentivos económicos y otras medidas tomadas por otros sectores de la economía. Los impactos de pérdida y degradación de los bosques se da en la forma de erosión del suelo, pérdida de diversidad biológica, daño a los hábitat de vida silvestre y degradación de áreas de cuencas, deterioro de la calidad de vida y reducción de opciones para el desarrollo (11.11).

Se recomiendan medidas que consideren los usos de suelo y los patrones de tenencia de la tierra, en relación con los usos de las poblaciones locales.

Los objetivos de mantenimiento de los bosques existentes se complementan con el desarrollo de bosques plantados industriales y no industriales para contrarrestar la presión sobre los bosques primarios o más antiguos.

Aprovechamiento de los bienes y servicios provistos por las tierras forestales y bosques

El vasto potencial de los bosques y las tierras forestales todavía no se utiliza plenamente como importante recurso para el desarrollo. Puede incrementarse la producción de bienes y servicios, especialmente de productos maderables y no maderables a través de un manejo más adecuado. También puede incrementarse el valor de los bosques mediante usos que no sean dañinos como el ecoturismo y el manejo del suministro de materiales genéticos (11.21).

En este rubro se enfatiza la cooperación y coordinación regional e internacional para la transferencia de tecnología, especialización y promoción de términos comerciales justos, sin aplicación de restricciones unilaterales o prohibición de productos forestales contrarios al GATT y otros acuerdos multilaterales de comercio. Se propugna la aplicación de mecanismos apropiados de mercado e incentivos y el fortalecimiento de las organizaciones internacionales existentes: FAO, UNIDO, UNESCO, UNEP, ITC/UNCTAD/GATT, ITTO y la OIT(11.24).

Fortalecimiento institucional para planeamiento, manejo y comercialización de bosques

Para el planeamiento y la corrección de los desajustes se necesitan la evaluación y la observación sistemática. Pero con frecuencia falta incluso la información básica y las estructuras y mecanismos necesarios (11.30). El objetivo en este acápite es estudiar el fortalecimiento o la implantación de sistemas de evaluación y seguimiento sobre los impactos producidos en los bosques y tierras forestales (11.31).

Los regímenes forestales internacionales

El único convenio internacional vigente en la actualidad sobre el tema de bosques es el Acuerdo Internacional sobre Madera Tropical, ITTA, de 1983. El Acuerdo y su organización (Organización Internacional de Maderas Tropicales, ITTO), tienen como objetivo la regulación del comercio de las maderas tropicales, aunque hoy día existe una fuerte presión para incluir también las maderas de otras regiones, básicamente las de bosques de clima templado y boreales, que corresponden a los países desarrollados, principalmente de Europa, Canadá y Estados Unidos. El ITTA abarca exclusivamente el tema comercial, por lo que se discute desde hace tiempo, sin mayor éxito hasta la fecha, el requerimiento de otro convenio que regule las cuestiones relativas al aprovechamiento y la conservación adecuada de los bosques.

Los desacuerdos todavía existentes versan sobre las visiones radicalmente encontradas acerca de lo que debe entenderse como aprovechamiento y conservación de bosques. Los países del sur, es decir, los países en desarrollo, donde se encuentran los bosques tropicales, han insistido y logrado que se negocie sobre todos los bosques, incluyendo los temperados y boreales y no solo los tropicales. En efecto, resulta claro que cualquiera que sea la forma que adopte una Convención sobre bosques, conducirá a restricciones más o menos severas sobre la deforestación y quemadas ocasionadas por campesinos en busca de tierras para su sustento, lo que es una ocurrencia común en los países del trópico. La explotación de madera en bosques primarios también es una fuente importante de ingresos en algunos países de Asia, especialmente.

Por las características de su desarrollo, la explotación de bosques tropicales plantados es incipiente todavía, incluso en países como Chile, donde una agresiva política de fomento le permite contar con extensas áreas comerciales forestadas y reforestadas. Por otra parte, hasta fecha reciente, los países desarrollados han sostenido que es innecesario regular el régimen de sus propios bosques, boreales y temperados. La Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques en Europa (llamado Proceso de Helsinki), iniciado en 1993, estableció los Lineamientos Generales sobre Manejo Sustentable de Bosques en Europa. Pero, al decir de Tarasofsky, este foro ha sido criticado como demasiado autocomplaciente (*self-congratulatory*): "Los países en desarrollo perciben que los países industrializados aplican criterios de sustentabilidad más rigurosos a bosques ... (tropicales) que a sus propios bosques; los criterios y lineamientos de la ITTO para manejo sustentable de bosques tropicales son más estrictos que los lineamientos de Helsinki para bosques temperados"¹⁰⁸.

En consecuencia, debe llamar la atención que el único instrumento global internacional sobre bosques sea una norma blanda, como es una Declaratoria, pero que además, en forma redundante, enuncie de manera expresa que no tiene fuerza obligatoria, como es la Declaratoria autoritativa no obligatoria legalmente de principios por un consenso global para el manejo, conservación y desarrollo sustentable de toda clase de bosques (Principios forestales). "Su título refleja las dificultades que se produjeron durante las negociaciones", calificándose de "muy tímido" su lenguaje¹⁰⁹.

Entonces, puede afirmarse que el Convenio sobre la Diversidad Biológica es el instrumento internacional en vigencia más pertinente en la actualidad para la regulación del tema forestal, aunque el Convenio en sí mismo no se limita a bosques sino a muchos otros temas vinculados. Esta percepción, que resulta por lo demás adecuada, ha llevado a muchos ambientalistas a proponer como la mejor opción para un marco internacional forestal un Protocolo al Convenio sobre la Diversidad Biológica. En todo caso, un Protocolo a este Convenio sería más apropiado y comprensivo que otra de las alternativas contempladas para un régimen internacional de bosques, que es un Protocolo al Convenio sobre Cambios Climáticos. Resulta indudable la conexión del tema climático del calentamiento global causado por los gases de efecto invernadero con los bosques como sumideros de carbono atmosférico. El Protocolo de Kyoto consagra la importancia del manejo forestal y la deforestación, atribuyéndoles un destacado papel en el cumplimiento de las metas numéricas de gases de efecto invernadero; autoriza figuras, como la "implementación conjunta", que podrían tener un desarrollo significativo en el mediano plazo. A pesar de estos vínculos indudables, la problemática forestal no se limita a la captación de carbono, que es el ámbito del Convenio sobre Cambios Climáticos.

El Convenio de Ramsar tiene ámbito sobre una área boscosa de índole geográficamente más restringida, pero de primordial importancia, como es el área de manglares, además de los humedales ubicados en zonas no costeras.

108. Richard G. Tarasofsky, *The International Forest Regimen. Legal and Policy Issues*, IUCN-WWF, diciembre 1995, p. 28. Citada aquí como *Forest*.

109. Kiss, *op. cit.*, 1994, pp. 110 y 111.

Además de los descritos, otros instrumentos internacionales que están relacionados con el tema de bosques son: el Convenio de Patrimonio de la Humanidad, el Convenio sobre el Comercio Internacional de las Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la OIT y el Convenio de la Desertización. Son instrumentos regionales vinculados: el Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, la Convención Africana, la Convención de Apia, el Tratado de Cooperación Amazónica, la Convención de Berna, el Acuerdo ASEAN, el Convenio Forestal Centroamericano y el Convenio Norteamericano sobre Cooperación Ambiental¹¹⁰. No puede descartarse la tremenda importancia que asumirían las definiciones de la OMC en un aspecto fundamental para el manejo de bosques a nivel local, como es el comercio internacional de la madera.

Mientras se debate el tema de un instrumento internacional comprensivo para el manejo de los bosques, especialmente los tropicales, se cuestiona la iniciativa de manejo desarrollada por la FAO en los últimos años, conocida como el Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT, o TFAP, en inglés). En su lugar, varios foros con similares agendas se disputan la definición de políticas para el manejo sustentable de bosques. Tarasofsky menciona, entre otros: Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Bosques (Iniciativa Canadá/Malaysia); Taller Reino Unido-India; Consejo de Liderazgo (Stewardship) Forestal; Comisión Mundial sobre Bosques y Desarrollo Sustentable. Pero es otro grupo de las Naciones Unidas que cuestiona y disputa a la FAO la definición de políticas y ejecución de acciones: el Panel Intergubernamental de Bosques (IPF), surgido de la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas.

En general, los temas de estos foros atañen a restricciones a las prácticas de explotación y tala de bosques tropicales; mientras que los países en desarrollo consideran la destrucción forestal como una derivación de problemas económicos y sociales locales, exacerbados por determinadas prácticas comerciales internacionales, como por ejemplo los subsidios y las barreras para-arancelarias. Se visualizan los intentos de eco-etiquetado de la madera como nuevos posibles instrumentos de barreras para-arancelarias, lo que determinó el radical rechazo de Indonesia y Malaysia en 1992 contra Austria por establecer normativas de marcas para las maderas tropicales. Determinados países de Centroamérica y Suramérica temen las acentuadas presiones sobre sus bosques nativos originadas en el obligado abandono del cultivo de banano, debido al régimen discriminatorio impuesto por la Unión Europea, que se juzga, contravienen normas de la OMC. Así, continuaría el rechazo de cualquier esquema propuesto en la actualidad o que se proponga en el futuro para normar la conservación y aprovechamiento de los bosques tropicales, que no contemple las cuestiones estructurales de naturaleza económica y social de los países en desarrollo.

La importancia del tema forestal para los países en desarrollo se debe a que el concepto de bosques abarca la totalidad de los suelos del territorio nacional no utili-

110. Tarasofsky, *Ibid.*, p. x.

zado en aprovechamientos agrarios. En efecto, el concepto de bosques no solo incluye las áreas arbóreas sino también las plantas de cualquier índole, incluyendo terrenos sin vegetación o de vegetación degradada, abarcando todos los suelos donde no se desarrolla actualmente la agricultura y la ganadería. A diferencia de los países desarrollados, especialmente los europeos, las tierras baldías o eriazas ocupan las más grandes superficies en la mayoría de los países en desarrollo. La legislación forestal también incluye las áreas sin vegetación bajo la denominación de suelos de aptitud forestal. En ese contexto, la denominación tierras forestales o bosques sería la más amplia de las zonificaciones, dentro de la cual estarían subsumidas todas las demás sobre las que se discute en otros apartados de esta obra (áreas protegidas, humedales, tierras silvestres), con excepción de las tierras agrarias, sean éstas agrícolas o ganaderas.

La legislación nacional de bosques

Las problemáticas jurídicas nacionales sobre el tema forestal, hasta la expedición del Convenio sobre la Diversidad Biológica, relevan del uso, aprovechamiento y conservación del bosque, incluyendo la silvicultura, la cacería, el aprovechamiento de los productos maderables, lo que abarca, no solamente la industrialización y comercialización de la madera, sino también la leña y los usos de las poblaciones locales. El rubro de conservación de la normativa forestal se orienta principalmente a la defensa contra los incendios, el combate contra las plagas y la prohibición de explotar el bosque y sus recursos sin los permisos respectivos. El tema de la protección de las áreas naturales originalmente constituye un capítulo de la Ley Forestal en todas las legislaciones nacionales. Todavía muchas legislaciones nacionales tratan las áreas naturales protegidas como un aspecto del manejo de bosques, a pesar de que la tendencia generalizada en los últimos años es de expedir leyes específicas para las áreas protegidas, con sus administraciones y competencias propias. Los proyectos y desarrollos legislativos forestales más recientes y seguramente los más apropiados promueven la forestación y reforestación. A raíz de los mecanismos consagrados en el Protocolo de Kyoto, se privilegian inversiones forestales en figuras como la "implementación conjunta" (Arts. 3.1 y 4.1 del Protocolo) o el comercio de "unidades de reducción certificada de emisiones" (Art. 5 del Protocolo), cuyo esquema institucional se desarrolla ampliamente en la Ley Forestal 7575 de 1996 de Costa Rica y su Reglamento¹¹¹.

La zonificación forestal

Contenido de la zonificación forestal

La más amplia zonificación de usos de suelos que se encuentra en las legislaciones nacionales está constituida por las tierras que corresponden a la definición de superficies forestales, que abarca toda clase de vegetación y no solamente la arbórea. De

111. Decreto No. 25.721-MINAE, Reglamento a la Ley forestal, del 17 de octubre de 1996.

hecho, las definiciones que se encuentran en las leyes forestales aluden a las potencialidades de los suelos, antes que a la vegetación misma, es decir, consideran como forestales las tierras, independientemente de la existencia o ausencia de vegetación de cualquier tipo. Las clasificaciones no se hacen siempre con relación a la clase de bosques, sino más bien sobre la clase de tierras donde éstos se asientan, lo cual parece que es un tratamiento más apropiado. La Ley Forestal 1700 de Bolivia, clasifica las tierras como: de protección, de producción forestal permanente; con cobertura boscosa aptas para diversos usos; de rehabilitación y de inmovilización (Art. 12).

En las superficies forestales se incluyen suelos "de aptitud preferentemente forestal" y suelos degradados¹¹². El texto legal mexicano define: "terrenos de aptitud preferente forestal, son los que no estando cubiertos por vegetación forestal, por sus condiciones de clima, suelo y topografía, puedan incorporarse al uso forestal, excluyendo los situados en áreas urbanas y los que, sin sufrir degradación permanente, puedan ser utilizados en agricultura y ganadería"¹¹³. En consecuencia, la normativa forestal abarca dentro del apelativo de preferentemente forestal además de las tierras eriazas también a las degradadas, en proceso de desertización y en general aquellas consideradas no aptas para la agricultura y la ganadería. La ley boliviana también extiende el apelativo de protectoras a las tierras no aptas para el aprovechamiento forestal¹¹⁴. Así, a la fecha actual, las únicas superficies excluidas de la definición de forestal resultarían los suelos dedicados a los usos agrícolas y ganaderos. Dentro de la calificación general de patrimonio natural del Estado, el territorio costarricense se encuentra dividido en áreas de conservación definidas por el Reglamento a la Ley Forestal. Abarcan geográficamente unidades territoriales en todo el país, que constituyen el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, SINAC. En forma peculiar, la Ley de la Biodiversidad de Costa Rica atribuye personalidad jurídica a este Sistema, que integra "las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía"¹¹⁵. En el esquema costarricense este patrimonio, está compuesto por "áreas silvestres protegidas, áreas con alto grado de fragilidad o de áreas privadas de explotación económica"¹¹⁶. "Las áreas silvestres protegidas son zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar... para la conservación y (protección de) ... la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general."¹¹⁷, sujetas a los lineamientos de la Ley Orgánica del Ambiente.

Deslindes de la zonificación forestal

En esta zonificación global, que abarca prácticamente la mayor parte de la superficie de un país, se establecen diferentes áreas forestales: bosques protectores, permanen-

112. Chile, Ley No. 19.561 del 9 de abril de 1998, que modifica el Decreto Ley No. 701 sobre fomento forestal, según texto del Decreto Ley No. 2.565 de 1979.

113. México, Art. 3 bis, XIV, Ley forestal reformada, DOF 20 de mayo de 1997.

114. Bolivia, Ley No. 1700 del 12 de julio de 1996, *Gaceta Oficial*, No. 1944, del 12 de julio de 1996, (Art. 13, 1.).

115. Costa Rica, Ley No. 7.788, Ley de biodiversidad, 23 de abril de 1998, (Art. 22).

116. Art. 28, LB-CR.

117. Art. 58, LB-CR.

tes, de producción, de extracción, forestados y reforestados, etc. Pero las legislaciones han adoptado básicamente dos sistemas para los deslindes de las demás zonificaciones. El sistema tradicional consiste en que los terrenos forestales se acoten como tales por medio de una declaratoria expresa, que requiere un deslinde para su perfeccionamiento. El otro sistema, que se perfila en las nuevas legislaciones, es el de establecer una categoría global forestal definida de forma objetiva para todo el país, sin necesidad de un deslinde o registro. En esta amplia zonificación, se requieren declaratorias expresas con los deslindes correspondientes para los establecimientos de otras categorías como tierras para la agricultura, áreas naturales protegidas, etcétera.

En España "legalmente ha de entenderse por monte el terreno rústico provisto de especies forestales o susceptibles de tenerlas, y no destinado de modo permanente a un cultivo agrícola o a prados ni a fines científicos"¹¹⁸. La declaratoria de los montes como de utilidad pública determina que deben registrarse en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y proceder a su deslinde. La calificación de protector para un monte perteneciente al dominio de los particulares, es una equivalencia de la catalogación de montes públicos, según Guaita. "Los montes protectores se consideran de interés general, están de algún modo afectados a la utilidad pública y pueden someterse a ciertas restricciones"¹¹⁹. Para efectos de su aprovechamiento, la categorización de montes catalogados o protectores, en su caso, determina que no puede efectuarse en ellos "aprovechamiento alguno que no se halle incluido en el plan anual o periódico aprobado"¹²⁰. Los montes protectores "se aprovechan con sujeción a planes técnicos elaborados por la Administración forestal; tales planes son obligatorios y su finalidad esencial es asegurar la persistencia del monte y su normal restauración en el menor tiempo posible". Otro destino que puede atribuirse a un monte o bosque es una figura de protección, como parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos, cuyo efecto también es de integrar tales suelos al dominio público del Estado¹²¹.

En igual sentido, la Ley Forestal ecuatoriana de 1981¹²², determina una noción general de tierras forestales, pero requiere una declaratoria y deslinde de tierras baldías del territorio nacional, pertenecientes al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, INDA. En virtud de tal declaratoria y el deslinde correspondiente, esos suelos pasan a integrar el patrimonio forestal del Estado, o el patrimonio de áreas naturales del Estado.

Se consideran más prácticos y apropiados ciertos enfoques recientes como el brasileño, que sencillamente declara los bosques existentes como bienes de interés co-

118. Aurelio Guaita, *Derecho administrativo. Aguas, montes, minas*, Madrid, Civitas, 1986. Sobre la denominación montes: aunque en algunas disposiciones más o menos antiguas se utiliza la palabra bosque, es más frecuente el empleo de predio forestal, terreno forestal y, sobre todo, monte (por supuesto, en una acepción distinta de la geográfico-vulgar), p. 222.

119. Guaita, *op. cit.*, p. 224.

120. *Ibid.*, p. 254.

121. *Ibid.*, p. 223. Aunque Guaita se refiere a la aplicación de una ley ahora derogada, sus criterios, reservas y matices sobre la calidad de dominio público de esas áreas, son aplicables a los espacios declarados según la Ley 4/1989 española, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, reformada por la Ley 41/1997.

122. Ecuador, Ley 74, Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida, Registro Oficial No. 64 del 24 de agosto de 1981.

mún a todos los habitantes del país, sean de dominio público o privado, procediendo entonces a la descripción de las tierras forestales que se consideran de preservación permanente, según sus características objetivas; es decir, que forman parte de esta categoría automáticamente todas las tierras que responden a la descripción realizada, como, por ejemplo, encontrarse a lo largo de las orillas de los cursos de los ríos, etc. Además, se establecen otras tierras que también pueden entrar en esta categoría, por declaratoria expresa del poder público¹²³.

La cuestión del dominio de las tierras forestales

El término patrimonio, aplicado a tierras forestales, en las legislaciones costarricense y ecuatoriana, por ejemplo, implica una gradación de dominio público del Estado, por lo cual no debe confundirse con el llamado dominio patrimonial del Estado de la legislación española, que equivale a dominio fiscal o dominio privado del Estado, como sus edificios y vehículos.

El régimen del dominio de las áreas forestales en las diferentes legislaciones nacionales sigue el régimen general de dominio del país entero. Básicamente las alternativas de la propiedad en los países de régimen romano-napoleónico son: dominio público y dominio privado, incluido el dominio privado del Estado, o dominio fiscal, denominado patrimonial en España; a lo cual puede sumarse, con diferentes rasgos en los distintos países, el dominio perteneciente a las comunidades o propiedad comunitaria o comunal. Así, las prescripciones legales aplican por igual a todas las tierras consideradas forestales, cualquiera que sea el régimen de propiedad de éstas —privada, pública o comunitaria. En los países federales y en las autonomías españolas, los gobiernos regionales también acceden a un dominio público y fiscal —o patrimonial— incluyendo los municipios. Tradicionalmente se establece la calidad de imprescriptibilidad a las tierras pertenecientes al dominio público del Estado. En los deslindes de tierras forestales generalmente se dispone de la característica de ser imprescriptibles. La Ley Forestal 1700 de Bolivia, extiende esa característica a las tierras privadas que tengan la particularidad de ser de protección: la acción de interdicto que corresponde al propietario para recuperar la posesión es imprescriptible (Art. 14.2.)

Categorías de tierras forestales

Sobre las tierras forestales mismas pueden efectuarse declaratorias de áreas naturales protegidas, lo que modifica su afectación y régimen legal. Otra alternativa es que estas tierras forestales cambien su afectación para dedicarse a los usos agrarios, lo que igualmente determina la aplicación de un régimen legal diferente. Pero también existen clasificaciones que no afectan la característica forestal sino que determinan el régimen de su conservación y aprovechamiento forestal. Entre las principales, pueden mencionarse los bosques: protectores, permanentes, productores, de investiga-

123. Código Forestal, reformado por Ley No. 7.903/89, Arts. 1, 2 y 3.

ción. Debe añadirse una clasificación intermedia entre las tierras forestales y las áreas protegidas, que es el de tierras silvestres, lo que se verá más adelante.

Bosques protectores: Se aplica a lugares que acusan alguna fragilidad o que deben mantenerse forestados en forma permanente por los servicios ambientales que prestan: fuentes de agua, cejas de montaña, acuíferos, lagunas, terrenos erosionables. En Bolivia, las tierras de protección sujetas a reforestación obligatoria, constituyen servidumbres administrativas ecológicas perpetuas. Estas áreas también se ubican en concesiones forestales¹²⁴.

Bosques permanentes: Las tierras forestales con declaratoria de permanentes en muchos aspectos ostentan características similares a las llamadas áreas protegidas, constituidas por parques, reservas y monumentos naturales. El Código Forestal de Brasil considera como de preservación permanente los bosques situados a lo largo de los cursos de agua y lagunas, afloramientos, etc. Además de estos bosques permanentes de carácter natural, también pueden establecerse por decreto bosques de preservación permanente en tierras frágiles, erosionables, para la protección de fauna y flora, etc. (Art. 3). De hecho, en Argentina, las áreas naturales protegidas se constituyen a partir de la zonificación de bosque permanente: la clasificación de bosque permanente tiene por objeto "mantener un estado ecológico y forestal conveniente como los destinados a parques y reservas para uso público"¹²⁵. Esta similitud en ocasiones genera dudas de interpretación. En Brasil, Machado se pregunta sobre la posibilidad de que bosques de preservación permanente puedan también considerarse bosques de aprovechamiento, puesto que el Código Forestal no se pronuncia en forma negativa expresa, mientras que su Artículo 5 sí prohíbe en forma explícita "cualquier forma de explotación de recursos naturales" de los parques nacionales, estatales y municipales. Machado se inclina por la interpretación negativa, considerando su "espíritu" en la interpretación teleológica, concluyendo que "no son susceptibles de explotación"¹²⁶. La Ley 6.938 de 1981 "transformó los bosques y demás formas de vegetación natural de preservación permanente en reservas o estaciones ecológicas"¹²⁷.

Bosques productores -Aprovechamiento forestal: En forma generalizada, el aprovechamiento forestal, incluso en tierras de propiedad privada, está sujeto a autorizaciones del órgano público competente, previa la aprobación de los planes de manejo respectivo. En México, por ejemplo, el Programa de manejo forestal debe contener provisiones sobre tratamiento de plagas, forestación y reforestación, conservación del hábitat de especies, etc.¹²⁸ Por supuesto que el uso comunal de los pobladores locales se encuentra siempre exento del permiso para su aprovechamiento, aunque la Ley puede disponer el requerimiento de planes de manejo.

Reserva forestal legal: En Brasil, la reforma del Código Forestal de 1989 dispone la reserva obligatoria de un 20% de superficie donde no se permite la tala rasa, debiéndose

124. Bolivia, Ley No. 1700 de 12 de julio de 1996 Gaceta Oficial de Bolivia No. 1944, de 12 de julio de 1996, Art. 13, 2 y 3.

125. Pigretti, *op. cit.*, p. 85.

126. Machado, *op. cit.*, p. 423.

127. *Ibid.*, p. 423.

128. Brañes, *op. cit.*, (1995), p. 290.

efectuar la inscripción correspondiente al margen de la inscripción del título respectivo en el registro de la propiedad. "Toda utilización que no implique la tala rasa de la vegetación y que respete las demás condiciones legales existentes está permitida. Parece admisible la coexistencia de la Reserva Forestal Legal con la Reserva Extractivista"¹²⁹. A diferencia de la reserva forestal permanente, que afecta los dominios públicos y privados, la figura de la Reserva Forestal Legal afecta solo el dominio privado.

Tierras boscosas destinadas a agricultura, ganadería y otros usos: En los países en desarrollo principalmente, la presión demográfica determina la progresiva transformación de bosques y tierras silvestres en áreas agrícolas y ganaderas. En general, la legislación determina que tales áreas, cuando se encuentran en tierras del dominio del Estado, sean previamente adjudicadas para tales usos. Pero en muchos de estos países, la mayor parte de la conversión del bosque en tierra agrícola se realiza de manera informal, muchas veces en áreas que no son apropiadas para los usos agrarios. En Bolivia, las tierras con cobertura boscosa aptas para diversos usos, por su capacidad potencial de uso mayor, pueden ser convertidas a la agricultura, ganadería u otros usos¹³⁰. En Brasil, con autorización de la autoridad federal es posible la supresión total o parcial de bosques de preservación permanente, con previa autorización del poder ejecutivo federal para la ejecución de obras y otras actividades que se consideran de utilidad pública o de interés social.

Tierras silvestres: Según De Klemm, el concepto de tierras silvestres (*wildlands*) surge en Estados Unidos con la Wilderness Act de 1964. La característica que define a las tierras silvestres en Estados Unidos es la prohibición de construir carreteras y por tanto impedir la penetración de vehículos motorizados. Esta declaratoria puede efectuarse en cualquier terreno sea o no boscoso y constituya o no áreas protegidas. En Costa Rica pueden establecerse áreas silvestres protegidas, en cualquier categoría de manejo de la zonificación nacional, según la Ley: a) Reservas forestales; b) Zonas protectoras; c) Parques nacionales; d) Reservas biológicas; e) Refugios nacionales de vida silvestre; f) Humedales; y g) Monumentos naturales¹³¹. Pueden ser estatales, municipales, mixtas o de propiedad privada¹³². En todo caso, debe aclararse que las leyes costarricenses citadas, en ninguna parte manifiestan de forma expresa la prohibición de construir carreteras en el interior de las citadas áreas.

Disposiciones para el aprovechamiento de los bosques

En todas las legislaciones forestales se encuentran disposiciones que regulan el aprovechamiento de los bosques, incluso de aquellos ubicados en tierras del dominio de los particulares. El requisito general es obtener un permiso de explotación, acompañado de un plan que debe someterse a los requisitos de la normativa legal. En Costa Rica, los bosques podrán aprovecharse solo si cuentan con un plan de manejo que contenga el impacto que pueda ocasionar sobre el ambiente.

129. Machado, *op. cit.*, p. 439.

130. Ley Forestal 1700, Art. 16.1.

131. Costa Rica, Ley N° 7554, Ley Orgánica del Ambiente, del 4 de octubre de 1995, Art. 32.

132. Art. 60 de la Ley de la Biodiversidad de Costa Rica.

La explotación de bosques situados en tierras públicas requiere generalmente, además de los indicados requisitos, la suscripción de un contrato o la adjudicación previa del órgano público competente. Pigretti numera las opciones abiertas por la ley argentina¹³³:

1. Concesión, previa licitación pública: hasta 10 años y 2500 hectáreas (Ley 19.995).
2. Administración, hasta los límites señalados.
3. Empresas mixtas, en las mismas condiciones de los anteriores.
4. Concesión directa, hasta 2.500 ha. "para proveer la industrialización forestal en zonas boscosas"
5. Permisos gratuitos, "para recolección de frutos y productos a personas necesitadas".
6. Permisos a entes públicos.

Finalmente, cita también los permisos para experimentación y estudio, en bosques experimentales¹³⁴.

Transporte de productos maderables

El sistema de guías o autorizaciones para el transporte de madera es el más antiguo en la legislación, pero también ha demostrado su ineficiencia. Se han buscado sustitutos a este tradicional sistema para efectos de la simplificación y mejor control de la movilización de los productos maderables. Se busca simplificar el sistema, básicamente, por razones de transparencia. La legislación costarricense contempla un mecanismo alternativo:

Para efectos de control en el transporte una vez entregada la copia del Certificado de Origen a la A.F.E. (administración forestal), el propietario o propietaria tendrá derecho sin ningún requisito adicional y en el acto, a un número proporcional de guías de transporte de acuerdo al área reforestada o volumen a extraer, que serán llenadas por el propietario o propietaria cada vez que transporte madera, y deberán ser entregadas al centro de industrialización primaria para respaldar la procedencia. La A.F.E. vía resolución administrativa establecerá los requisitos mínimos que deberá contener la guía de transporte.¹³⁵

Forestación y reforestación y su fomento

El fomento a la forestación y reforestación es una evolución importante de la legislación forestal, concebida originalmente para establecer restricciones y controles a la explotación de la madera. Uno de los más conocidos esquemas y tal vez el de mayor éxito fue el del DL 701 de Chile, de 1974, reformado en 1979 y 1998, consistente originalmente en el reembolso del 75% de los costos del forestador, sea en tierras

133. Pigretti, 89.

134. *Ibid.* p. 89.

135. Art. 30 del Reglamento a la Ley Forestal, 1996.

propias o ajenas. Para efectos contables esta bonificación se consideraba como "ingresos diferidos en el pasivo circulante". Se atribuye a esta legislación la notable importancia de la exportación forestal de este país sudamericano. Los más recientes estímulos a la forestación y reforestación provienen de las preocupaciones por el calentamiento global y la importancia que se atribuye a los bosques como importantes sumideros del carbono atmosférico. El Protocolo de Kyoto consagra la posibilidad de que los países negocien la adquisición y venta de superficies forestadas y reforestadas. Este formato se aprovecha adecuadamente en la legislación costarricense que crea el Certificado para la Conservación del Bosque, CCB, con el propósito de retribuir al propietario o poseedor por los servicios ambientales generados al conservar su bosque mientras no haya existido aprovechamiento maderable en los dos años anteriores a la solicitud del certificado ni durante su vigencia, la cual no podrá ser inferior a veinte años¹³⁶. En el tema de forestación y reforestación es una provisión generalizada prohibir que la forestación se lleve a cabo en sustitución de vegetación nativa y primaria. Pero la Ley Forestal mexicana reformada autoriza "la reforestación artificial de especies nativas con propósitos de mejoramiento productivo", así como "las prácticas de agroforestería" en esas zonas¹³⁷.

Participación comunitaria en la administración forestal

La tendencia legislativa forestal contemporánea es de integrar en consejos de administración (Consejos regionales, nacionales y locales de áreas de conservación, en Costa Rica; Consejo técnico consultivo nacional forestal, en México) a las poblaciones locales, con los representantes de las entidades públicas y privadas, tanto de productores como de ONG, así como instituciones académicas y de investigación, que realizan actividades en la zona. Las funciones que se atribuyen a estos consejos son variadas: desde consulta y asesoría hasta revisión y aprobación de planes de manejo del área y estudios de impacto ambiental.

En la primera parte de esta obra se trata extensamente de los mecanismos jurídicos y administrativos de la "participación popular".

El convenio de la diversidad biológica en las legislaciones nacionales

La Ley mexicana reformada establece como uno de los causales para denegar la autorización de aprovechamiento forestal en selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, así como en áreas naturales protegidas cuando "[s]e comprometa la biodiversidad de la zona" (Art. 14, II) o la negativa de autorizar el cambio de utilización de los terrenos forestales (Art. 19 BIS II).

136. Art. 22 de la Ley de Biodiversidad de Costa Rica.

137. Art. 19 Bis 2 de la Ley mexicana, reformada.

Las áreas protegidas

Los convenios internacionales

La Convención del Hemisferio Occidental

El Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, de 1940, se considera pionero en el ámbito americano y aun mundial, en la protección de las áreas naturales y de la vida silvestre. Denominado abreviadamente en inglés *Western Hemisphere Convention* (Convención del Hemisferio Occidental),

fue un instrumento visionario, muy adelantado para su tiempo en términos de los conceptos que contempla. La protección de especies de extinción inducida por el hombre, el establecimiento de áreas protegidas, la regulación del comercio internacional en vida silvestre, medidas especiales para las aves migratorias y la necesaria cooperación internacional son todos los elementos de la conservación de vida silvestre cubiertos por el Convenio muchos de ellos por primera vez en un tratado internacional y que han aparecido muchas veces en otras convenciones acordadas después de 1940¹³⁸.

Leoro describe el contenido de esta convención manifestando que “[b]usca proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, regiones y los objetos naturales de interés estético o de valor histórico o científico. Se insta a las Partes a crear Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Reservas Nacionales Vírgenes, dentro de los sistemas legales de cada país”¹³⁹.

Al decir de Lyster, la gran debilidad que esta Convención adolece todavía es la falta de una estructura administrativa para revisar y promover la implementación de sus términos. Así, es verdad que la Convención ha promovido el establecimiento de algunas áreas protegidas, legislaciones nacionales y programas cooperativos internacionales, pero ella se ha transformado en la “Convención durmiente”, de limitada validez práctica en la mayor parte de los países miembros. Sin embargo, últimamente se han dado pronunciamientos para revitalizar su aplicación. Esto requeriría algún tipo de reformas, quizá tan extensas que en vez de reformarla tal vez podría visualizarse un instrumento sustituto, que contenga los enfoques actuales sobre la materia.

El convenio de Ramsar

La convención denominada de Ramsar, por el lugar de Irán donde fue suscrita, Convenio de humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, es sin duda un instrumento referido a la protección de áreas específicas: los humedales, definidos en el Convenio como áreas de ciénaga, pantano, turba o agua,

138. Simon Lyster, *International Wildlife Law*. Grotius, Cambridge, 1985, pp. 97-98.

139. Leoro, Galo. *El Proceso Tendiente a un Derecho Ambiental de las Américas*. Comité Jurídico Interamericano, OEA, Quito, 1992, p. 72.

sea natural o artificial, permanente o temporal, con agua en estado de reposo o que fluya; fresca, salobre o salada, incluyendo áreas de aguas marinas de una profundidad que en las mareas bajas no exceda de seis metros¹⁴⁰.

El enfoque de este convenio es de solicitar a las partes la designación de sitios que respondan a la definición del Convenio para ser incluidos en la Lista de humedales de importancia internacional. La designación de estos lugares resulta potestativa de sus miembros y no está sujeta a ratificación posterior. La Unión Mundial para la Naturaleza, UICN, mantiene esta lista en su calidad de Secretaría del Convenio. Los criterios para la inclusión en la lista son de índole biológico y de conservación. No existen mayores obligaciones legales derivadas de la inclusión de un humedal en la lista más que el de promover la conservación de los sitios. También se recomienda promover el establecimiento y adecuada atención de las reservas naturales contenidas en los humedales. Además del envío de listas, se requiere notificar a la Secretaría (*bureau*) sobre los cambios en el carácter ecológico de los humedales inscritos.

El hecho de que el Convenio mencione la necesidad de dar a los humedales inscritos una protección de nivel internacional, se interpreta en muchos países como un requerimiento para que los humedales inscritos se establezcan sólo en áreas protegidas conforme a la ley nacional. Por otro lado, existen países, como Italia, que consideran que también deben incluirse humedales existentes fuera de áreas protegidas. En todo caso, no se considera un requerimiento del Convenio que los humedales inscritos se encuentren en una área protegida conforme a la ley nacional sobre la materia.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, de junio de 1992, fue una de las convenciones suscritas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, CNUMAD, en Río de Janeiro. Como ya se señaló, el Convenio tiene tres objetivos principales: “La conservación de la diversidad biológica, la utilización sustentable de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”. Para el tema de las áreas protegidas es relevante tener en cuenta que la definición de diversidad biológica integra como uno de sus tres elementos la diversidad de los ecosistemas. Se ha generalizado el error de identificar la diversidad biológica exclusivamente con la fauna y flora silvestres. Incluso se conoce un proyecto de ley, donde la denominación de biodiversidad es utilizada como sinónimo de fauna silvestre, lo que, por supuesto, es equivocadamente restrictivo. En efecto, debe tomarse en cuenta que la diversidad biológica está compuesta de la diversidad de especies, la diversidad de genes al interior de las especies y la diversidad de los ecosistemas donde las especies se desarrollan.

El Art. 8 del Convenio trata de la Conservación *in situ*. El literal a) dice al respecto de los compromisos de las Partes Contratantes que: “Establecerá un sistema de

140. *Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas* suscrita en Ramsar en 1971 y modificada el 3 de diciembre de 1982.

áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica". Los demás literales del artículo aluden a la administración de los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, dentro o fuera de las áreas protegidas. Se incluye la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales, que pueden o no ser áreas protegidas. También se recomienda un desarrollo ambientalmente adecuado y sustentable en las zonas adyacentes a las zonas protegidas, también denominadas zonas de amortiguamiento. Finalmente, al respecto, dispone la rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados, entre otras cosas, mediante la elaboración y aplicación de planes u otras estrategias de ordenación.

Estos criterios coinciden con la realidad del ordenamiento y control de uso de suelos, del cual el manejo de áreas protegidas resulta un elemento, tal vez el más importante, en el campo de la conservación de los ecosistemas. Sin embargo, además de las áreas protegidas existe otro tipo de tierras con regímenes y afectaciones de las actividades de desarrollo, entre las cuales pueden destacarse las denominadas tierras silvestres (*wildlands*), en Estados Unidos, además de aquellas otras restricciones de las planificaciones y ordenamientos urbanos y rurales, a los que ya se hizo referencia.

Régimen legal e institucional de las áreas protegidas

Todas las opciones doctrinales de regímenes jurídicos patrimoniales inmuebles son utilizadas en las diferentes legislaciones, tanto para las áreas forestales protegidas del Estado y sus entidades como para los particulares. Las figuras jurídicas más usuales para los regímenes patrimoniales inmuebles de áreas protegidas involucran tierras del dominio público o del dominio patrimonial del Estado. La declaratoria de áreas protegidas generalmente se establece en tierras del dominio público del Estado, por acto administrativo, conforme a la ley correspondiente. Pero, según De Klemm, "muchos ... países, incluyendo la mayoría de las naciones europeas y Japón, muestran una marcada preferencia por el uso de medidas regulatorias para la conservación de tierras privadas"¹⁴¹. En el caso de Europa, la alternativa de establecer restricciones sobre tierras de los particulares está indisolublemente ligada al esquema más general de normativa sobre usos de suelos. En efecto, es un resultado necesario de las circunstancias históricas de Inglaterra y Alemania, por ejemplo, la superposición de usos, manejados a través de estrictas regulaciones. Por otra parte, la normativa de áreas protegidas de las Américas, donde todavía existen extensas zonas inhabitadas, contempla el dominio estatal de las áreas protegidas. Aun así, hay diferencias legales y doctrinales entre los regímenes legales de las tierras declaradas como áreas protegidas, adoptados en diversos Estados.

Pero, ¿cuáles son todos los regímenes jurídicos patrimoniales inmuebles a los que se alude? En el plano estrictamente doctrinal, el esquema romano-napoleónico categoriza las tierras como públicas y privadas, para describirlo de una forma simpli-

141. De Klemm, *op. cit.*, 1993, p. 166.

ficada. Pero, el mismo derecho romano reconoce por lo menos, además de la propiedad privada, aquellas que no pertenecen a nadie (*res nullum*) y las que están fuera del comercio (*extra commercium*). Dentro de la propiedad propiamente pública, es decir, aquellas cosas que, conforme las *Instituciones* de Justiniano, "son cosas comunes a todos", también se incluyen otras que difícilmente pueden atribuirse a todos, como las *sacrae, religiosae et sanctae*¹⁴².

La doctrina española sobre el dominio público se refiere al dominio público natural, según el cual se distingue entre los bienes de uso común y aquellos que promueven las riquezas naturales (montañas, bosques, minas, etc.). Sin embargo, el Art. 132 de la Constitución española establece los bienes de dominio público como "los que determine la Ley", incluyendo, no obstante, "en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental"¹⁴³. Al contrario, el Código de Dominio del Estado de Francia, se refiere a los "bienes que no son susceptibles de propiedad privada en razón de su naturaleza y su uso final". Tal definición, según Auby y Bon, "se considera en forma unánime por la doctrina como extremadamente criticable"¹⁴⁴. En relación con el tema, se puede estar de acuerdo con Díez en que "no hay bienes públicos por naturaleza: solamente la ley puede servir de fundamento para que un bien tenga el carácter dominial"¹⁴⁵.

En la actualidad, las tierras que no pertenecen a los particulares se denominan baldíos o mostrencas. Pero es usual que las legislaciones las consideren como pertenecientes automáticamente al dominio público del Estado. Según la definición del Código Civil de Andrés Bello, los bienes nacionales se definen como aquellos "cuyo dominio pertenece a la Nación toda". Estos bienes son de dos clases: bienes nacionales de uso público o *bienes públicos* y bienes del Estado o *bienes fiscales*. Son *bienes nacionales de uso público* o *bienes públicos* aquellos cuyo uso "pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas". Por otra parte, "los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales"¹⁴⁶. Dentro de este esquema, la doctrina llama bienes dominiales a los bienes públicos y denomina bienes patrimoniales a los bienes del dominio privado del Estado—aunque esta distinción también ha sido criticada¹⁴⁷. Para el caso de las tierras donde se asientan áreas protegidas del Estado, puede hablarse de "un régimen de dominio público atenuado o no-pleno, pero sin duda alguna ... (que) merecen llamarse de dominio público"¹⁴⁸, a pesar de las restricciones a su uso por los particulares. Así, tal dominio público sería

142. D'Ors, *op. cit.*, 1981, p. 181.

143. Guaita, pp. 26-34.

144. Jean Marie Auby, y Pierre Bon. *Droit Administratif des Biens*, Dalloz, París, 1993, p. 12.

145. Manuel María Díez, *Derecho Administrativo*. Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, T.IV. p. 445.

146. *Código Civil ecuatoriano*. Arts. 623 y 624.

147. Cf. Manuel Guedea Martín, *Propiedades Públicas y Propiedades de Interés Público*. Cita los criterios de Ramón Parada, en José Bermejo Vera, (Coordinador) *op. cit.*

148. Aurelio Guaita, *op. cit.*, p. 228.

diferente del dominio público constituido por calles, plazas, playas y caminos, por los que sí se puede transitar libremente. Los patrimonios forestal y de áreas protegidas, en cambio, tienen restricciones determinadas para su libre uso o, incluso tránsito por su interior. El manejo de estos patrimonios corre generalmente por cuenta del Estado. Pero, en la actualidad, las tierras del dominio público y patrimoniales públicas, pueden además pertenecer a las entidades públicas del Estado o a los diversos entes territoriales como provincias, estados, autonomías y, por supuesto, municipalidades.

Desde el punto de vista institucional, Untermaier concibe una clasificación metodológica de la protección de las áreas que, según su esquema, puede ser: general, particular o de protección indirecta. El objetivo de la protección general es exclusivamente de conservación de la naturaleza en su conjunto o, en su defecto, este objetivo es prioritario entre otros de menor rango. El conjunto de la conservación de la naturaleza comprende la totalidad de los ecosistemas, incluyendo la flora y la fauna silvestres. Además, la protección se encuadra en un ordenamiento legal, es decir, sujeto a normas obligatorias, que incluye autorizaciones, prohibiciones y sanciones. Finalmente, existe una estructura administrativa que tiene competencias legales para el manejo de la protección, encargada de aplicar las normas pertinentes. Dentro de esta clasificación se encuentran las categorías básicas: parques nacionales y reservas naturales.

Por otra parte, las legislaciones nacionales también cuentan con organizaciones de protección de finalidades particulares, como reservas piscícolas, faunísticas, botánicas, turísticas y aquellas de índole paisajística, como, por ejemplo, los monumentos naturales. Estas instituciones de protección no siempre cuentan con una entidad específica que se encargue de su gestión, aunque bien pueden formar parte de las tareas generales de una entidad pública.

En fin, la noción de instituciones de protección indirecta contiene figuras que apenas pueden llamarse de protección, porque sus antecedentes relevan principalmente de los ordenamientos territoriales, las planificaciones urbanas y rurales o determinadas superficies pertenecientes al dominio público del Estado, como las zonas costeras, lagos y ríos navegables¹⁴⁹.

Los sistemas nacionales de áreas protegidas

El Art. 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica trata de la conservación *in situ*. El literal a) dice sobre los compromisos de las Partes Contratantes que: "Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica". Hoy día se alude invariablemente a sistema de áreas protegidas en la doctrina de áreas protegidas, aunque el concepto no se encuentra integrado en las legislaciones todavía¹⁵⁰. La noción de sistema se orienta a considerar el territorio entero de un Estado, o incluso de un conjunto de Estados, para abarcar con diversas categorías y grados, variados aspectos de la conservación de los

149. Jean Untermaier, *Aires protégés et zones humides*, en J. Untermaier, (Directeur scientifique) *Aspects juridiques de la protection des zones humides*, IUCN, Gland y Cambridge, 1991, pp. 57- 58.

150. Ver, no obstante, el Art. 86 de la Constitución ecuatoriana de 1998, que alude al "establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas".

ecosistemas. El enfoque contemporáneo sobre la conservación de las áreas protegidas se realiza alrededor del tema de la diversidad biológica y "una buena red de áreas protegidas conforma quizá el pináculo de los esfuerzos de una nación para la conservación de su biodiversidad"¹⁵¹. Así, el sistema consiste en la "combinación adecuada de clases de áreas protegidas manejadas para objetivos diferentes. Adicionalmente, se necesita una mezcla de áreas grandes y pequeñas ... Las nuevas áreas deben considerarse a la luz de cómo los nuevos elementos contribuirán a la red"¹⁵². En efecto, recuérdese que la diversidad biológica está constituida por la diversidad de especies, de genes dentro de las especies y de ecosistemas.

Sin perjuicio de las denominaciones variadas que se encuentran en las normas jurídicas nacionales, es acertado decir con De Klemm que los instrumentos para la conservación de los ecosistemas son esencialmente parques nacionales y reservas. El apelativo de parques nacionales es el más antiguo. Se remonta a la declaratoria de Yellowstone en Estados Unidos en el siglo pasado. Su contenido está orientado a las bellezas escénicas y paisajísticas y al turismo ecológico. En el ámbito internacional tal es el objetivo básico de las Declaratorias de Patrimonio de la Humanidad, aunque en algunas de ellas no se descartan las finalidades de conservación de ecosistemas. En cambio, las reservas tienen como objetivo principal la preservación y la conservación, posteriormente complementadas con la investigación científica. En la actualidad, especialmente en los países en desarrollo, la realidad de los asentamientos humanos dentro de las áreas protegidas y en sus alrededores, ha concebido un tercer enfoque: áreas que buscan conciliar la conservación con actividades de desarrollo sustentable de las comunidades locales. Las principales categorías internacionales sobre reservas son los humedales, establecidos en el Convenio de Ramsar y las reservas de la biosfera, del Programa de las Naciones Unidas sobre el Hombre y la Biosfera. Estas categorías buscan complementarse con declaratorias de categorías de las legislaciones nacionales. Incluso, la declaratoria de reservas de la biosfera no descarta la combinación de más de una categoría de conservación establecida por la legislación nacional, necesariamente ligada a las actividades de aprovechamientos sustentables de comunidades locales. Los desarrollos descritos son recapitulados por De Klemm:

Los rígidos conceptos tradicionales de áreas protegidas, que aplican principalmente a zonas deshabitadas donde se prohibieron todas las actividades humanas fueron prohibidas o restringidas severamente, evolucionan en la actualidad hacia un enfoque mucho más flexible donde, alrededor de un área medular (*core*) cerrada, se establecen otras zonas en las cuales se autorizan o se promueven actividades compatibles con los requerimientos de la conservación del área. Este enfoque se ejemplifica con la evolución del concepto de reserva de la biosfera, que ahora enfatiza la necesidad de asegurar el mayor grado posible de integración del área protegida en el ambiente social y económico¹⁵³.

151. Lyle Glowka, Franjoise Burhenne-Guilmin y Hugh Synge en colaboración con Jeffrey A. McNeely y Lothar Gündling, "A Guide to the Convention on Biological Diversity", *Environmental Policy and Law Paper*, No. 30, IUCN, Gland y Cambridge, 1994, p. 39.

152. *Ibid.*

153. *Op. cit.*, 1993, p. 1197.

En resumen, las diferentes categorías de áreas protegidas de las legislaciones nacionales combinan las nociones de preservación y conservación con el turismo ecológico. Las legislaciones más recientes de países en desarrollo también incluyen los aprovechamientos sustentables de comunidades locales. La exposición de motivos de la Ley 41/1997, del 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, del 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de España, reconoce la necesidad de "la integración de la población asentada en estas áreas de influencia con las acciones que se deduzcan de los regímenes especiales de protección (que) deben ser igualmente objetivos prioritarios de la mejora de su desarrollo socio-económico". Las denominaciones de las áreas protegidas también pueden variar con base en la extensión de las superficies afectadas y de su alcance nacional o local, lo que incluye la posibilidad de que los cabildos también puedan efectuar declaratorias de reservas y parques naturales, de índole local. En otro grado de magnitud, también existe campo para el establecimiento de parques binacionales y multinacionales en zonas fronterizas, según las disposiciones de los convenios internacionales, multilaterales y bilaterales respectivos. El más reciente de estos arreglos es el convenido entre Perú y Ecuador en el contexto de los acuerdos de paz sobre las diferencias fronterizas, solucionadas en 1998. Uno de los puntos del acuerdo determina la constitución de una zona de protección ecológica en cada uno de los dos países, geográficamente colindantes y coincidentes, donde ambas zonas tendrán el mismo nombre y dentro de las cuales se permitirá que los miembros de las comunidades nativas de la región puedan transitar libremente entre las dos zonas ecológicas¹⁵⁴.

Problemas en la aplicación de las normas sobre áreas protegidas

En los últimos lustros, también el énfasis del manejo de áreas protegidas ha cambiado. En efecto, las dos primeras conferencias internacionales sobre parques nacionales, llevadas a cabo en 1962 y 1972, subrayaron la cuestión técnica y profesional del manejo de parques. Desde 1980, con la publicación de la Estrategia Mundial de la Conservación¹⁵⁵, se hizo más explícito el aporte de las áreas protegidas a la sociedad. A partir del Congreso de Bali, Indonesia, en 1982, se inicia el examen de las relaciones entre las áreas protegidas y el desarrollo sustentable. En el IV Congreso Mundial de Parques y Áreas Protegidas, celebrado en Caracas en 1992, se enfatizó el papel de estas áreas en su interacción con las poblaciones, especialmente en los países en desarrollo.

Muchas de las diez más citadas amenazas a los parques, estudiadas por Machlis y Tichnell (remoción ilegal de animales, remoción de vegetación, actitudes locales y conflictos de uso-exigencias conflictivas), pueden atribuirse a la interacción entre los parques y las regiones socioeconómicas adyacentes¹⁵⁶.

154. Acta Presidencial (Brasilia, 26 de octubre de 1998) y Pronunciamento vinculante de los países garantes (23 de octubre de 1998), Nos. 7 y 8.

155. UICN, PNUMA, WWF. *Estrategia Mundial para la Conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido*, 1980.

156. G. E. Machlis y D. L. Tichnell, *The State of the World Parks*. Colorado, Westview Press, 1985, p. 85.

Según un informe conjunto del Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Fundación Natura, en Ecuador, uno de los cinco problemas más frecuentemente citados por los administradores de áreas naturales es el de la tenencia de la tierra. Estos problemas existen en todas las áreas naturales de Latinoamérica. Así, en el Parque Nacional Galápagos se diagnostica como limitaciones en el manejo: "fuerte presión de visitantes"; en Parque Nacional Sangay: "Asentamientos humanos en sus límites (como serio problema potencial)"; Parque Nacional Cotopaxi: "Áreas de propiedad privada dentro de sus límites ... cacería y pesca por parte de pobladores de zonas vecinas"; Parque Nacional Machalilla: "Presencia de antiguos asentamientos humanos en el interior ... grupos humanos que necesariamente deben permanecer en el área"; Parque Nacional Yasuní: "Trabajos de prospección petrolera"; Parque Nacional Podocarpus: "Propiedad privada en la parte más occidental del área ... colonización ... trabajos de prospección y, en algunos casos, explotación minera"; Reserva Ecológica Cayambe-Coca: "Colonización desordenada en sus contornos y asentamientos al interior ... proyectos viales e hidroeléctricos"; Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas: "La fauna ha sufrido serios perjuicios por la intervención humana ... conflictos debidos al predominio de la propiedad privada, especialmente en la zona de páramo"; Reserva Ecológica Manglares Churute: "Instalaciones camaroneras en el interior de la reserva"; Reserva de Producción Faunística del Chimborazo: "Extensiones de terreno de propiedad privada, especialmente de comunas, cooperativas y haciendas"; Área Nacional de Recreación Cajas: "Permanente presión para uso de determinadas zonas con fines de pastoreo"; Área Nacional de Recreación El Boliche: "Algunas transgresiones, especialmente aquellas de origen humano"; Reserva Geobotánica Pulumahu: "Población asentada en el cráter"; Reserva Biológica Limoncocha: "Ubicación de un campamento militar y sitios de concentración de visitantes, aspectos que de algún modo limitan un eficiente manejo del Área".

El informe Mag-Natura define este problema afirmando que:

"[T]ambién los problemas relativos a la protección, aprovechamiento y deterioro de los recursos, tanto de vida animal como de la vegetación, son muy serios por su incidencia y frecuencia. La caza y la pesca furtivas, la extracción de madera y leña, los incendios provocados, la introducción de organismos exóticos y el sobrepastoreo, constituyen una seria amenaza, no solo para la permanencia de las áreas protegidas sino para la subsistencia y progreso de las comunidades que viven dentro o cerca de las áreas y, en última instancia, para una serie de actividades económicas que dependen de los recursos naturales básicos"¹⁵⁷.

El otro problema citado, el administrativo-institucional, se considera por las autoridades encargadas incluso más importante que el anterior. Se lo concretó en falta de recursos financieros y falta de capacitación de personal. Es un problema común a

157. M. Cifuentes; A. Ponce; F. Albán; P. Mena; G. Mosquera; J. Rodríguez; D. Silva; L. Suárez; A. Tobar y J. Torres, *Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. II Fase*. Mag-Natura, Quito, 1989, p. 68.

todas las áreas naturales del mundo desde hace mucho tiempo. En su clásica obra de 1980, Kenton Miller ubicó en el primer lugar de los problemas identificados por los funcionarios de parques la "falta de personal calificado"; y concluye su lista acotando: "todos los encuestados hablaron de su preocupación por la falta general de apoyo económico para la dirección y desarrollo de los parques nacionales"¹⁵⁸.

En la Argentina, la Administración de Parques Nacionales diagnosticó que "una quinta parte de la superficie total de áreas protegidas de todo el país puede considerarse con un grado de control aceptable, y solo la mitad, con un control mínimo. La mitad restante puede considerarse sin control de terreno alguno"¹⁵⁹. Para apreciar esta realidad, debe tomarse en cuenta que el estudio consideró que hay control mínimo cuando "existe algún tipo de control o presencia mínimos, aunque francamente insuficiente". La Estrategia Mag-Natura, subsume el problema en uno de falta de apoyo político y administrativo. Sin duda, este problema incide también en el recién señalado, porque la falta de personal impide el control de las intrusiones humanas.

La cuestión institucional: obstáculos y alternativas

En este rubro se describen los mecanismos administrativos necesarios para cumplir con los requerimientos del manejo de áreas protegidas expuestas. Se incluye la descripción de los obstáculos existentes para la consecución de esos objetivos que presentan las actuales legislaciones. Se estructuran las alternativas.

La primera cuestión se deriva del tratamiento no diferenciado que tradicionalmente se concedió al tema del manejo, englobado en el concepto forestal. La protección de áreas nace administrativamente como un departamento o unidad administrativa dentro del órgano forestal público. A su vez, la administración forestal es parte de una más amplia competencia, encabezada por el órgano encargado de las políticas y el manejo agrario nacional. Así, es natural que tradicionalmente, para el manejo de áreas protegidas, se hayan contemplado unas pocas alternativas, en vista de la complejidad del problema. Las autoridades públicas se enfrentaron muy pronto con el interrogante: ¿Qué es más conveniente: vínculo o separación administrativa con las actividades de desarrollo, básicamente forestales, pero también agrícolas? Los partidarios del vínculo administrativo entre manejo forestal y manejo de áreas protegidas ubican la administración de áreas protegidas en la secretaría de agricultura, los partidarios de la separación de la agricultura y la actividad forestal del manejo de áreas protegidas, proponen otras organizaciones o la personalidad jurídica propia. Existen muy buenas razones esgrimidas para ambas posiciones.

Machlis y Tichnell afirman:

158. Kenton Miller, *Planificación de Parques Nacionales para el Ecodesarrollo en Latinoamérica*, Madrid, Fepma, 1980, p. 435.

159. Administración de Parques Nacionales, *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Argentina. Diagnóstico de su patrimonio natural y su desarrollo institucional*, Buenos Aires, 1994, p. 79.

La aspiración generalizada de autonomía para las dependencias de parques nacionales puede no ser siempre beneficiosa en razón de las rivalidades interinstitucionales y los problemas de comunicación, que pueden obstaculizar el manejo adecuado. Puesto que en muchos países, las políticas agrícolas y de desarrollo con frecuencia suplantán los objetivos conservacionistas, la integración del manejo de parques dentro de esos departamentos puede mejorar el status y el reconocimiento gubernamental de los parques nacionales. Por lo menos no hay que aceptar como dogma la autonomía para las organizaciones de conservación¹⁶⁰.

Pero la mayor parte de los autores se inclina por la posición contraria. Para comenzar, Putney, en la *Estrategia preliminar para la conservación de áreas silvestres sobresalientes del Ecuador*, de 1979¹⁶¹, opinó que "la experiencia en otros países del continente, y en especial en Colombia, indica que la forma administrativa más adecuada para la integración del manejo y uso de los recursos naturales es a través de un instituto autónomo encargado del manejo de los recursos naturales en forma integral".

Miller dice que:

[A]lgunos ejemplos de organización inadecuada incluyen los casos en que los parques nacionales los dirige un departamento que está también a cargo de la dirección de otros recursos o asuntos que compiten con los objetivos de conservación de los parques. Esto ocurre muy a menudo en donde la dirección de los parques corre a cargo de una organización que está también encargada del turismo de la propia producción maderera... ni resulta inherente intentar combinar estos diversos servicios o productos bajo una institución... Los parques siempre estarán en conflicto con la dirección de los recursos para otros propósitos según la propia naturaleza de la institución¹⁶².

MacKinnon *et al.* consideran que es mejor ubicar a la administración de áreas protegidas en un ministerio o secretaría de Estado sin responsabilidad en la producción de ingresos, puesto que en un ministerio de Agricultura o Forestal, "ambos están obligados a maximizar los ingresos de sus respectivos programas"¹⁶³.

Aspectos administrativos de la declaratoria de áreas protegidas

Estabilidad legal en declaratoria de categorías

Existen criterios de que el establecimiento de una área protegida debería provenir de la función legislativa. Así, una declaratoria de la FAO hecha en Quito en 1970 dice: "Para velar por la permanencia de los parques nacionales o áreas equivalentes, es preferible

160. *Op. cit.*, p. 91.

161. A. Putney, *Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas silvestres sobresalientes del Ecuador*, Dirección General de Desarrollo Forestal, Departamento de Administración de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Mag, Quito, 1979, p. 32.

162. *Op. cit.*, p. 399.

163. *Op. cit.*, p. 72.

crearlos por ley de la nación y no por simple decreto u ordenanza¹⁶⁴. Esto coincide con la recomendación de Lausche¹⁶⁵, quien considera que el procedimiento de reforma, cambio o supresión debe establecer procedimientos de consulta pública. Por lo menos la consulta podría hacerse a una de las comisiones asesoras mixtas (Consejo asesor de áreas protegidas) a que se hace referencia más adelante. Además, los motivos para retirar o disminuir la protección de una área deberían impugnarse ante los tribunales.

Este criterio es consistente con el aplicado en la ley española de 1975 sobre la materia, retomado por la Ley 4/1989 sustitutiva, actualmente vigente, según la cual la declaración de parques nacionales debe hacerse por Ley de las Cortes Generales. Igual provisión contiene la Ley 26839 de 1997, de Perú. Este procedimiento no está exento de críticas por la doctrina. En los países donde la Constitución determina una reserva o ámbito del Ejecutivo para dictar normas para el manejo de la Administración, una ley que establezca el requerimiento de otra ley para la declaratoria de área protegida —declaratoria que en el fondo es un acto administrativo—, se reputaría inconstitucional. Además, desde el punto de vista de la técnica, “[p]arece por lógica jurídica que una Ley general carece de sentido si con posterioridad para ser aplicada necesita de leyes sucesivas, el valor normativo de la primera es muy reducido en ese caso, tanto que lo más lógico es que si se van a dictar leyes específicas para cada espacio natural se prescindiera de una Ley general previa¹⁶⁶. La alternativa sería la existencia de una ley forestal de jerarquía orgánica, en los países donde existe esta categoría de ley que requiere una mayoría calificada para su aprobación en el Parlamento, de nivel inferior a la norma constitucional, pero superior a la ley ordinaria. En estos casos, la ley orgánica determinaría los principios generales de las declaratorias forestales y éstas serían expedidas por ley ordinaria.

Linderación de áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento

Se ha recomendado que una ley condicione la posibilidad de una declaratoria de áreas protegidas a la existencia de linderos determinados previamente. En el caso de algunos países, un requisito de tal naturaleza tal vez habría ocasionado que se demoren excesivamente las declaratorias. Pero la otra alternativa es que el requerimiento del deslinde, es decir, de la determinación de límites con anterioridad a la declaratoria, tal vez hubiera forzado a una linderación expedita. En este caso, incluso la presión ciudadana y el apoyo de organizaciones no gubernamentales se hubiera orientado a reclamar el cumplimiento inmediato del deslinde. La normativa legal o administrativa debería asignar una alta prioridad al deslinde oportuno de áreas protegidas. Especialmente importante es que en forma simultánea se delimiten los predios particulares tanto del interior del área, como de las zonas de amortiguamiento.

164. FAO, *Declaración de principios sobre normas para parques nacionales*, Comité de parques nacionales y vida silvestre de la comisión forestal latinoamericana de la FAO, Quito, 1970.

165. Barbara J. Lausche, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, UICN-PNUMA, Gland, 1980, p. 33.

166. Antonio Alfonso Pérez de Andrés, *Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos*.

Aun en el caso de que la ley nacional exija la expropiación de las superficies de propiedad de los particulares, la linderación no se dará en forma automática, aunque la declaratoria de expropiación forzosamente deberá deslindar las zonas a ser expropiadas, pero no aquellas que no lo son. Por supuesto que cuando toda la superficie de la declaratoria de áreas protegidas sea de propiedad de los particulares, el deslinde de las tierras expropiadas coincidirá necesariamente con el del área protegida.

Para la información acerca de los límites del área protegida, una norma reglamentaria debe requerir que esos límites estén claramente marcados con avisos espaciados para advertir al público.

Los avisos y linderos deben inspeccionarse regularmente. Los avisos deberían contener: la clase de protección que tiene el área; la extensión del área (con un mapa); las diferentes sanciones resultantes de la contravención de las leyes dentro o alrededor del área protegida.

El manejo de las áreas protegidas

Asentamientos humanos y extracción de recursos en el interior de áreas protegidas y sus zonas de influencia

El asunto de la existencia de asentamientos humanos y de extracción de recursos en el interior de áreas protegidas también es un problema generalizado. Es la más conflictiva de las cuestiones que afrontan actualmente los gobiernos en países en desarrollo para la administración de áreas protegidas. El reconocimiento de esta realidad ha contribuido a la creación de nuevas categorías, como la de reserva de la biósfera de las Naciones Unidas, cuya representación idealizada incluye, en conjunto con una zona natural y una zona de restauración, una zona antropomórfica o cultural “para proteger los sistemas estables de uso del terreno en marcha en donde el hombre y la naturaleza vivan en armonía¹⁶⁷. Igualmente, las “Directrices para las categorías de manejo de áreas protegidas” de la UICN, de 1994, incluyen la categoría VI “Área protegida con recursos manejados”, con el objetivo de la utilización sustentable de los ecosistemas naturales.

El problema de la administración de áreas protegidas es lo difícil que resulta conciliar la definición jurídica nacional e internacional de parque nacional con la existencia de los asentamientos humanos y extracción de recursos en su interior o en sus zonas de influencia. El nuevo esquema de categorías de la UICN define el objetivo del parque nacional como de conservación de ecosistemas, que se diferencia de la reserva o área natural estricta, cuyas finalidades son de protección integral.

Obviamente, desde hace mucho tiempo, se considera que existe un margen de tolerancia en lo que respecta a las actividades extractivas de las poblaciones del interior de los parques nacionales que lo dicta el sentido común, como, por ejemplo, el documento de los “Criterios sobre los parques nacionales” de la Comisión de Parques

167. Miller, *op. cit.*, p. 477.

áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica". Los demás literales del artículo aluden a la administración de los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, dentro o fuera de las áreas protegidas. Se incluye la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales, que pueden o no ser áreas protegidas. También se recomienda un desarrollo ambientalmente adecuado y sustentable en las zonas adyacentes a las zonas protegidas, también denominadas zonas de amortiguamiento. Finalmente, al respecto, dispone la rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados, entre otras cosas, mediante la elaboración y aplicación de planes u otras estrategias de ordenación.

Estos criterios coinciden con la realidad del ordenamiento y control de uso de suelos, del cual el manejo de áreas protegidas resulta un elemento, tal vez el más importante, en el campo de la conservación de los ecosistemas. Sin embargo, además de las áreas protegidas existe otro tipo de tierras con regímenes y afectaciones de las actividades de desarrollo, entre las cuales pueden destacarse las denominadas tierras silvestres (*wildlands*), en Estados Unidos, además de aquellas otras restricciones de las planificaciones y ordenamientos urbanos y rurales, a los que ya se hizo referencia.

Régimen legal e institucional de las áreas protegidas

Todas las opciones doctrinales de regímenes jurídicos patrimoniales inmuebles son utilizadas en las diferentes legislaciones, tanto para las áreas forestales protegidas del Estado y sus entidades como para los particulares. Las figuras jurídicas más usuales para los regímenes patrimoniales inmuebles de áreas protegidas involucran tierras del dominio público o del dominio patrimonial del Estado. La declaratoria de áreas protegidas generalmente se establece en tierras del dominio público del Estado, por acto administrativo, conforme a la ley correspondiente. Pero, según De Klemm, "muchos ... países, incluyendo la mayoría de las naciones europeas y Japón, muestran una marcada preferencia por el uso de medidas regulatorias para la conservación de tierras privadas"¹⁴¹. En el caso de Europa, la alternativa de establecer restricciones sobre tierras de los particulares está indisolublemente ligada al esquema más general de normativa sobre usos de suelos. En efecto, es un resultado necesario de las circunstancias históricas de Inglaterra y Alemania, por ejemplo, la superposición de usos, manejados a través de estrictas regulaciones. Por otra parte, la normativa de áreas protegidas de las Américas, donde todavía existen extensas zonas inhabitadas, contempla el dominio estatal de las áreas protegidas. Aun así, hay diferencias legales y doctrinales entre los regímenes legales de las tierras declaradas como áreas protegidas, adoptados en diversos Estados.

Pero, ¿cuáles son todos los regímenes jurídicos patrimoniales inmuebles a los que se alude? En el plano estrictamente doctrinal, el esquema romano-napoleónico categoriza las tierras como públicas y privadas, para describirlo de una forma simpli-

141. De Klemm, *op. cit.*, 1993, p. 166.

ficada. Pero, el mismo derecho romano reconoce por lo menos, además de la propiedad privada, aquellas que no pertenecen a nadie (*res nullum*) y las que están fuera del comercio (*extra commercium*). Dentro de la propiedad propiamente pública, es decir, aquellas cosas que, conforme las *Instituciones* de Justiniano, "son cosas comunes a todos", también se incluyen otras que difícilmente pueden atribuirse a todos, como las *sacrae, religiosae et sanctae*¹⁴².

La doctrina española sobre el dominio público se refiere al dominio público natural, según el cual se distingue entre los bienes de uso común y aquellos que promueven las riquezas naturales (montañas, bosques, minas, etc.). Sin embargo, el Art. 132 de la Constitución española establece los bienes de dominio público como "los que determine la Ley", incluyendo, no obstante, "en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental"¹⁴³. Al contrario, el Código de Dominio del Estado de Francia, se refiere a los "bienes que no son susceptibles de propiedad privada en razón de su naturaleza y su uso final". Tal definición, según Auby y Bon, "se considera en forma unánime por la doctrina como extremadamente criticable"¹⁴⁴. En relación con el tema, se puede estar de acuerdo con Díez en que "no hay bienes públicos por naturaleza: solamente la ley puede servir de fundamento para que un bien tenga el carácter dominial"¹⁴⁵.

En la actualidad, las tierras que no pertenecen a los particulares se denominan baldíos o mostrencas. Pero es usual que las legislaciones las consideren como pertenecientes automáticamente al dominio público del Estado. Según la definición del Código Civil de Andrés Bello, los bienes nacionales se definen como aquellos "cuyo dominio pertenece a la Nación toda". Estos bienes son de dos clases: bienes nacionales de uso público o *bienes públicos* y bienes del Estado o *bienes fiscales*. Son *bienes nacionales de uso público* o bienes públicos aquellos cuyo uso "pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas". Por otra parte, "los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales"¹⁴⁶. Dentro de este esquema, la doctrina llama bienes dominiales a los bienes públicos y denomina bienes patrimoniales a los bienes del dominio privado del Estado —aunque esta distinción también ha sido criticada¹⁴⁷. Para el caso de las tierras donde se asientan áreas protegidas del Estado, puede hablarse de "un régimen de dominio público atenuado o no-pleno, pero sin duda alguna ... (que) merecen llamarse de dominio público"¹⁴⁸, a pesar de las restricciones a su uso por los particulares. Así, tal dominio público sería

142. D'Ors, *op. cit.*, 1981, p. 181.

143. Guaita, pp. 26-34.

144. Jean Marie Auby, y Pierre Bon. *Droit Administratif des Biens*, Dalloz, París, 1993, p. 12.

145. Manuel María Díez, *Derecho Administrativo*. Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, T.IV, p. 445.

146. *Código Civil ecuatoriano*. Arts. 623 y 624.

147. Cf. Manuel Guedea Martín, *Propiedades Públicas y Propiedades de Interés Público*. Cita los criterios de Ramón Parada, en José Bernejo Vera, (Coordinador) *op. cit.*

148. Aurelio Guaita, *op. cit.*, p. 228.

diferente del dominio público constituido por calles, plazas, playas y caminos, por los que sí se puede transitar libremente. Los patrimonios forestal y de áreas protegidas, en cambio, tienen restricciones determinadas para su libre uso o, incluso tránsito por su interior. El manejo de estos patrimonios corre generalmente por cuenta del Estado. Pero, en la actualidad, las tierras del dominio público y patrimoniales públicas, pueden además pertenecer a las entidades públicas del Estado o a los diversos entes territoriales como provincias, estados, autonomías y, por supuesto, municipalidades.

Desde el punto de vista institucional, Untermaier concibe una clasificación metodológica de la protección de las áreas que, según su esquema, puede ser: general, particular o de protección indirecta. El objetivo de la protección general es exclusivamente de conservación de la naturaleza en su conjunto o, en su defecto, este objetivo es prioritario entre otros de menor rango. El conjunto de la conservación de la naturaleza comprende la totalidad de los ecosistemas, incluyendo la flora y la fauna silvestres. Además, la protección se encuadra en un ordenamiento legal, es decir, sujeto a normas obligatorias, que incluye autorizaciones, prohibiciones y sanciones. Finalmente, existe una estructura administrativa que tiene competencias legales para el manejo de la protección, encargada de aplicar las normas pertinentes. Dentro de esta clasificación se encuentran las categorías básicas: parques nacionales y reservas naturales.

Por otra parte, las legislaciones nacionales también cuentan con organizaciones de protección de finalidades particulares, como reservas piscícolas, faunísticas, botánicas, turísticas y aquellas de índole paisajística, como, por ejemplo, los monumentos naturales. Estas instituciones de protección no siempre cuentan con una entidad específica que se encargue de su gestión, aunque bien pueden formar parte de las tareas generales de una entidad pública.

En fin, la noción de instituciones de protección indirecta contiene figuras que apenas pueden llamarse de protección, porque sus antecedentes relevan principalmente de los ordenamientos territoriales, las planificaciones urbanas y rurales o determinadas superficies pertenecientes al dominio público del Estado, como las zonas costeras, lagos y ríos navegables¹⁴⁹.

Los sistemas nacionales de áreas protegidas

El Art. 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica trata de la conservación *in situ*. El literal a) dice sobre los compromisos de las Partes Contratantes que: "Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica". Hoy día se alude invariablemente a sistema de áreas protegidas en la doctrina de áreas protegidas, aunque el concepto no se encuentra integrado en las legislaciones todavía¹⁵⁰. La noción de sistema se orienta a considerar el territorio entero de un Estado, o incluso de un conjunto de Estados, para abarcar con diversas categorías y grados, variados aspectos de la conservación de los

149. Jean Untermaier, *Aires protégés et zones humides*, en J. Untermaier, (Directeur scientifique) *Aspects juridiques de la protection des zones humides*, IUCN, Gland y Cambridge, 1991, pp. 57-58.

150. Ver, no obstante, el Art. 86 de la Constitución ecuatoriana de 1998, que alude al "establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas".

ecosistemas. El enfoque contemporáneo sobre la conservación de las áreas protegidas se realiza alrededor del tema de la diversidad biológica y "una buena red de áreas protegidas conforma quizá el pináculo de los esfuerzos de una nación para la conservación de su biodiversidad"¹⁵¹. Así, el sistema consiste en la "combinación adecuada de clases de áreas protegidas manejadas para objetivos diferentes. Adicionalmente, se necesita una mezcla de áreas grandes y pequeñas... Las nuevas áreas deben considerarse a la luz de cómo los nuevos elementos contribuirán a la red"¹⁵². En efecto, recuérdese que la diversidad biológica está constituida por la diversidad de especies, de genes dentro de las especies y de ecosistemas.

Sin perjuicio de las denominaciones variadas que se encuentran en las normas jurídicas nacionales, es acertado decir con De Klemm que los instrumentos para la conservación de los ecosistemas son esencialmente parques nacionales y reservas. El apelativo de parques nacionales es el más antiguo. Se remonta a la declaratoria de Yellowstone en Estados Unidos en el siglo pasado. Su contenido está orientado a las bellezas escénicas y paisajísticas y al turismo ecológico. En el ámbito internacional tal es el objetivo básico de las Declaratorias de Patrimonio de la Humanidad, aunque en algunas de ellas no se descartan las finalidades de conservación de ecosistemas. En cambio, las reservas tienen como objetivo principal la preservación y la conservación, posteriormente complementadas con la investigación científica. En la actualidad, especialmente en los países en desarrollo, la realidad de los asentamientos humanos dentro de las áreas protegidas y en sus alrededores, ha concebido un tercer enfoque: áreas que buscan conciliar la conservación con actividades de desarrollo sustentable de las comunidades locales. Las principales categorías internacionales sobre reservas son los humedales, establecidos en el Convenio de Ramsar y las reservas de la biosfera, del Programa de las Naciones Unidas sobre el Hombre y la Biosfera. Estas categorías buscan complementarse con declaratorias de categorías de las legislaciones nacionales. Incluso, la declaratoria de reservas de la biosfera no descarta la combinación de más de una categoría de conservación establecida por la legislación nacional, necesariamente ligada a las actividades de aprovechamientos sustentables de comunidades locales. Los desarrollos descritos son recapitulados por De Klemm:

Los rígidos conceptos tradicionales de áreas protegidas, que aplican principalmente a zonas deshabitadas donde se prohibieron todas las actividades humanas fueron prohibidas o restringidas severamente, evolucionan en la actualidad hacia un enfoque mucho más flexible donde, alrededor de un área nuclear (*core*) cerrada, se establecen otras zonas en las cuales se autorizan o se promueven actividades compatibles con los requerimientos de la conservación del área. Este enfoque se ejemplifica con la evolución del concepto de reserva de la biosfera, que ahora enfatiza la necesidad de asegurar el mayor grado posible de integración del área protegida en el ambiente social y económico¹⁵³.

151. Lyle Glowka, Franjoise Burhenne-Guilmin y Hugh Synge en colaboración con Jeffrey A. McNeely y Lothar Gündling, "A Guide to the Convention on Biological Diversity", *Environmental Policy and Law Paper*, No. 30, IUCN, Gland y Cambridge, 1994, p. 39.

152. *Ibid.*

153. *Op. cit.*, 1993, p. 1197.

En resumen, las diferentes categorías de áreas protegidas de las legislaciones nacionales combinan las nociones de preservación y conservación con el turismo ecológico. Las legislaciones más recientes de países en desarrollo también incluyen los aprovechamientos sustentables de comunidades locales. La exposición de motivos de la Ley 41/1997, del 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, del 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de España, reconoce la necesidad de "la integración de la población asentada en estas áreas de influencia con las acciones que se deduzcan de los regímenes especiales de protección (que) deben ser igualmente objetivos prioritarios de la mejora de su desarrollo socio-económico". Las denominaciones de las áreas protegidas también pueden variar con base en la extensión de las superficies afectadas y de su alcance nacional o local, lo que incluye la posibilidad de que los cabildos también puedan efectuar declaratorias de reservas y parques naturales, de índole local. En otro grado de magnitud, también existe campo para el establecimiento de parques binacionales y multinacionales en zonas fronterizas, según las disposiciones de los convenios internacionales, multilaterales y bilaterales respectivos. El más reciente de estos arreglos es el convenido entre Perú y Ecuador en el contexto de los acuerdos de paz sobre las diferencias fronterizas, solucionadas en 1998. Uno de los puntos del acuerdo determina la constitución de una zona de protección ecológica en cada uno de los dos países, geográficamente colindantes y coincidentes, donde ambas zonas tendrán el mismo nombre y dentro de las cuales se permitirá que los miembros de las comunidades nativas de la región puedan transitar libremente entre las dos zonas ecológicas¹⁵⁴.

Problemas en la aplicación de las normas sobre áreas protegidas

En los últimos lustros, también el énfasis del manejo de áreas protegidas ha cambiado. En efecto, las dos primeras conferencias internacionales sobre parques nacionales, llevadas a cabo en 1962 y 1972, subrayaron la cuestión técnica y profesional del manejo de parques. Desde 1980, con la publicación de la Estrategia Mundial de la Conservación¹⁵⁵, se hizo más explícito el aporte de las áreas protegidas a la sociedad. A partir del Congreso de Bali, Indonesia, en 1982, se inicia el examen de las relaciones entre las áreas protegidas y el desarrollo sustentable. En el IV Congreso Mundial de Parques y Áreas Protegidas, celebrado en Caracas en 1992, se enfatizó el papel de estas áreas en su interacción con las poblaciones, especialmente en los países en desarrollo.

Muchas de las diez más citadas amenazas a los parques, estudiadas por Machlis y Tichnell (remoción ilegal de animales, remoción de vegetación, actitudes locales y conflictos de uso-exigencias conflictivas), pueden atribuirse a la interacción entre los parques y las regiones socioeconómicas adyacentes¹⁵⁶.

154. Acta Presidencial (Brasil, 26 de octubre de 1998) y Pronunciamento vinculante de los países garantes (23 de octubre de 1998), Nos. 7 y 8.

155. UICN, PNUMA, WWF. *Estrategia Mundial para la Conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido*, 1980.

156. G. E. Machlis y D. L. Tichnell, *The State of the World Parks*. Colorado, Westview Press, 1985, p. 85.

Según un informe conjunto del Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Fundación Natura, en Ecuador, uno de los cinco problemas más frecuentemente citados por los administradores de áreas naturales es el de la tenencia de la tierra. Estos problemas existen en todas las áreas naturales de Latinoamérica. Así, en el Parque Nacional Galápagos se diagnostica como limitaciones en el manejo: "fuerte presión de visitantes"; en Parque Nacional Sangay: "Asentamientos humanos en sus límites (como serio problema potencial)"; Parque Nacional Cotopaxi: "Áreas de propiedad privada dentro de sus límites ... cacería y pesca por parte de pobladores de zonas vecinas"; Parque Nacional Machalilla: "Presencia de antiguos asentamientos humanos en el interior ... grupos humanos que necesariamente deben permanecer en el área"; Parque Nacional Yasuní: "Trabajos de prospección petrolera"; Parque Nacional Podocarpus: "Propiedad privada en la parte más occidental del área ... colonización ... trabajos de prospección y, en algunos casos, explotación minera"; Reserva Ecológica Cayambe-Coca: "Colonización desordenada en sus contornos y asentamientos al interior ... proyectos viales e hidroeléctricos"; Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas: "La fauna ha sufrido serios perjuicios por la intervención humana ... conflictos debidos al predominio de la propiedad privada, especialmente en la zona de páramo"; Reserva Ecológica Manglares Churute: "Instalaciones camaroneras en el interior de la reserva"; Reserva de Producción Faunística del Chimborazo: "Extensiones de terreno de propiedad privada, especialmente de comunas, cooperativas y haciendas"; Área Nacional de Recreación Cajas: "Permanente presión para uso de determinadas zonas con fines de pastoreo"; Área Nacional de Recreación El Boliche: "Algunas transgresiones, especialmente aquellas de origen humano"; Reserva Geobotánica Pulumahua: "Población asentada en el cráter"; Reserva Biológica Limoncocha: "Ubicación de un campamento militar y sitios de concentración de visitantes, aspectos que de algún modo limitan un eficiente manejo del Área".

El informe Mag-Natura define este problema afirmando que:

"También los problemas relativos a la protección, aprovechamiento y deterioro de los recursos, tanto de vida animal como de la vegetación, son muy serios por su incidencia y frecuencia. La caza y la pesca furtivas, la extracción de madera y leña, los incendios provocados, la introducción de organismos exóticos y el sobrepastoreo, constituyen una seria amenaza, no solo para la permanencia de las áreas protegidas sino para la subsistencia y progreso de las comunidades que viven dentro o cerca de las áreas y, en última instancia, para una serie de actividades económicas que dependen de los recursos naturales básicos"¹⁵⁷.

El otro problema citado, el administrativo-institucional, se considera por las autoridades encargadas incluso más importante que el anterior. Se lo concretó en falta de recursos financieros y falta de capacitación de personal. Es un problema común a

157. M. Cifuentes; A. Ponce; F. Albán; P. Mena; G. Mosquera; J. Rodríguez; D. Silva; L. Suárez; A. Tobar y J. Torres, *Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. II Fase*. Mag-Natura, Quito, 1989, p. 68.

todas las áreas naturales del mundo desde hace mucho tiempo. En su clásica obra de 1980, Kenton Miller ubicó en el primer lugar de los problemas identificados por los funcionarios de parques la "falta de personal calificado"; y concluye su lista acotando: "todos los encuestados hablaron de su preocupación por la falta general de apoyo económico para la dirección y desarrollo de los parques nacionales"¹⁵⁸.

En la Argentina, la Administración de Parques Nacionales diagnosticó que "una quinta parte de la superficie total de áreas protegidas de todo el país puede considerarse con un grado de control aceptable, y solo la mitad, con un control mínimo. La mitad restante puede considerarse sin control de terreno alguno"¹⁵⁹. Para apreciar esta realidad, debe tomarse en cuenta que el estudio consideró que hay control mínimo cuando "existe algún tipo de control o presencia mínimos, aunque francamente insuficiente". La Estrategia Mag-Natura, subsume el problema en uno de falta de apoyo político y administrativo. Sin duda, este problema incide también en el recién señalado, porque la falta de personal impide el control de las intrusiones humanas.

La cuestión institucional: obstáculos y alternativas

En este rubro se describen los mecanismos administrativos necesarios para cumplir con los requerimientos del manejo de áreas protegidas expuestos. Se incluye la descripción de los obstáculos existentes para la consecución de esos objetivos que presentan las actuales legislaciones. Se estructuran las alternativas.

La primera cuestión se deriva del tratamiento no diferenciado que tradicionalmente se concedió al tema del manejo, englobado en el concepto forestal. La protección de áreas nace administrativamente como un departamento o unidad administrativa dentro del órgano forestal público. A su vez, la administración forestal es parte de una más amplia competencia, encabezada por el órgano encargado de las políticas y el manejo agrario nacional. Así, es natural que tradicionalmente, para el manejo de áreas protegidas, se hayan contemplado unas pocas alternativas, en vista de la complejidad del problema. Las autoridades públicas se enfrentaron muy pronto con el interrogante: ¿Qué es más conveniente: vínculo o separación administrativa con las actividades de desarrollo, básicamente forestales, pero también agrícolas? Los partidarios del vínculo administrativo entre manejo forestal y manejo de áreas protegidas ubican la administración de áreas protegidas en la secretaría de agricultura, los partidarios de la separación de la agricultura y la actividad forestal del manejo de áreas protegidas, proponen otras organizaciones o la personalidad jurídica propia. Existen muy buenas razones esgrimidas para ambas posiciones.

Machlis y Tichnell afirman:

158. Kenton Miller, *Planificación de Parques Nacionales para el Ecodesarrollo en Latinoamérica*, Madrid, Fepma, 1980, p. 435.

159. Administración de Parques Nacionales, *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Argentina. Diagnóstico de su patrimonio natural y su desarrollo institucional*, Buenos Aires, 1994, p. 79.

La aspiración generalizada de autonomía para las dependencias de parques nacionales puede no ser siempre beneficiosa en razón de las rivalidades interinstitucionales y los problemas de comunicación, que pueden obstaculizar el manejo adecuado. Puesto que en muchos países, las políticas agrícolas y de desarrollo con frecuencia suplantaban los objetivos conservacionistas, la integración del manejo de parques dentro de esos departamentos puede mejorar el status y el reconocimiento gubernamental de los parques nacionales. Por lo menos no hay que aceptar como dogma la autonomía para las organizaciones de conservación¹⁶⁰.

Pero la mayor parte de los autores se inclina por la posición contraria. Para comenzar, Putney, en la *Estrategia preliminar para la conservación de áreas silvestres sobresalientes del Ecuador*, de 1979¹⁶¹, opinó que "la experiencia en otros países del continente, y en especial en Colombia, indica que la forma administrativa más adecuada para la integración del manejo y uso de los recursos naturales es a través de un instituto autónomo encargado del manejo de los recursos naturales en forma integral".

Miller dice que:

[algunos ejemplos de organización inadecuada incluyen los casos en que los parques nacionales los dirige un departamento que está también a cargo de la dirección de otros recursos o asuntos que compiten con los objetivos de conservación de los parques. Esto ocurre muy a menudo en donde la dirección de los parques corre a cargo de una organización que está también encargada del turismo de la propia producción maderera ... ni resulta inherente intentar combinar estos diversos servicios o productos bajo una institución ... Los parques siempre estarán en conflicto con la dirección de los recursos para otros propósitos según la propia naturaleza de la institución¹⁶².

MacKinnon *et al.* consideran que es mejor ubicar a la administración de áreas protegidas en un ministerio o secretaría de Estado sin responsabilidad en la producción de ingresos, puesto que en un ministerio de Agricultura o Forestal, "ambos están obligados a maximizar los ingresos de sus respectivos programas"¹⁶³.

Aspectos administrativos de la declaratoria de áreas protegidas

Estabilidad legal en declaratoria de categorías

Existen criterios de que el establecimiento de una área protegida debería provenir de la función legislativa. Así, una declaratoria de la FAO hecha en Quito en 1970 dice: "Para velar por la permanencia de los parques nacionales o áreas equivalentes, es preferible

160. *Op. cit.*, p. 91.

161. A. Putney, *Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas silvestres sobresalientes del Ecuador*, Dirección General de Desarrollo Forestal, Departamento de Administración de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Mag, Quito, 1979, p. 32.

162. *Op. cit.*, p. 399.

163. *Op. cit.*, p. 72.

crearlos por ley de la nación y no por simple decreto u ordenanza¹⁶⁴. Esto coincide con la recomendación de Lausche¹⁶⁵, quien considera que el procedimiento de reforma, cambio o supresión debe establecer procedimientos de consulta pública. Por lo menos la consulta podría hacerse a una de las comisiones asesoras mixtas (Consejo asesor de áreas protegidas) a que se hace referencia más adelante. Además, los motivos para retirar o disminuir la protección de una área deberían impugnarse ante los tribunales.

Este criterio es consistente con el aplicado en la ley española de 1975 sobre la materia, retomado por la Ley 4/1989 sustitutiva, actualmente vigente, según la cual la declaración de parques nacionales debe hacerse por Ley de las Cortes Generales. Igual provisión contiene la Ley 26839 de 1997, de Perú. Este procedimiento no está exento de críticas por la doctrina. En los países donde la Constitución determina una reserva o ámbito del Ejecutivo para dictar normas para el manejo de la Administración, una ley que establezca el requerimiento de otra ley para la declaratoria de área protegida —declaratoria que en el fondo es un acto administrativo—, se reputaría inconstitucional. Además, desde el punto de vista de la técnica, “[p]arece por lógica jurídica que una Ley general carece de sentido si con posterioridad para ser aplicada necesita de leyes sucesivas, el valor normativo de la primera es muy reducido en ese caso, tanto que lo más lógico es que si se van a dictar leyes específicas para cada espacio natural se prescindiera de una Ley general previa¹⁶⁶. La alternativa sería la existencia de una ley forestal de jerarquía orgánica, en los países donde existe esta categoría de ley que requiere una mayoría calificada para su aprobación en el Parlamento, de nivel inferior a la norma constitucional, pero superior a la ley ordinaria. En estos casos, la ley orgánica determinaría los principios generales de las declaratorias forestales y éstas serían expedidas por ley ordinaria.

Linderación de áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento

Se ha recomendado que una ley condicione la posibilidad de una declaratoria de áreas protegida a la existencia de linderos determinados previamente. En el caso de algunos países, un requisito de tal naturaleza tal vez habría ocasionado que se demoren excesivamente las declaratorias. Pero la otra alternativa es que el requerimiento del deslinde, es decir, de la determinación de límites con anterioridad a la declaratoria, tal vez hubiera forzado a una linderación expedita. En este caso, incluso la presión ciudadana y el apoyo de organizaciones no gubernamentales se hubiera orientado a reclamar el cumplimiento inmediato del deslinde. La normativa legal o administrativa debería asignar una alta prioridad al deslinde oportuno de áreas protegidas. Especialmente importante es que en forma simultánea se delimiten los predios particulares tanto del interior del área, como de las zonas de amortiguamiento.

164. FAO, *Declaración de principios sobre normas para parques nacionales*, Comité de parques nacionales y vida silvestre de la comisión forestal latinoamericana de la FAO, Quito, 1970.

165. Barbara J. Lausche, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, UICN-PNUMA, Gland, 1980, p. 33.

166. Antonio Alfonso Pérez de Andrés, *Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos*.

Aun en el caso de que la ley nacional exija la expropiación de las superficies de propiedad de los particulares, la linderación no se dará en forma automática, aunque la declaratoria de expropiación forzosamente deberá deslindar las zonas a ser expropiadas, pero no aquellas que no lo son. Por supuesto que cuando toda la superficie de la declaratoria de áreas protegidas sea de propiedad de los particulares, el deslinde de las tierras expropiadas coincidirá necesariamente con el del área protegida.

Para la información acerca de los límites del área protegida, una norma reglamentaria debe requerir que esos límites estén claramente marcados con avisos espaciados para advertir al público.

Los avisos y linderos deben inspeccionarse regularmente. Los avisos deberían contener: la clase de protección que tiene el área; la extensión del área (con un mapa); las diferentes sanciones resultantes de la contravención de las leyes dentro o alrededor del área protegida.

El manejo de las áreas protegidas

Asentamientos humanos y extracción de recursos en el interior de áreas protegidas y sus zonas de influencia

El asunto de la existencia de asentamientos humanos y de extracción de recursos en el interior de áreas protegidas también es un problema generalizado. Es la más conflictiva de las cuestiones que afrontan actualmente los gobiernos en países en desarrollo para la administración de áreas protegidas. El reconocimiento de esta realidad ha contribuido a la creación de nuevas categorías, como la de reserva de la biósfera de las Naciones Unidas, cuya representación idealizada incluye, en conjunto con una zona natural y una zona de restauración, una zona antropomórfica o cultural “para proteger los sistemas estables de uso del terreno en marcha en donde el hombre y la naturaleza vivan en armonía¹⁶⁷. Igualmente, las “Directrices para las categorías de manejo de áreas protegidas” de la UICN, de 1994, incluyen la categoría VI “Área protegida con recursos manejados”, con el objetivo de la utilización sustentable de los ecosistemas naturales.

El problema de la administración de áreas protegidas es lo difícil que resulta conciliar la definición jurídica nacional e internacional de parque nacional con la existencia de los asentamientos humanos y extracción de recursos en su interior o en sus zonas de influencia. El nuevo esquema de categorías de la UICN define el objetivo del parque nacional como de conservación de ecosistemas, que se diferencia de la reserva o área natural estricta, cuyas finalidades son de protección integral.

Obviamente, desde hace mucho tiempo, se considera que existe un margen de tolerancia en lo que respecta a las actividades extractivas de las poblaciones del interior de los parques nacionales que lo dicta el sentido común, como, por ejemplo, el documento de los “Criterios sobre los parques nacionales” de la Comisión de Parques

167. Miller, *op. cit.*, p. 477.