

PARTE 2. TRABAJOS EXPUESTOS EN EL TALLER

TEMA 1. CARACTERISTICAS ESENCIALES DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO Y SU ROL EN RELACION A LA POLITICA AMBIENTAL NACIONAL.

Pedro Araya Rosas
Jefe Departamento Patrimonio Silvestre CONAF

El Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) ha desempeñado un rol destacado en la preservación de la naturaleza desde sus inicios. En efecto, desde la creación de la primera unidad, en 1926, hasta hoy, numerosas muestras relevantes de la diversidad biológica del país se han incorporado a dicho sistema. El presente informe da cuenta del origen y los objetivos del sistema, para luego mostrar cual ha sido su evolución en los últimos 30 años en términos de magnitud.

Con el fin de tener una visión de algunos aspectos esenciales del sistema, se señala la situación actual en relación a seis materias. Finalmente se analiza su rol en relación a la política ambiental nacional, en el marco del Mensaje de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, recientemente promulgada.

1. ORIGEN Y OBJETIVOS DEL SNASPE.

El SNASPE está formalmente definido en la ley 18.362 de 1984 y está integrado por cuatro categorías de manejo: Reservas de Regiones Vírgenes, Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Sin embargo, la afectación de áreas en alguna de estas categorías es muy anterior a la promulgación del cuerpo legal antes citado. El decreto supremo N° 4.363 de 1931, que fija el texto refundido de la Ley de Bosques, fusiona y perfecciona disposiciones legales anteriores, facultando al Presidente de la República para establecer Reservas de Bosques y Parques Nacionales de Turismo en terrenos fiscales y también particulares que se adquiriesen por compra o expropiación.

Por su parte, el decreto supremo N° 531 de 1967, que dispone y manda que se cumpla y lleve a efecto como ley de la República la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (celebrada en Washington en 1940), establece las mismas cuatro categorías de áreas que las fijadas en la ley 18.362.

Finalmente, el decreto ley N° 1.939 de 1977, que trata de la adquisición, administración y disposición de los bienes del Estado o fiscales, establece que se podrán declarar Reservas Forestales o Parques Nacionales en los terrenos fiscales que sean apropiados. De este modo, en la legislación actualmente vigente vinculada al ámbito de acción de los Ministerios de Agricultura y Bienes Nacionales, se contemplan y definen cinco categorías de áreas protegidas: Parque Nacional, Reserva de Región Virgen, Reserva Nacional, Monumento Natural y Reserva Forestal. Se han declarado áreas en todas las categorías señaladas, excepto Reservas de Regiones Vírgenes.

La ley 18.362 de 1984 fija cinco objetivos de conservación para el sistema:

- . Mantener áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país o lugares con comunidades animales o vegetales, paisajes o formaciones geológicas naturales, a fin de posibilitar la educación e investigación y de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente.
- . Mantener y mejorar recursos de la flora y la fauna silvestres y racionalizar su utilización.
- . Mantener la capacidad productiva de los suelos y restaurar aquellos que se encuentren en peligro o en estado de erosión.
- . Mantener y mejorar los sistemas hidrológicos naturales.
- . Preservar y mejorar los recursos escénicos naturales y los elementos culturales ligados a un ambiente natural.

Asimismo se definen siete conceptos, siendo relevante destacar dos de ellos: "áreas silvestres" y "conservación":

Áreas silvestres: Los ambientes naturales, terrestres o acuáticos, pertenecientes al Estado y que éste protege y maneja para la consecución de los objetivos señalados en cada una de las categorías de manejo que conforman el sistema.

Conservación: La gestión de utilización de la biósfera por el ser humano, de modo que se produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero asegurando su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. La conservación comprende acciones destinadas a la preservación, el mantenimiento, la utilización sostenida, la restauración y el mejoramiento del ambiente natural.

La definición y objetivos de cada una de las cuatro categorías de manejo se indican en el apéndice.

Es necesario destacar que la ley 18.362 aún no está vigente, ya que está supeditada a la entrada en vigencia de la ley 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables. Esto a su vez depende de la fijación de la planta del personal de la nueva entidad que se crea, por parte del Presidente de la República, mediante Decreto Supremo expedido a través del Ministerio de Agricultura y suscrito además por el Ministerio de Hacienda.

2. EVOLUCION DEL SNASPE EN LOS ULTIMOS 30 AÑOS.

Desde la creación de la primera área protegida propiamente tal destinada a la preservación de la naturaleza, y existente en la actualidad, esto es el Parque Nacional Vicente Pérez Rosales, establecido en 1926, muchas otras unidades se fueron incorporando desde entonces, hasta llegar a la cifra actual de 83 áreas, que cubren cerca de 14 millones de ha (el 18% de la superficie de Chile continental).

En esta visión histórica resulta interesante analizar la evolución del SNASPE en relación a la incorporación de nuevas unidades en los últimos 30 años, dividiendo dicho período en los distintos gobiernos habidos hasta hoy.

Cuadro 1. Evolución del SNASPE en número de áreas y superficie en distintos gobiernos. Período 1964 - 1994.

PERIODO	Nº AREAS	SUPERFICIE (ha)	SUPERFICIE ANUAL (promedio)
1964-1970	24	9.460.993	1.576.832
1970-1973	2	3.837	1.270
1974-1989	24	1.500.246	93.765
1990-1994	4	183.862	45.965
TOTAL	54	11.148.938	371.631

Cabe señalar que el cuadro anterior comprende las áreas que permanecen hasta hoy, habiéndose considerado su actual superficie, independiente de la categoría y extensión original.

El actual SNASPE no es sólo producto de la creación de nuevas áreas. Como resultado de un exhaustivo proceso de evaluación iniciado en 1980, el sistema existente entonces sufrió importantes modificaciones, principalmente en el período 1980-1987, lo que involucró a cerca del 80% de las unidades.

En 1980 existían 103 áreas protegidas en las categorías de Parque Nacional (51) Reserva Nacional (52) que abarcaban una extensión de 6,85 y 7,14 millones de ha respectivamente. Como resultado del proceso de evaluación aludido, se ejecutaron diversas acciones, como desafectaciones (parciales y completas), reclasificaciones, incorporación de terrenos fiscales aledaños, fijación de límites de unidades en que el decreto de creación no los especificó, y fusión de unidades.

Es así como a fines de 1988 se habían desafectado totalmente 30 unidades (10 Parques y 20 Reservas) y en forma parcial, 8 unidades (4 Parques y 4 Reservas); 9 unidades fueron reclasificadas en la otra categoría (5 Parques y 4 Reservas); 8 Parques se reclasificaron como Monumento Natural; 8 unidades fueron reclasificadas y desafectadas parcialmente (1 Parque y 7 Reservas) y 5 Parques fueron fusionados. En términos de superficie lo anterior significó excluir del sistema 1,26 millones de ha (583.000 ha de Parques y 670.000 ha de Reservas); reclasificar 1,17 millones de ha de Parques como Reservas, 2,57 millones de ha de Reservas como Parque Nacional y 3.497 ha de Parque como Monumento Natural; e incorporar 613.000 ha de terrenos fiscales como Parque Nacional.

Comparando la situación del SNASPE existente en 1980 con el actual, se concluye que los Parques Nacionales se redujeron de 50 a 30 unidades, pero su extensión aumentó de 6,85 millones de ha a 8,38 millones (un 22%). Por su parte, el número de Reservas Nacionales bajó de 52 unidades a 41, reduciéndose también su superficie, de 7,14 millones de ha a 5,47 millones (un 23%). Areas declaradas como Monumento Natural en 1980 no existía ninguna; hoy se cuenta con 12 unidades, que abarcan alrededor de 14.600 ha. En suma, a un nivel global, el actual SNASPE en relación al de 1980 tiene un 20% menos de unidades y su extensión se redujo en un 1%.

1. ASPECTOS ESENCIALES DEL ACTUAL SNASPE.

Con el objeto de tener una visión global del actual SNASPE en relación a sus aspectos esenciales, a continuación se describen sucintamente siete de ellos referidos a su magnitud, cobertura, protección, planificación, ocupación humana, uso público y recursos disponibles.

3.1 Magnitud.

El SNASPE está conformado de la siguiente forma:

Cuadro 2. Constitución del SNASPE.

CATEGORIA	N° AREAS	SUPERFICIE (ha)
Parque Nacional	30	8.385.614
Reserva Nacional	41	5.469.189
Monumento Natural	12	14.661
TOTAL	83	13.869.461

Una característica importante de considerar es la localización, evidenciándose una fuerte concentración en cinco de las 13 regiones administrativas del país. Es así como el 66% del número total de áreas y el 97% de la superficie total protegida se encuentran en la regiones Primera, Cuarta, Décima, Décimo primera y Décimo segunda.

Cuadro 3. Número de áreas protegidas y superficie en las regiones administrativas con mayor concentración.

REGION	N° AREAS	SUPERFICIE (ha)	% AFECTADO DE LA REGION
I	5	633.706	11
IX	14	408.817	9
X	9	551.212	8
XI	18	5.264.849	48
XII	10	6.658.719	50
TOTAL	56	13.517.303	

Cabe señalar que las cinco regiones indicadas representan el 53% de la superficie continental del país, concentrándose en ellas el 18% de la población nacional.

3.2 Cobertura ecológica.

Las 83 áreas silvestres protegidas existentes protegen muestras de 54 ambientes naturales de un total de 83 en que se ha dividido el país. Agrupando dicho total en regiones ecológicas, la situación de cobertura es la siguiente:

Cuadro 4. Superficie de áreas protegidas según regiones ecológicas del país.

Región Ecológica	Superficie (ha) Región Ecológica (R)	Superficie (ha) Protegida (P)	% Protegido (P/R)
Desierto	17.773.000	170.237	0,9
Estepa alto andina	12.180.000	693.808	5,7
Matorral y bosque esclerófilo	5.167.000	30.698	0,6
Bosque caducifolio	6.438.000	37.826	0,6
Bosque laurifolio	2.615.000	242.802	9,2
Bosque andino-patagónico	6.156.000	949.082	15,4
Bosque siempreverde y turberas	15.663.000	8.496.534	54,2
Matorral y estepa patagónica	2.514.000	15.464	0,6
TOTAL	68.509.000	10.636.451 (*)	100,00

(*) Se excluyen zonas sobre límite vegetacional, campos de hielo y ambientes acuáticos.

El cuadro anterior demuestra que cuatro de las ocho regiones ecológicas tienen una escasa proporción protegida en el SNASPE. A un nivel más específico, considerando los 83 ambientes, faltan muestras de 29 de ellos y 17 están presentes en el sistema en una proporción inferior al 5% de la extensión que poseen.

3.3 Protección.

De las 83 áreas silvestres protegidas, se otorga protección y vigilancia permanente a 65 de ellas (80%). Sin embargo, a nivel de superficie ello equivale sólo a 3 millones de ha, lo que representa el 22% de la extensión total del sistema. Considerando que se

cuenta con una dotación de 410 personas en terreno (guardas y operarios de mantención) resulta que en promedio existen 5 personas por cada área silvestre protegida y en términos de superficie, una persona por cada 34.000 ha.

3.4 Planificación.

Se han definido y se aplican tres niveles de planificación en relación al SNASPE:

a. Nivel Directriz:

- Plan de Acción del Programa (existente)
- Políticas Técnicas para el Manejo de las Areas Silvestres Protegidas, según categorías (existente)

b. Nivel Normativo:

- Manual de Operaciones (existente)
- Manual de Capacitación (en preparación)
- Reglamento de Investigación (existente)
- Reglamento para filmaciones (existente)
- Reglamento para el Turismo de Aventura (existente)

c. Nivel Operativo:

- Planes de Manejo de las áreas (existentes y en preparación)
- Planes Operativos Anuales (escasos)
- Programa de Uso Público específico para una área silvestre protegida dada (inexistente).

En cuanto a planes de manejo se cuenta con 14 vigentes. Si se considera que se administran efectivamente 65 áreas silvestres protegidas, el déficit actual es de un 80%.

3.5 Ocupación humana.

Del total de la superficie que comprende el SNASPE, la gran mayoría son terrenos fiscales, presentándose pocos problemas de ocupación en términos de magnitud. De acuerdo a datos de un estudio reciente, en los Parques Nacionales, el número de habitantes permanentes en su interior, se localiza en 14 unidades y alcanza a 2.022 personas, correspondiendo el 18% a comunidades indígenas (355 personas), el 73% a propietarios privados (1.485 personas) y el resto a ocupantes ilegales (182 personas).

La superficie involucrada es cercana a 462.000 ha, que equivale al 5,5% de la extensión total de los Parques Nacionales.

A nivel de las Reservas existe ocupación en 18 unidades y abarca unas 225.000 ha, lo que representa el 4% de la superficie respectiva. Considerando ambas categorías, el número total de predios al interior de las áreas es de 575, con una superficie de 587.000 ha, el 70% de la cual corresponde a terrenos privados. Dicha extensión equivale al 5% de la superficie total del SNASPE.

3.6 Uso público.

La afluencia de visitantes a las áreas protegidas ha crecido ostensiblemente en un tiempo relativamente breve. Desde 588.000 personas en 1986, el número subió a 842.000 en 1993, lo que representa una tasa promedio de un 5% anual. De mantenerse ese nivel, el año 2.000 las visitas podrían llegar a 1,2 millones de personas.

Los turistas extranjeros que visitaron las áreas en 1993 fueron 110.000, lo que representa el 13% del total de visitantes. Ellos tienen una fuerte preferencia por tres áreas (Parques Nacionales Vicente Pérez Rosales, Torres del Paine y Villarrica), concentrándose en ellos cerca del 62% del total de extranjeros que accedieron a las áreas silvestres protegidas en 1993.

El período de visitas a las áreas es marcadamente estacional, ya que el 50% del total lo hizo en los meses de diciembre, enero y febrero, y las unidades más visitadas fueron seis: P.N. Vicente Pérez Rosales (117.000 personas), M.N. Cerro Nielol (65.000), R.N. Río Clarillo (58.000), P.N. Villarrica (53.000), P.N. Puyehue (52.000) y R.N. Peñuelas (49.000). En su conjunto ellas representan el 50% del total de visitantes a las áreas silvestres protegidas.

3.7 Recursos disponibles.

3.7.1 Recursos humanos.

Se cuenta con un total de 43 profesionales a nivel nacional dedicados exclusivamente al Programa. Ocho de ellos se ubican a nivel central en el Departamento de Patrimonio Silvestre (4 ingenieros forestales, 1 biólogo, 1 veterinario, 1 antropólogo, 1 diseñador) y los 35 restantes en las Oficinas Regionales y Provinciales de CONAF en el país.

A nivel de terreno existen 340 guardas y 70 operarios de mantención, presentes en 65 de las 83 áreas silvestres protegidas existentes. Dicho personal está organizado en cinco niveles: administradores, jefes de programa, guardaparques, ayudantes de guarda, y personal de apoyo y mantención.

3.7.2 Recursos financieros.

El aporte directo que CONAF asignó al Programa en 1994 alcanza a cerca de 1.100 millones de pesos (US\$ 2,5 millones), el 77% del cual se destina al pago de las remuneraciones de todo el personal y el resto se destina a operaciones.

El presupuesto en capital (vehículos e infraestructura) habitualmente es muy escaso, pero en algunas ocasiones se ha contado con recursos para adquirir equipos de radiocomunicación y motocicletas.

Cabe señalar que el presupuesto total que se asigna al Programa representa cerca del 10% del presupuesto total de CONAF. Dicha tasa se ha mantenido relativamente estable en los últimos 10 años.

3.7.3 Ingresos propios.

En la gran mayoría de las unidades que cuentan con personal para su protección y control se cobra un derecho a ingreso, que varía entre 300 y 4.500 pesos (US\$ 0,7 y US\$ 10). En cuatro áreas se cobra tarifa diferenciada a extranjeros, la que supera a la de los nacionales entre 1 y 2,3 veces (el máximo son US\$10). Por concepto de derecho a ingreso en 1992 se recaudaron alrededor de 190 millones de pesos (US\$ 460.000).

Otra fuente de ingreso es el cobro de derechos de concesión, existiendo en la actualidad 20 concesiones a título oneroso. Estas se refieren a diversos aspectos tales como la operación de infraestructura turística propia del área, la construcción y administración de instalaciones por parte del concesionario, o el ofrecimiento de ciertos servicios recreativos como las cabalgatas, por ejemplo. Por concepto de concesiones en 1992 se recaudó 48 millones de pesos (US\$ 117.000).

En resumen, los ingresos directos percibidos por CONAF en 1992 fueron cercanos a US\$ 600.000, lo que representa alrededor del 25% del presupuesto directo que el Estado gasta anualmente en el Programa de Patrimonio Silvestre, esencialmente en la protección y manejo de las unidades del Sistema.

Es importante señalar que, aunque no existen estudios específicos al respecto, se estima que el impacto económico que generan las visitas a las áreas, medido a través del gasto total en que las personas deben incurrir por acceder y permanecer en ellas

transporte, alimentación, alojamiento), puede ser significativo, pudiendo alcanzar a US\$ 4 millones en el caso de los nacionales y US\$ 14 millones en el caso de los extranjeros. Para los primeros se estimó un gasto diario de US\$ 22 y un período de permanencia de dos días para un total de 590.000 personas; para los extranjeros se estimó un gasto de US\$ 44 y un período de estadía de tres días para un total de 110.000 personas.

ROL DEL SNASPE EN EL MARCO DE LA POLÍTICA Y LEGISLACION AMBIENTAL NACIONAL.

En el texto del Mensaje con que el gobierno anterior envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, se definen los objetivos básicos y principios rectores que conforman la política ambiental. Esta, junto a la legislación e institucionalidad ambiental, constituyen la base para una gestión ambiental moderna y realista. Dichas bases dieron posteriormente origen a la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 9 de Marzo de 1994.

Considerando la trascendencia y alcance de dicha normativa legal al incluir objetivos y principios específicos "acerca de los que el país se propone alcanzar en materia ambiental, conciliándolos con las políticas económicas, sociales y de desarrollo que implemente el Gobierno"- según se señala en el Mensaje - resulta relevante analizar la vinculación y rol específico del SNASPE con respecto al marco conceptual ya señalado.

Cabe señalar que se definen dos características para la política ambiental: gradualidad y realismo. En relación al primer aspecto se plantea que revertir el curso del deterioro ambiental y buscar una forma en que el desarrollo pueda propiciarse, conciliándolo con la conservación del patrimonio ambiental del país, requiere de una modificación estructural. En tal sentido, la institucionalización del tema ambiental en el sector público, la revisión y dictación de normas sectoriales, los procesos educativos tendientes al cambio de actitudes respecto del medio ambiente, no pueden sino aplicarse gradualmente. De este modo, se contemplan algunas de las instituciones fundamentales para una gestión ambiental moderna e integrada, recogiendo principios básicos que sirvan como referencia para interpretar la legislación existente y la dictación de otros cuerpos legales sobre materias específicas.

En cuanto al realismo, ello se refiere a que los objetivos que persigue la política sean alcanzables, teniendo presente la magnitud de los problemas ambientales existentes, la forma y oportunidad en que se pretendan abordar, los recursos disponibles, y la información que existe para lograr un diagnóstico apropiado y definir soluciones reales.

4.1 En relación a los objetivos.

En el Mensaje se contemplan cuatro objetivos de la ley de Medio Ambiente:

- a. Darle un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.
- b. Crear una institucionalidad que permita a nivel nacional solucionar los problemas ambientales existentes y evitar la creación de otros nuevos.
- c. Crear los instrumentos para una eficiente gestión del problema ambiental, de modo que se pueda dar una adecuada protección a los recursos naturales.
- d. Disponer de un cuerpo legal general, al cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial.

Se estima que el rol y vinculación del SNASPE con los objetivos antes señalados, está referido a los siguientes aspectos:

- La ley de Medio Ambiente establece que el Estado administrará un Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas. Ello ratifica lo dispuesto en la ley 18.362 de 1984, que crea dicho sistema, definiendo que su administración, vigilancia y control corresponderá a la Corporación Nacional Forestal.

Si se considera que la Ley de Medio Ambiente le otorga un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio libre de contaminación, el SNASPE ejerce idéntico rol con respecto al deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza, como establece la Constitución. Uno de los medios más efectivos de cumplir este deber es a través de la creación y manejo de áreas protegidas por parte del Estado, lo que ha sido realizado por la gran mayoría de los países del mundo. En tal sentido, en la Ley de Medio Ambiente se revalida la aplicación de este instrumento que representa la creación y administración del SNASPE.

- Si bien la estructura del SNASPE y el ente administrador está claramente definido en la ley 18.362, la ley de Medio Ambiente establece que dicho sistema incluirá los Parques y Reservas marinas. Estas dos categorías están contempladas en la Ley General de Pesca y Acuicultura de 1989, correspondiéndole su tuición al Servicio Nacional de Pesca.

En tal sentido, la legislación específica crea una institucionalidad definida en relación a las áreas protegidas (CONAF y SERNAP), pero la legislación general (Ley de Medio Ambiente), aglutina en un solo sistema a las áreas protegidas terrestres y marinas, pareciendo no estar claro si la administración recae en una sola entidad o ambas mantienen su autonomía en el ámbito de su competencia.

La legislación relativa al SNASPE contempla varios instrumentos para una mejor gestión y conservación de las unidades que lo conforman. Es así como se establece la obligación de elaborar planes de manejo para las áreas; la posibilidad de otorgar concesiones de uso orientadas al cumplimiento de uno o más objetivos de los planes de manejo, las que se otorgarán mediante licitación pública; exigencia de realizar estudios de impacto ambiental por parte de los interesados, en caso que el Ministro de Agricultura decida autorizar obras, programas o actividades distintas a las contempladas en los planes de manejo; prohibición de realizar ciertas acciones en terrenos particulares insertos dentro de una unidad y en aquellos ubicados a una distancia inferior a 1.000 metros desde el límite; y fijación de prohibiciones y sanciones por la realización de determinados actos dentro de las áreas y determinación de los procedimientos pertinentes.

4.2 En relación a los principios.

Los cuatro objetivos de la ley de Medio Ambiente son cohesionados por los siguientes seis principios:

- a. **Prevención.** Se pretende evitar que se produzcan los problemas ambientales. Para ello se contemplan varios instrumentos, tales como la educación ambiental, el sistema de evaluación de impacto ambiental, planes preventivos de contaminación y normas sobre responsabilidad.
- b. **Incorporación a los costos de producción las inversiones necesarias para evitar la contaminación.**
- c. **Gradualismo.** Se refiere a contar con un marco general que sea aplicable a todas las actividades o recursos, respecto de los cuales posteriormente se crea una legislación especial.
- d. **Responsabilidad.** Los responsables por daños ambientales deben reparar a sus víctimas de ello, y materialmente el daño causado al medio ambiente, obligando al causante a restaurar el deterioro.

- e. Participación. Esta se manifiesta en la ley de varias maneras: información por parte de las organizaciones locales sobre proyectos que puedan causar impactos significativos y negativos sobre el medio, pudiendo hasta impugnar los nuevos proyectos en proceso de autorización; representación de la sociedad civil a través de un Consejo Consultivo; descentralización, buscando que las regiones decidan sobre los proyectos desde un punto de vista ambiental; educación, a objeto de aumentar la capacidad de las personas para participar en la búsqueda de soluciones, y fijación de normas de calidad ambiental.
- f. Eficiencia. Este principio se manifiesta de varios modos: las medidas que adopte la autoridad para enfrentar los problemas ambientales sean al menor costo social posible, privilegiando además instrumentos que permitan la mejor asignación de los recursos públicos y privados destinados a la solución de los problemas; se contemplan sólo principios e instituciones aplicables a la generalidad de los problemas, para que sean normativas especiales las que traten más a fondo los problemas de cada sector o recurso; se crea una entidad relativamente pequeña -CONAMA- prefiriendo que sea altamente calificada, para coordinar efectivamente las tareas pertinentes.

El SNASPE está estrechamente vinculado a los principios antes señalados. El principio de la prevención encuentra una clara expresión en el SNASPE, ya que la educación ambiental forma parte de sus objetivos de conservación. A su vez, en la definición y objetivos de un Parque Nacional está incorporado el concepto de educación; lo mismo ocurre en el caso de la categoría de Monumento Natural. En lo específico, la educación ambiental se focaliza hacia los visitantes que acuden a las áreas, cuya cifra llegó en 1993 a 842.000 personas, lo que demuestra el enorme potencial y relevancia de dicho instrumento preventivo, no sólo respecto de las áreas protegidas, sino del país en general en cuanto a su ambiente.

Asimismo aquellas obras, programas o actividades que deseen realizar terceros dentro de las áreas protegidas, y que no estén contempladas en el plan de manejo de una unidad dada, deberán considerar un estudio de impacto ambiental, cuya elaboración deberá sujetarse a las normas que establezca CONAF. Teniendo en cuenta los resultados de dicho estudio, el Ministro de Agricultura, mediante decreto supremo, fundado en razones de interés nacional, podrá autorizar la ejecución solicitada. No obstante, dicha autoridad puede revocar la autorización otorgada en caso de incumplimiento de las normas fijadas o cuando la ejecución ocasione alteraciones del medio ambiente que no pudieron preverse al momento de la autorización.

Toda la normativa anterior está expresamente consignada en la ley 18.362 de 1984. En relación al mismo tema se pronuncia la ley de Medio Ambiente, definiendo que si alguno de los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental,

que se mencionan en el artículo 10, se localiza próximo a recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectadas, requerirán de un estudio de impacto ambiental. La misma exigencia se plantea respecto de la ejecución de obras, programas o actividades de cualquier índole que se planee ejecutar dentro de las áreas protegidas, en que se presenta alguno de los efectos, características o circunstancias mencionadas en el artículo 11.

En cuanto al principio de responsabilidad, la ley del SNASPE no contempla la reparación a las víctimas del daño causado, ni tampoco la reparación material del daño causado al ambiente. Se pretende que este aspecto se incorpore en un anteproyecto de ley que modifica la ley 18.362, y que actualmente está en estudio en el Ministerio de Agricultura.

El principio de participación no está expresamente recogido en la ley del SNASPE. Sin embargo, institucionalmente, se estima de gran importancia enfatizar este aspecto, especialmente en relación a lograr la participación de la comunidad local y entidades involucradas con las áreas protegidas. Tradicionalmente, la elaboración de los planes de manejo de las áreas era realizada casi exclusivamente por funcionarios de CONAF, e incluso en el pasado su confección se contrataba a terceros, no contemplándose contractualmente ninguna relación o participación de distintas personas u organizaciones en su formulación. En los últimos tres años, este enfoque ha cambiado, incentivando una mayor participación de diversas entidades públicas y privadas vinculadas al área. Incluso, en el Parque Nacional Rapa Nui, CONAF creó en 1993 un Consejo Asesor conformado por 10 personas, representativas de ocho entidades distintas, y que es presidido por el Gobernador Provincial. Tiempo después, y en relación a este caso, y en el mismo sentido, se pronuncia la Ley Indígena de 1993, al disponer la creación de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, entre cuyas atribuciones está la de colaborar con CONAF en la administración del parque nacional.

En síntesis, del análisis antes expuesto, puede afirmarse que existe una estrecha relación entre el SNASPE y los objetivos y principios de la política ambiental nacional, que inspiraron y dieron el marco a la Ley de Medio Ambiente. Al respecto, dicho sistema está plenamente inserto en un ámbito jurídico del más alto nivel, como lo es la Constitución Política; está claramente definido el aspecto institucional, y se contemplan diversos instrumentos para su adecuada gestión.

Por otra parte, en cuanto a los principios, resalta con nitidez el aspecto preventivo, a través de mecanismos específicos. Otros principios, como el de responsabilidad y de participación, no están expresamente formulados, siendo materias susceptibles de ser incorporadas, tanto a través de la vía legal como de la formulación de políticas y normativas de manejo.