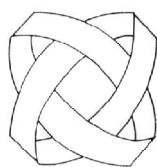




Universidad Nacional de Rosario - UNR

Centro de Estudios Interdisciplinarios – CEI



Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario - CERIR

Maestría en Integración y Cooperación Internacional

**LA RESERVA DE LA BIOSFERA
TRANSFRONTERIZA ANDINO NORPATAGÓNICA.
NUEVAS PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN EN
MATERIA DE CONSERVACIÓN ENTRE ARGENTINA
Y CHILE.**

Maestranda: Lic. Marta Carreras Casas
Directora de tesis: Dra. María Elena Lorenzini

Mayo de 2013

*A la naturaleza que nos inspira, nos cuida, nos refugia, nos alimenta y da reposo.
La que no admite fronteras y es merecedora del respeto de todas y todos.*

AGRADECIMIENTOS

A la directora de la tesis, Male, por su profunda dedicación y rigurosidad. Por su voz compañera, paciencia y su gran apoyo.

A Diego Varga, codirector y la persona que me ha orientado a la hora de organizar la temática ambiental del trabajo.

A las Personas del CERIR, Bruno, Marta, Lidia, Laura y Vero, por haber adoptado a una ambientóloga catalana en su centro de estudios y por la voluntad de facilitar siempre todo lo que está a su alcance.

A quien con gran amabilidad me sumergió a la realidad del proyecto de la RBT Andino Norpatagónica, los gestores de parte argentina: Anahí Pérez, y de la chilena: Héctor Adriazola y Pedro Araya.

A mi familia, que siempre siempre está y a la que doy gracias por haberme dado las alas. Por su incondicionalidad: Enric, Isabel y Nuri. Y Marc, el nuevo fichaje que nació durante esta aventura.

Al Río Rosa, por convertirse en mi casa durante 2 años, así como a todas las personas que han impreso su huella en esta tan grata experiencia.

A la familia internacional: Dani, Nele, Virginia, Juliana, Andrés, Julieta, Francis, Gastón, Tiago, Bruno, Marcelo, Anabela, Yanina.

A los amigos y familia que Argentina me regaló, que marcaron profundo una huella que no se va: Olga, Paula, Pablo, Marini, Juampi, Lucre, Julia.

A los y las que se encuentran a este lado del charco, mis motores, que siempre están en un lugar donde la distancia no implica lejanía: Núria, Gina, Víctor, Gerard, Marta Besolí, Laia, Gisela, Marina, Jordi Cuadras, Bargués, Kevin. Y a Jordi, que espero me siga acompañando en este nuevo ciclo.

RESUMEN/ABSTRACT

En el sur de Argentina y Chile se encuentra una extensa área natural de especial interés para su conservación que, además, presenta la particularidad de ubicarse en un espacio transfronterizo, es decir, que traspasa los territorios nacionales de ambos países. Este hecho se concibe como una oportunidad para entablar una cooperación que tenga como objetivo la conservación de los valores naturales y la biodiversidad del área en cuestión. Por ello, desde 2005 Argentina y Chile iniciaron un acercamiento para dar un trato parejo a este territorio y catalogarlo a partir de una figura de protección adaptada a esta realidad territorial: la de Reserva de la Biosfera Transfronteriza de la UNESCO. Sin embargo este proceso ha presentado ciertas potencialidades así como barreras que lo han dificultado. Esta experiencia refleja un caso en el que la cooperación en materia de conservación se considera el vehículo para lograr un objetivo común: la protección de un área natural. Al mismo tiempo la superación de las mencionadas barreras en este contexto constituye un desafío.

In southern Argentina and Chile there is a vast natural area of special interest for conservation. This area presents the peculiarity of being located in the border area, as it crosses the national territories of both countries. This is seen as an opportunity to engage in cooperation that aims to conserve the natural values and biodiversity of the area in question. Therefore, since 2006 Argentina and Chile initiated a rapprochement to give equal treatment to this territory and catalogue it as an adapted entity according to this territorial reality: the Transboundary Biosphere Reserve of UNESCO. However this process has presented some potentialities and barriers that have hindered the actual development. This experience reflects a case where cooperation in the area of conservation is considered the vehicle to achieve a common goal: the protection of a natural area. At the same time overcoming the barriers mentioned in this context constitutes a great challenge.

Palabras clave: cooperación en materia de conservación, reserva de la biosfera transfronteriza de la UNESCO, barreras.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

- **ACE 16** Acuerdo de Complementación Económica N° 16
- **AN** Área Natural
- **ANP** Área Natural Protegida
- **ANPT** Área Natural Protegida Transfronteriza
- **APN** Administración de Parques Nacionales
- **CDB** Convenio sobre la Diversidad Biológica
- **CERIR** Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario
- **CIC-MAB** Consejo Internacional de Coordinación del MAB
- **CITES** Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
- **CMAP** Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN
- **CMNUCC** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
- **CNUMAD** Convención de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
- **CNUMAH** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano
- **COFEMA** Consejo Federal de Medio Ambiente
- **CONADI** Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
- **CONADIBIO** Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica
- **CONAF** Corporación Nacional Forestal
- **CONAMA** Comisión Nacional de Medio Ambiente de Chile
- **COREMA** Comisión Regional Medio Ambiente de Chile
- **ENB** Estrategia Nacional de Biodiversidad de Argentina
- **ENBD** Estrategia Nacional de Biodiversidad de Chile
- **FAO** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
- **FMAM** Fondo para el Medio Ambiente Mundial
- **GEF** Global Environment Facility
- **INTA** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- **MAB** Programa Man and Biosphere

- **MAP** Plan de Acción Madrid
- **MERCOSUR** Mercado Común del Sur
- **MERMRB** Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera
- **NU** Naciones Unidas
- **OCDE** Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
- **OI** Organismo Internacional
- **ONU** Organización de las Naciones Unidas
- **PAM** Plan de Acción de Madrid
- **PNAP** Política Nacional de Áreas Protegidas de Chile
- **PHI** Programa Hidrológico Internacional
- **PICG** Programa Internacional de Ciencias de la Tierra
- **PNUMA** Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- **RB** Reserva de la Biosfera
- **RBT** Reserva de la Biosfera Transfronteriza
- **RBTAN** Reserva de la Biosfera Transfronteriza Andino
Norpatagónica
- **RMRB** Red Mundial de Reservas de la Biosfera
- **UNESCO** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la
Ciencia y la Cultura
- **SAyDS** Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
- **SECTUR** Secretaría de Turismo de la Nación
- **SERNAH** Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano
- **SERNATUR** Servicio Nacional de Turismo
- **SIFAP** Sistema Federal de Áreas Naturales Protegidas
- **SIG** Sistema de Información Geográfica
- **SNAP** Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- **SNASPE** Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado
- **SPLIF** Servicio de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales
- **UICN** Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
- **UACH** Universidad Austral de Chile
- **ULA** Universidad de Los Lagos
- **USS** Universidad de San Sebastián
- **WWF** World Wildlife Fund

ÍNDICE

	Pág.
Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Resumen/Abstract	iv
Acrónimos y Siglas	v
Índice	vii
Índice de tablas, cuadros e imágenes	x
INTRODUCCIÓN	1
Marco teórico metodológico	4
CAPÍTULO I: Cooperación en materia de conservación	13
El concepto de cooperación desde la perspectiva de las relaciones internacionales	14
Cuando el ambiente se convierte en el marco de la cooperación	15
Antecedentes de la cooperación en materia de conservación: los aportes de las Cumbres Medioambientales	17
Barreras	26
CAPÍTULO II: La UNESCO, el MAB y las Reservas de la Biosfera	31
La UNESCO	32
El Programa MAB	34
Los instrumentos del MAB	36
Las RB. Un concepto que va más allá de las Áreas Naturales Protegidas	37
Las Áreas Naturales Protegidas	37
Las ANP Transfronterizas	40
Las RB como elemento funcional	43
CAPÍTULO III: La relación bilateral argentino-chilena y la legislación en materia de conservación	50
La relación bilateral entre Argentina y Chile como marco de la cooperación para la declaración de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica	51
La relación bilateral en los años noventa	52

La Declaración Presidencial Conjunta Argentino-Chilena de 1991	53
Ciertas “tensiones” que afectaron los niveles de confianza en la relación bilateral	54
Retomando el camino de la cooperación	56
El lugar de la cooperación: Los Comités de Integración	57
El Comité de Integración Región de Los Lagos	60
La legislación ambiental de Argentina y Chile	64
La política ambiental Argentina	65
Antes y Después de la Constitución de 1994	66
La Ley General del Ambiente N° 25.675. Un marco normativo para la temática ambiental	67
La firma del CDB por parte de Argentina y sus frutos	68
Las ANP de la Argentina	70
Chile y su legislación ambiental	73
Derechos fundamentales y medio ambiente. La Carta Magna de 1980	73
Una Ley Marco para la temática ambiental: La Ley de Bases para el Medio Ambiente 19.300	75
Biodiversidad y Conservación en Chile. El inicio	77
La conservación de la biodiversidad y las ANP desde la ventana legal chilena. La Estrategia Nacional de Biodiversidad y su continuidad a través de las regiones	79
La Estrategia Regional para la Conservación y Utilización Sostenible de la Biodiversidad de la Décima Región de Los Lagos	81
La Política Nacional de Áreas Protegidas	82
Categorías de ANP funcionales en el país trasandino	83
Legislación ambiental bilateral de Argentina y Chile	85
La dimensión ambiental en la <i>nueva relación</i> . La firma del Tratado sobre Medio Ambiente entre Argentina y Chile de 1991	85
La conservación en la relación bilateral: El Protocolo Específico Adicional sobre la Conservación de Flora y Fauna Silvestre compartida	87
La firma del Acuerdo entre la APN y la CONAF sobre cooperación en la Protección, Manejo e Investigación de Parques Nacionales y otras categorías de AP	87
El Tratado de Maipú de 2009 y su mirada hacia la cuestión ambiental	89
Otros convenios firmados entre Argentina y Chile sobre medio ambiente	90
Convenios internacionales ambientales suscritos por Argentina y Chile	92
Sistemas de catalogación de las ANP de Argentina y Chile en relación con el modelo de la UICN	95
Balance de la “nueva relación” argentino-chilena, las respectivas legislaciones y la	

cooperación en materia de conservación	100
CAPÍTULO IV: La Reserva de la Biosfera Andino Norpatagónica. El recorrido de la gestión desde los inicios	105
El proyecto de la Reserva de la Biosfera Andino Norpatagónica	105
Antecedentes	106
La mirada técnica del proyecto de la RBT Andino Norpatagónica: Los Encuentros Técnicos Binacionales	108
La firma del Acta de Intención	115
Después de la firma del Acta de Intención: la postulación de las RB a la UNESCO y la aceptación por parte de este OI	117
Cuando las RB son una realidad. La trayectoria del proyecto desde el Comité de Integración Región de Los Lagos	118
La creación del órgano rector de la RB: los respectivos Comités de Gestión	121
La actualidad de la iniciativa y la evolución de la Gestión de la cooperación	124
CAPÍTULO V: Barreras y potencialidades de la Cooperación para la creación de la RBTAN	127
La calidad de la cooperación en materia de conservación del proyecto de creación de la RBTAN	128
Las Barreras a la cooperación en el proceso de declaración de la RBTAN	133
CONCLUSIONES	144
BIBLIOGRAFÍA	151

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS E IMÁGENES

TABLAS	Pág.
Tabla 1. Criterios de calidad de la cooperación en Áreas Naturales Protegidas Transfronterizas	7
Tabla 2. Reuniones del Comité de Integración Región de Los Lagos	61
Tabla 3. Comisiones y Subcomisiones participantes en la XXIX Reunión del Comité de Integración Región de Los Lagos de septiembre de 2011	61-62
Tabla 4. Modalidades de Protección Oficial del Patrimonio Ambiental en Chile	83-84
Tabla 5. Convenios Internacionales Ambientales suscritos por Chile y Argentina	92-95
Tabla 6. Categorías de Manejo de la UICN (1994)	96-98
Tabla 7. Equivalencias de las figuras de ANP nacionales de Argentina y Chile con las de la clasificación establecida por la UICN, según los objetivos de manejo	99
Tabla 8. Criterios de Zonificación para las RB	114
Tabla 9. Mapa y ubicación (límites geográficos) de la RBT Andino Norpatagónica	116
Tabla 10. Hectáreas de las RB Andino Norpatagónica y la RB Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes	116-117
Tabla 9. Entidades Organizativas de las RB Andino Norpatagónica y RB Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes	121-122
CUADROS	Pág.
Cuadro 1. Mapa conceptual acerca de la Cooperación en materia de Conservación	24
Cuadro 2. Estructura organizativa del Comité de Gestión de la RB Andino Norpatagónica	123
Cuadro 3. Etapas para el proceso de creación de la RBT Andino Norpatagónica	127
IMÁGENES	Pág.
Imagen 1. Zonificación en las RB	45
Imagen 2. Logotipo de la RBT Andino Norpatagónica	142

INTRODUCCIÓN

Transitamos los caminos de la globalización hacia un mundo en el que se difuminan las fronteras. Cayó el muro de Berlín en 1989 evidenciando que se estaban sentando las bases para implantar de forma vertiginosa un sistema caracterizado por el grado de permeabilidad hacia el exterior. La velocidad de estos acontecimientos supera la forma de planificarlos, dando lugar a una situación que nadie imaginaba hace algunos lustros, marcada por un aumento de la interdependencia y un mayor flujo internacional de personas, comercio, información y capital. Las implicancias de esta apertura han significado el aumento de los vínculos entre diferentes actores del sistema internacional, en el que no sólo los países son piezas operantes, sino que ha aparecido otro rango de actores que tienen injerencia en este escenario de “gobernanza global”.

En este trabajo nos interesa destacar dos aspectos derivados de lo mencionado: por un lado, que el flujo transnacional progresivo ha conducido a facilitar que países que durante décadas mantuvieron relaciones caracterizadas por un clima de tensión hicieran el esfuerzo de cerrar ciertos temas conflictivos para poder intervenir en otros ámbitos y facilitar su inserción a un mundo dominado por el neoliberalismo. Por el otro, en este contexto de globalización creciente, el surgimiento de una racionalidad economicista dominante ha derivado en una forma de ver al ambiente, tejido complejo que alberga el entorno natural y cultural en el que se desarrolla la vida, como mero proveedor de recursos para alimentar la cadena consumista que hace de motor al capitalismo. Este hecho, considerando al ambiente la base de la existencia y parte esencial de la vida, ha generado consecuencias negativas respecto de la degradación de grandes ecosistemas y sus valores naturales.

Estos primeros párrafos nos llevan a definir el hilo conductor de este estudio que abarca dos aspectos que se van imbricando a lo largo de la investigación: la relación entre la Argentina y Chile y la necesidad de conservar áreas naturales transfronterizas¹.

Para el primer aspecto se puede considerar que a partir de la década de los noventa hubo un relanzamiento de esta relación, en la cual los gobernantes en ejercicio dieron fe de la voluntad de iniciar un proceso de integración entre los dos países, resolviendo primeramente los problemas limítrofes, acompañado de la firma de una

¹ A los fines de este trabajo se entiende que un territorio transfronterizo es aquel que está dividido por una o más fronteras internacionales.

batería de acuerdos que iban desde aspectos aduaneros, económicos hasta ambientales. Debido a la extensión de la frontera argentino-chilena, y a su vez vista como un potencial de conexión para todos estos temas, en 1984 se decidió crear gradualmente los llamados Comités de Frontera, rebautizados en 2006 como Comités de Integración, dando énfasis a esta voluntad de trabajo conjunto para el abordaje de problemáticas comunes. Estas instancias constituyen hasta el momento foros permanentes de intercambio entre regiones chilenas y provincias argentinas a través de los cuales se tratan aspectos como el tránsito fronterizo, aduanas, comercio, educación, salud, medio ambiente, y otros temas según la coyuntura.

Si nos detenemos en este preciso instante y siguiendo el contexto de la relación bilateral entre Argentina y Chile se nos presenta la oportunidad de dar paso al segundo aspecto al cual se va a hacer referencia. Esto es, el interés por cooperar² para catalogar y gestionar áreas naturales que presentan la particularidad de traspasar fronteras nacionales y que sus características las hacen propicias para buscar estrategias de manejo que aseguren la pervivencia de sus valores. Desde el año 2005 en territorio de la X Región de Los Lagos en Chile y las Provincias de Chubut y Río Negro de Argentina y en el seno del Comité de Integración Región de Los Lagos surgió la propuesta de crear un área, dotada de una categoría de gestión que contemplara la condición transfronteriza de la zona, que permitiera conservar los valores naturales y promover un desarrollo sustentable³. Para ello, después de varios encuentros se acordó que la figura más pertinente era la de Reserva de Biosfera Transfronteriza (RBT)⁴ propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Este mismo organismo considera las Reservas de la Biosfera (RB) como "zonas de ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de los mismos,

² La cooperación a la que se hace referencia alude a la coordinación de políticas que ejerce un grupo de actores del sistema internacional para lograr un objetivo que genera beneficio mutuo. Si acotamos este concepto a lo que nos incumbe podemos categorizarlo como cooperación en materia de conservación, entendiéndola como aquella que se lleva a cabo con el fin de establecer y/o manejar un área natural compartida. El manejo consiste en desarrollar y ejecutar estrategias compatibles con la conservación y el desarrollo sustentable de los territorios que las conforman y sus valores naturales y culturales.

³ La idea de desarrollo sustentable o sostenible se formaliza por primera vez en 1987 en el informe "Nuestro Futuro Común", o más conocido como "Informe Brundtland" de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas y se refiere al desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

⁴ Se entiende por Reserva de la Biosfera Transfronteriza un área natural que traspasa una o más fronteras nacionales que posee un reconocimiento oficial de nivel internacional por parte de la UNESCO. En el Capítulo II se amplía la información sobre el Programa Man and Biosphere de la UNESCO y las Reservas de la Biosfera.

reconocidas en el plano internacional como tales en el marco del Programa Man and Biosphere (MAB) de la UNESCO"⁵. Dichas áreas representan laboratorios al aire libre cuyo punto fuerte es que buscan integrar las sociedades en la naturaleza como una única parte, con el propósito de ofrecer herramientas para llevar a cabo un desarrollo sustentable. Asimismo forman parte de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera (RMRB)⁶.

En este caso se trabajó desde el Comité de Integración Región de Los Lagos y se procedió a declarar primero dos RB por separado en cada país para después, una vez que cada una de ellas estuviese dotada de un comité de gestión y se pudiera regir con su propio plan de gestión, presentar la propuesta a la UNESCO de declaración de la transfronteriza.

A partir de todo lo expuesto, presentamos el objeto de estudio, que corresponde a la creación de la futura Reserva de la Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica (RBTAN) que va a unir las ya declaradas en 2007 RB Andino Norpatagónica perteneciente a la Argentina y la RB de los Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes de Chile. Lo que interesa de este proceso es ver cómo ha sido la evolución de la cooperación entre los gestores del proyecto de Argentina y de Chile⁷ para la declaración de la RBTAN en el período 2005-2011, cuáles han sido los obstáculos que ambos actores enfrentaron en el proceso de cooperación y de qué manera las barreras identificadas afectaron la calidad de la cooperación de dicho proyecto transfronterizo.

El recorte temporal va del 2005 al 2011. El inicio tiene que ver con el surgimiento de la propuesta de creación de esta área de manejo binacional, en la XXIII Reunión del Comité de Integración de Los Lagos realizada en Marzo de 2005 en Las Grutas, Argentina. El cierre corresponde a la fecha en la que los gestores de ambas RB

⁵ UNESCO (1996) "Reservas de la Biosfera: La Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial". UNESCO, París [En línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001038/103849sb.pdf> (Consultado, noviembre de 2009). El Programa MAB (en sus siglas en inglés) surge en el año 1971 como un programa que se basa en analizar los efectos de las sociedades en el conjunto de la biosfera y basar estos aprendizajes en la búsqueda de soluciones.

⁶ Formada por el total de las Reservas de la Biosfera existentes en el planeta, es el instrumento del Programa MAB para la conservación de la diversidad biológica y el uso sustentable de sus componentes.

⁷ Los gestores del proyecto RBTAN son los organismos que están participando principalmente en esta iniciativa y que enmarcan su trabajo en el seno del Comité de Integración Región de Los Lagos, en la Subcomisión Reserva de la Biosfera creada *ad hoc*. Hablamos de la Administración de Parques Nacionales (APN), el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA) y los Gobiernos de las Provincias de Río Negro y Chubut en la Argentina y la Corporación Nacional Forestal (CONAF) en Chile.

individuales deberían haber tenido aprobados los respectivos planes de gestión. Sin embargo, hasta el momento la parte chilena todavía no ha constituido su comité de gestión, cosa que dificulta el avance en el plan de gestión. Por otro lado los gestores de la parte argentina constituyeron su autoridad de gestión en el año 2010 y en diciembre del mismo aprobaron el Plan Estratégico Preliminar de la RB.

Asimismo la investigación busca responder qué avances y obstáculos ha presentado el proceso de cooperación para la declaración de la RBT Andino Norpatagónica en el periodo de estudio. Este planteo parte del supuesto que al iniciar el proyecto se establecieron una serie de mecanismos de planificación y diálogo en el seno del Comité de Integración de Los Lagos que ofrecía un marco que facilitaba el trabajo conjunto entre las partes. A pesar de que puede considerarse que tales aspectos han facilitado la cooperación, han surgido al mismo tiempo dificultades en ambos países que han trabado el proceso, generando dinámicas de funcionamiento en solitario de cada parte y por lo tanto influyendo negativamente en la misma.

Marco teórico-metodológico

Esta investigación plantea dos objetivos generales que son, por un lado, *comprender la evolución del proceso de cooperación argentino-chileno para la declaración de la futura RBTAN desde la óptica de la complejidad* y, por otro lado, *analizar cómo inciden las barreras a la cooperación argentino-chilena sobre la gestión para la futura declaración de la RBTAN*.

Además se han fijado cuatro objetivos específicos. El primero es *describir el Programa MAB de la UNESCO, desde su origen en 1971, y el papel de las RB*. Esta tarea facilita entender bajo qué filosofía se inicia el proyecto de declaración de la RBT Andino Norpatagónica, en concordancia con la lógica que opera en el funcionamiento de este programa, y lo que representa a nivel internacional ser poseedor de esta categoría de gestión del territorio como es la de Reserva de la Biosfera Transfronteriza. El segundo es *examinar la evolución del proceso de cooperación argentino-chileno* con el propósito de alcanzar la declaración de la RBT Andino Norpatagónica utilizando como marco general la relación bilateral de ambos países a partir de la década de los noventa, en la que los gobernantes en ese momento le dieron un nuevo enfoque. Esto nos permite *identificar las similitudes y diferencias en las políticas en materia de conservación en cada uno de los Estados*. El tercer objetivo específico es *describir el*

proceso de gestión para la creación de la Reserva de la Biosfera Andino Norpatagónica para ver de dónde surgió la iniciativa y cómo se está llevando a cabo. Asimismo se identifican qué tipo de barreras dificultan el tránsito de este proceso de declaración de la RBT. El cuarto y último objetivo específico es analizar las potencialidades y dificultades de la cooperación entre Argentina y Chile para la gestión de la creación de la RBT Andino Norpatagónica.

El diseño de esta investigación está basado en el planteo de la siguiente hipótesis:

El proceso de creación de la RBT Andino Norpatagónica ha sido cooperativo y ha presentado barreras evidenciando una relación de doble vía entre estas variables (cooperación y barreras)⁸. La cooperación se ha dado principalmente en lo referente a la planificación del proceso. Es decir, cuando desde su inicio, y bajo el paraguas del Comité de Integración Región de Los Lagos, se evidenció una dinámica caracterizada por la celebración de reuniones y encuentros periódicos de equipos técnicos y de la administración que definieron paso a paso el camino conjunto a seguir. De esta forma se puede señalar que hubo logros importantes como la constitución de una Subcomisión Reserva de la Biosfera dentro del Comité de Integración encargada de este proyecto; la zonificación conjunta de la zona tal como lo requieren las RB y la presentación ante la UNESCO de las dos áreas en cuestión con la estrategia de que fueran declaradas primero, individualmente, y una vez que cada una de ellas tuviera su propia dinámica, lograr la declaración de la RB transfronteriza. En cuanto a las barreras, encontramos que pese a la voluntad de cooperar de las partes, las realidades internas de cada país - vinculadas con su organización administrativa- han generado una serie de obstáculos que trabaron el proceso. Allí se evidencia cierta autonomía en el funcionamiento de cada parte. Este hecho repercute haciendo que lo planificado previamente no se cumpla siguiendo una lógica de trabajo conjunto como es el caso de la constitución de los equipos de gestión de ambas áreas y la aprobación de los planes de gestión, en los cuales Chile ha experimentado ciertas dificultades que le impidieron consolidar dichos puntos.

⁸ El Capítulo I, que es una extensión del Marco Teórico, amplía la información referente a las variables mencionadas: cooperación y barreras.

La primera variable que se va a trabajar es la **cooperación entre los gestores del proyecto de Argentina y Chile para la eventual creación de la RBT Andino Norpatagónica**, que refiere al trabajo conjunto para la planificación, zonificación, definición de objetivos e intercambio de experiencias que se está llevando a cabo y que posibilitarían, en un futuro, la declaración como Reserva de la Biósfera del área en cuestión. Ésta nos va a permitir determinar en qué medida el proceso ha sido cooperativo según lo que se enuncia en la hipótesis. En este punto es necesario aclarar que se evidencia cierta aleatoriedad puesto que si bien existe la intención por parte los promotores de esta iniciativa de declarar la RBT, todavía no se tiene la certeza si va a ser posible alcanzar dicho objetivo. Cabe agregar que los principales actores que llevan a cabo esta gestión también son conscientes de este riesgo y por esto se asume como probable la declaración de la RBTAN, especialmente si tomamos en cuenta la incertidumbre que caracteriza al sistema internacional desde el fin de la Guerra Fría. Para determinar la calidad de la cooperación transfronteriza en esta RBT se va a hacer uso de una lista de criterios que la Federación EUROPARC⁹ ha diseñado después de realizar un recorrido por distintas experiencias transfronterizas, que indican si una iniciativa de esta índole está siguiendo una buena gestión acorde a los objetivos planteados. Cabe mencionar que aunque este organismo no gubernamental trabaja principalmente sobre experiencias europeas presentó este sistema de certificación en el 5° Congreso Mundial de Parques realizado en Durban, Sudáfrica, en Septiembre de 2001, como un marco de trabajo válido para iniciativas transfronterizas independientemente del tipo de área protegida, del paisaje o ecosistema que alberguen o de la región del mundo que ocupen¹⁰.

El objetivo que se persigue cuando se crea una RBT es lograr una unidad de conservación funcional a través de las fronteras. Para ello los esfuerzos irán enfocados a adoptar un plan de zonificación común coherente, desarrollar un entendimiento común de las características de las zonas respectivas, armonizar las estructuras de gestión en ambos lados y llevar a cabo la investigación conjunta y los programas de vigilancia. Los criterios que propone EUROPARC (diferenciados entre primarios y secundarios) que

⁹ La Federación EUROPARC es una organización pan-europea políticamente independiente y sin ánimo de lucro cuyo propósito es dar soporte y promover las áreas protegidas en Europa. Sus miembros representan a Áreas Naturales Protegidas y otras organizaciones implicadas en el manejo.

¹⁰ EUROPARC (2012) "Following Nature's Design. Promoting cross-border cooperation in nature conservation" [En línea] Disponible en: <http://www.europarc.org/uploaded/documents/455.pdf> (Consultado, noviembre de 2012).

van a indicar que una iniciativa transfronteriza se está llevando a cabo acorde al objetivo mencionado son los que se muestran en el cuadro siguiente:

Criterios Primarios
Las Áreas Naturales Protegidas Transfronterizas (ANPT) deben tener una visión común. Determinación de las líneas de trabajo de forma conjunta. Existencia de un acuerdo oficial firmado sobre la cooperación entre las áreas protegidas. Asegurar la cooperación permanente entre el personal de cada área o nivel.
Criterios Secundarios
Existencia de normas o principios rectores para la cooperación Puesta en marcha de un sistema de intercambio de datos. Garantía de comunicación en distintos idiomas ¹¹ . Monitoreo ecológico conjunto. Base financiera para la cooperación transfronteriza.

Tabla 10. Criterios de calidad de la cooperación en Áreas Naturales Protegidas Transfronterizas. Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de la Federación EUROPARC "Following Nature's Design. Promoting cross-border cooperation in nature conservation".

La segunda variable que se tiene en cuenta son las **barreras a la cooperación**, entendidas como los aspectos que obstaculizan la cooperación en materia de conservación. Para ello se recurre a una lista de dificultades propuestas por Harris y otros que enumeramos a continuación: 1) diferencias legales y gubernamentales que compliquen la coordinación y la implementación, 2) barreras de comunicación, movimiento e información, 3) diferencias sociales y culturales, incluso de lenguaje, que inhiben el desarrollo estricto y el sentido común de comunidad y 4) disparidades económicas que dificulten la buena voluntad de los implicados o la capacidad de participar en el proyecto.¹² Este listado sirve de guía para un análisis de múltiples aspectos.

Por lo tanto en esta investigación se muestra la relación entre la cooperación con las barreras, analizando de qué forma intervienen en los criterios de calidad la existencia

¹¹ Para esta investigación no se va a tener en cuenta este criterio puesto que los dos países usan la misma lengua.

¹² HARRIS Elizabeth y otros (2001) "Transboundary Collaboration in Ecosystem Management: Integrating Lessons from Experience". Tesis de Maestría de la School of Natural Resources & Environment, Universidad de Michigan [En línea] Disponible en: http://www.snre.umich.edu/ecomgt/pubs/transboundary/TB_Collab_Full_Report.pdf (Consultado, junio de 2012).

de las barreras mencionadas, o si por el contrario estas barreras son superadas por la buena gestión de la cooperación.

Para abordar los interrogantes centrales de esta tesis, proponemos analizarlos desde el enfoque de la complejidad porque facilita generar una relación dialéctica entre disciplinas que normalmente se trabajan de forma separada pero que a su vez se consideran caras de una misma moneda para abordar un problema desde un enfoque múltiple.

James Rosenau sostiene que “las Relaciones Internacionales trascienden los límites disciplinarios. Las preguntas que plantean y las respuestas que buscan no pueden ser fácilmente confinadas a lo político o lo económico. Son una empresa de integración, que se nutre de cualquier aspecto de la condición humana que pueda motivar a los pueblos u organizaciones”¹³. Es por esto que en este trabajo se imbrican por un lado las ciencias ambientales en su sentido más amplio, para abordar un tema de gestión territorial, con el aporte de disciplina de las relaciones internacionales, por tratarse del estudio de un proceso que afecta a dos países: Argentina y Chile. Se establece, por lo tanto, un continuo diálogo mientras se va transitando por los caminos de la construcción de los saberes. Se busca un respaldo en diversos horizontes disciplinarios para entender cómo se da este proceso de cooperación en este ámbito, que implica el trabajo conjunto entre dos países para llevar a cabo la eventual declaración de una RBT.

Añadiendo a este razonamiento, nos encontramos ante un panorama internacional donde después de la etapa de Guerra Fría resulta necesario asumir una incertidumbre manifiesta que requiere abordajes más complejos en los trabajos de investigación. En el caso de la creación de la RBT Andino Norpatagónica se presentan muestras que dan cuenta de esta complejidad: se trata de un proceso de carácter binacional¹⁴ y transfronterizo en el que no sólo hay relación entre los dos países que lo van a llevar a cabo, sino que cada uno alberga en su interior, y a su vez interrelacionados entre sí, otros niveles de actuación que participan en el proceso. Además, haciendo referencia al vínculo entre Argentina y Chile, también se presentan ciertos aspectos que tienen injerencia, ya que desde la década de los 90 se pasó de una

¹³ ROSENAU, James N. (1997) “Cambio y complejidad” en publicación *Análisis Político*, Nro.32. IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. UN, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá. Págs. 106-119 [En línea] Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2032.pdf> (Consultado, noviembre de 2011).

¹⁴ El término binacional hace referencia a un proyecto que implica a dos países.

situación de tensión y conflicto permanente a la voluntad de formalizar una alianza estratégica, con intermitentes "«*momentos de crisis*», entre ellos la denominada «*crisis del gas*»"¹⁵. Así, los años noventa representan un punto de inflexión para los dos países, en el cual se manifestó una clara voluntad de acercamiento y de romper las tensiones que habían caracterizado la relación en las décadas anteriores. "Francisco Rojas Aravena, al señalar que Argentina y Chile muestran un camino de éxito en la cooperación y asociación bilateral y concretamente, con respecto a la década de los noventa, considera que esos años marcaron hitos sustantivos en la relación bilateral: solución de todos los litigios fronterizos, el establecimiento de un plan de integración física, aumento de las inversiones recíprocas, el desarrollo de medidas de confianza mutua, ejercicios militares, participación conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz, metodología para la homologación y transparencia del gasto militar, ampliación del intercambio cultural y académico y una institucionalidad para la cooperación"¹⁶. La apertura de estos espacios de cooperación y concertación, ya sea económica, política o militar, entre dos Estados que tienen funcionamientos diferentes, así como estrategias de inserción al sistema internacional distintas, representan nuevos vínculos que requieren de un trabajo conjunto en la búsqueda del bienestar común. Esta reflexión permite dar cuenta de la gran complejidad que caracteriza este giro en el vínculo argentino-chileno si se trata de entender y buscar fórmulas para abordar aspectos diversos.

En vistas de todo este panorama descrito anteriormente retomamos a Rosenau, que hace una reflexión pertinente acerca de los aportes de la **Teoría de la Complejidad** en las Relaciones Internacionales, asumiendo que, después del fin del bipolarismo entre Estados Unidos y Rusia, "asistimos a la evolución de una nueva época"¹⁷, donde "la incertidumbre es la norma y la aprensión el estado de ánimo"¹⁸. Considera, además, que el centro está ocupado por un "sistema complejo adaptable"¹⁹, el cual "se distingue por tener un conjunto de partes relacionadas entre sí, cada una de las cuales tiene la capacidad potencial de ser un agente autónomo que al actuar autónomamente puede influir en los demás, y todas las cuales pueden mostrar una conducta tipificada al

¹⁵ COLACRAI, Miryam y LORENZINI, María Elena (2006) "La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales" en Bologna, Alfredo Bruno (2006) *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Volumen 1, 1ª Ed. Rosario, UNR Editora. Págs. 181-218.

¹⁶ COLACRAI, Miryam y LORENZINI, María Elena (2006) Op. Cit.

¹⁷ ROSENAU, James (1997) "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales", en *Nueva Sociedad*, Nro. 148, Marzo-Abril 1997. Págs. 70-83.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

mantener rutinas cotidianas, o romper con las rutinas cuando surgen nuevos retos que requieren nuevas respuestas y nuevos patrones"²⁰.

La complejidad no pretende predecir sino facilitar la comprensión. Igualmente es oportuno dejar claro que a pesar de usar este enfoque como la lente para analizar el objeto de estudio de esta investigación, tomamos en consideración la existencia de una serie de dificultades metodológicas que se traducen en limitaciones a la hora de obtener los resultados de la investigación. Como diría Edgar Morin, "la complejidad es una palabra problema y no una palabra solución"²¹. Aún así es primordial ser conscientes de esta complejidad. "Una visión compleja no es completa, aunque aspira a serlo. La complejidad nos permite ser conscientes de lo que no podemos abarcar. Utilizar la racionalidad para conocer la realidad y no racionalizarla, forzándola a corresponderse con categorías prediseñadas. Intentar que los hechos respondan a un marco analítico particular deriva en un diagnóstico errado"²².

Es importante tener presente esta reflexión en lo que refiere a esta investigación, esto es en el ámbito de la gestión de un territorio que se caracteriza por la necesidad de planificarlo teniendo en cuenta múltiples aspectos: la riqueza ecológica que a su vez le imprime un potencial de desarrollo, siendo motor económico en la región. También cabe señalar que juegan su papel diversos actores subestatales²³, caracterizados por patrones de comportamiento diversos, que suman puntos de vista de obligada consideración en relación al pensar el territorio. Asimismo se sostiene que, "como un elemento más de esta complejidad (...) la esfera local cobra relevancia por sí misma y en su relación con el contexto internacional"²⁴.

El paradigma de la complejidad ofrece el marco idóneo para abordar esta investigación, en la cual es importante tener en cuenta la cantidad de elementos que conforman esta red. En este trabajo se busca analizar vínculos y ver, a través de una iniciativa bilateral, cómo se aborda la cooperación para gestionar de forma conjunta un

²⁰ ROSENAU, James (1997) Op. Cit.

²¹ MORIN, Edgar (1994). "Introducción al pensamiento complejo". Gedisa. Barcelona.

²² DE SIMONE, Paola (2007) "Las relaciones internacionales desde el Paradigma de la Complejidad: metodología y herramientas analíticas", en *Puertas a la política*. Temas Grupo Editorial. UADE, Buenos Aires. Págs. 249-272.

²³ Instituciones no centrales de un país, ya sean niveles administrativos regionales o locales, así como actores no gubernamentales.

²⁴ COLACRAI, Miryam (2001) "Reflexiones en torno a la globalización: espacios para la política y la acción de la sociedad civil" en BLANDO, O. y otros, *Desafíos del Presente. Democracia y Globalización en Argentina*, UNR Editora, Rosario. Pág. 120.

territorio que posee áreas de interés por sus características naturales, usando como base los principios propuestos por la RMRB.

La interdisciplinariedad que caracteriza el estudio de las relaciones internacionales "representa tanto una oportunidad como una necesidad"²⁵. De igual forma se puede plantear esta circunstancia para las ciencias ambientales, hecho que nos ofrece la posibilidad de impregnarnos a partir del diálogo de estos saberes pertenecientes a cada uno de los campos mencionados y, en la medida en que se establecen relaciones con otros horizontes de conocimiento, se espera enriquecer los resultados.

En el plano instrumental, la información que ha servido de base para el análisis de las variables proviene de fuentes primarias, destacando las entrevistas semiestructuradas a miembros de la Administración de Parques Nacionales de Argentina (Anahí Pérez), de la Corporación Nacional Forestal de Chile (Héctor Adriazola) y del Comité MAB de Chile (Pedro Araya). Igualmente se ha acudido a documentos oficiales, como las actas de las reuniones del Comité de Integración.

También cabe destacar que se ha trabajado a partir de la técnica de recolección bibliográfica a través del uso de fuentes secundarias como publicaciones de organismos especializados en áreas protegidas como la UNESCO, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) o la Federación EUROPARC, bibliografía o revistas especializadas en distintos ámbitos de autores que trabajan tanto en el área de las relaciones internacionales así como expertos en conservación y áreas naturales protegidas, que ofrecen un panorama paralelo o ejemplos para ampliar la visión en la investigación y de esta forma facilitar la comprensión integral del proceso.

Otra posibilidad para recolectar información hubiese sido entrevistar a la población que convive de forma directa con la propuesta de creación de la RBT, aunque el volumen de trabajo, superaría el alcance de esta investigación.

El tratamiento de los datos abstraídos de las fuentes consultadas mediante las técnicas propias de las investigaciones cualitativas ha consistido en una triangulación, es decir, se ha realizado "un control cruzado entre diferentes fuentes de datos: personas,

²⁵ ARROYO PICHARDO, Graciela (2001) "Metodología de las Relaciones Internacionales". Oxford University Press.

instrumentos, documentos o la combinación de todos ellos"²⁶. Así se ha podido contrastar la información de las distintas fuentes, permitiendo establecer relaciones, lo que ofrece un resultado más diversificado, profundo y de mayor validez.

Finalmente aclarar que es necesario comprender y asimilar que se trata de un proceso dinámico expuesto a todo tipo de cambios. Se considera que el conocimiento que se va adquiriendo se va amoldando a medida que suceden los acontecimientos, y por lo tanto, la metodología que se define posee cierta fluidez y del mismo modo se va reconstruyendo mientras se avanza en la investigación. "Las investigaciones cualitativas requieren constantes retroalimentaciones que lleven información de un estadio a otro, de modo que el inicio del trabajo forma parte del final"²⁷. Es decir, se tiene en todo momento una actitud abierta a aceptar las variaciones en el entorno y en la forma de concebir los aspectos que van influyendo en el trabajo.

La estructura del trabajo responde a la lógica en la que cada capítulo da las claves para dilucidar cada uno de los objetivos específicos en el orden que han sido establecidos, facilitando de este modo la comprensión. Además se hace extensión del marco teórico y de las pertinentes apreciaciones terminológicas en el **Capítulo I** ya que se considera que merece especial atención dada la temática abordada. Siguiendo este orden el **Capítulo II** trata sobre la UNESCO, el Programa MAB y las Reservas de la Biosfera. El **Capítulo III** hace referencia a la relación bilateral de Argentina y Chile así como la legislación en materia de conservación. El **Capítulo IV** habla del recorrido que sigue el proceso de gestión para la creación de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica desde sus inicios en el año 2005. El **Capítulo V** presenta las potencialidades y dificultades de la cooperación entre Argentina y Chile para la gestión de la creación de la RBT Andino Norpatagónica, centrándose en el análisis de los aspectos que se reconocen como barreras a la cooperación. Finalmente, el último capítulo de la pesquisa que corresponde a las **Conclusiones**, realiza el balance de todo lo desarrollado en el trabajo.

²⁶ KEMMIS (1983), en GARCÍA, Josefa y GIACOBBE, Mirta (2009) "Nuevos Desafíos en Investigación. Teorías, métodos, técnicas e instrumentos". Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

²⁷ RODRIGUEZ GOMEZ, G., GIL FLORES, J, GARCÍA JIMENEZ, E. (1999) "Metodología de la investigación cualitativa". Ediciones Aljibe. España.

Capítulo I

COOPERACIÓN EN MATERIA DE CONSERVACIÓN

*Las personas pueden no estar de acuerdo en cuanto a qué formas de cooperación internacional son deseables, o a qué propósitos deben servir, pero todos podemos coincidir en que un mundo sin cooperación sería indudablemente sombrío.*²⁸

Robert Keohane, 1984.

Para continuar con la lectura de este estudio es esencial adentrarnos en la noción de cooperación que lleva impresa este proceso, ver en qué consiste e indagar acerca de las repercusiones que presenta el hecho de emprender un proyecto de esta magnitud. La lectura de algunas de las teorías provenientes de la disciplina de las relaciones internacionales puede ayudarnos a hacer una categorización sobre lo que puede representar la cooperación, los actores que intervienen o los motores o variables que pueden empujar para que se lleve a cabo, ya sean los intereses, como sustentan los neoliberales, el poder de los realistas o las ideas de las escuelas cognitivistas. Además pueden ofrecer útiles herramientas que ayuden a esclarecer el panorama de la cooperación. Pero no hay que perder de vista que este caso concreto, como cualquier otro, requiere de un análisis alternativo que refleje en sí mismo la naturaleza particular del proceso, como único y complejo a la vez.

Por lo tanto se va a dar énfasis a que se trata de la cooperación que está atravesando un proceso de sesgo ambiental, por lo que surge la necesidad de imbricar estos dos aspectos dando lugar a lo que se va a llamar *cooperación en materia de conservación*. Aunque resulte una idea amplia cabe puntualizar lo siguiente: se considera que esta cooperación puede englobar varios puntos, dando cuenta otra vez de esta complejidad a la que tantas veces se ha hecho referencia. Es una larga lista la que podría complementar este concepto de cooperación en materia de conservación. En este caso acotar lo que nos incumbe puede representar una dificultad, puesto que no es nuestra intención presentar una mirada reducida sobre este aspecto. Irremediablemente, y siguiendo los objetivos que se plantea el MAB a través de las Reservas de la Biosfera,

²⁸ KEOHANE, Robert (1984) “Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial”. GEL. Buenos Aires. Pág. 24.

se puede afirmar que la cooperación que se lleve a cabo va a estar orientada a conseguir la conservación y el desarrollo sustentable de las áreas que se declaren bajo el nombre de esta figura. De aquí en adelante los esfuerzos en este apartado van a estar orientados a dilucidar qué concepto de cooperación nos va a convenir usar para dar cuenta de qué aspectos se van a tratar en este proceso cooperativo. Esto facilitará posteriormente detectar las posibles dificultades que intervienen y los puntos positivos que de alguna forma las contrarrestan.

El concepto de cooperación desde la perspectiva de las relaciones internacionales

En este instante, y para sentar bases es necesario reconocer que "el actual contexto global de innegable interdependencia entre países, sectores y ecosistemas, sumado a una historia de responsabilidades diferenciadas -aunque hoy en día reconocidamente comunes- obliga a un accionar coordinado entre los países de la región y sus pares desarrollados"²⁹. Es necesario aclarar para sustentar esta afirmación que el proceso que se está investigando está marcado por una amplia voluntad de los actores por cooperar para cumplir un objetivo específico, esto es, la declaración oficial de la RBT Andino Norpatagónica por parte de la UNESCO. Este "*accionar coordinado*" nos traslada a la idea que tiene Keohane acerca de la cooperación, y que se fundamenta mediante su contraste con las nociones de armonía y discordia.

Cabe una aclaración previa que consiste en conceptualizar lo siguiente: por *armonía* se entiende un estado en el que "las políticas de los actores facilitan el logro de las metas de otros"³⁰, aunque esta situación, teniendo en cuenta el contexto de complejidad en el que se enmarca el sistema internacional, constituiría "un mundo idealizado e irreal"³¹ en el que "la cooperación es innecesaria"³². En oposición a lo anterior, la *discordia* es una "situación en la que los gobiernos consideran que las políticas de los otros obstaculizan el logro de sus metas, y se hacen mutuamente responsables de estas imposibilidades"³³. Esta situación de discordia podría llevar a que los actores dedicaran esfuerzos en adaptar sus políticas, ofreciendo dos posibles

²⁹ Publicación de las Naciones Unidas (2010) "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile. Pág. 215.

³⁰ KEOHANE, Robert (1988) Op. Cit. Pág. 74.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ KEOHANE, Robert (1988) Op. Cit. Pág. 75.

resultados: si, por un lado, estos esfuerzos “hallan resistencias”³⁴ resultará una situación de conflicto. Por el contrario, si se logra “tornar esas políticas más compatibles”³⁵ entonces va a desencadenarse una situación donde reinará la cooperación, entendida como “coordinación de políticas”³⁶.

Una vez hecha esta aclaración se puede dar paso a trasladar esta idea a nuestro objeto de estudio, considerando que las partes implicadas en la gestión del territorio natural del sur de Argentina y Chile han modificado sus conductas para alcanzar beneficios mutuos asociados a la declaración de la RBT Andino Norpatagónica. Asumiendo a su vez que el afloramiento de esta voluntad de cooperar surge de una situación de discordia, sin conflicto evidente, pero en la que cada parte, hasta el momento fue gestionando el territorio a partir de las políticas nacionales sin contemplar más allá del alcance de la propia frontera. Y el giro recae en que una vez evidenciada esta voluntad de iniciar este proceso de coordinación de políticas se asume la voluntad de ambos de facilitar el logro de estos beneficios comunes.

Si bien más adelante se van perfilando las nociones de ambiente y cooperación en materia de conservación, es importante dejar en claro que esta idea propuesta por Keohane resulta el marco idóneo para entender de qué se trata la cooperación en materia de conservación y cómo se caracteriza su situación de partida.

Cuando el ambiente se convierte en el marco de la cooperación

El propósito de este trabajo no es crear herramientas para establecer los vínculos de unión entre los conceptos de cooperación y ambiente. No obstante, es de suma importancia poner de manifiesto la necesidad de refrescar que la crisis ambiental que estamos transitando tiene que ver con cierta incapacidad para conectar la racionalidad ambiental con el resto de las cuestiones que navegan por el mundo de los saberes que desembocan en el campo estratégico del poder y la acción política, determinantes del funcionamiento del sistema internacional³⁷. Existe la necesidad de imbricar el ambiente en otros campos, ya sean disciplinarios o de acción. De aquí surge el interés de definir la noción de ambiente para poder seguir con lo que para nosotros sería la cooperación en

³⁴ KEOHANE, Robert (1988) Op. Cit. Pág. 75.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ LEFF, Enrique (2007) "Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder". Siglo XXI Editores. México D.F. Pág. 336.

materia de conservación y a su vez facilitar el tránsito por este trabajo. Entonces, desde esta postura empezaremos aclarando que "el concepto de ambiente es una construcción social; es un movimiento en el pensamiento que encuentra sus raíces en los significados de lo real, en los potenciales de la naturaleza y en los sentidos de la cultura"³⁸. Por lo tanto, y siguiendo esta idea de Enrique Leff, "el ambiente aparece como un nuevo potencial de desarrollo, basado en la articulación sinérgica de la productividad ecológica del sistema de recursos naturales, de la productividad de sistemas tecnológicos apropiados, y de la productividad cultural que proviene de la movilización de los valores conservacionistas, de la creatividad social y de la diversidad cultural"³⁹. A partir de esta aproximación nos trasladamos a un lugar en el cual el ambiente es un todo, complejo y la cooperación debe tener en cuenta esta realidad.

El origen de las líneas que definen los límites de los Estados ha sido la decisión del ser humano. Algunas veces ciertas unidades geográficas como cordilleras, ríos o desiertos se han usado como criterio para establecer dónde terminan los territorios nacionales. Otras veces se han subestimado este tipo de elementos y al trazar las divisorias grandes ecosistemas han quedado fragmentados, quedando ambas partes a la total disposición de las decisiones de quien las gobierna. Este hecho a lo largo del tiempo ha repercutido en el estado de conservación de cada porción, ya que los países se han abastecido de sus recursos a su libre interés, sin establecer criterios comunes en ambos lados. Esto ha causado, entre otras cosas, la reducción de las superficies, convertidas en pequeñas islas vulnerables al descenso de su biodiversidad o a la pérdida de ecosistemas enteros. Sin embargo el deterioro ambiental, ya sea estimulado por las fronteras, la fragmentación u otros aspectos, ha generado un movimiento en la conciencia que se ha traducido en acciones desde el ámbito internacional que apuntan a mejorar esta situación problemática.

Distintos autores coinciden en que la cooperación aporta beneficios a quien la lleva a cabo, sobre todo haciendo referencia a la cuestión ambiental. Desde una visión más general Colacrai afirma que "dada su magnitud y urgencia, la resolución de los

³⁸ LEFF, Enrique (2007) Op. Cit. Pág. 336..

³⁹ LEFF, Enrique (2008?) "Globalización, racionalidad ambiental y desarrollo sustentable" [En línea] Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/infotecaea/descargas/leff08.pdf> (Consultado, agosto de 2010).

problemas de la sustentabilidad ambiental del desarrollo⁴⁰ resultaría inconcebible sin una cooperación internacional a una escala sin precedentes⁴¹.

No existe un concepto acordado acerca de lo que representa la cooperación en materia de conservación. Es por esto que en este trabajo se va perfilando y enriqueciendo permanentemente esta noción a través del rescate de pistas provenientes de diferentes experiencias y relaciones efectuadas en pro de la conservación, diseñadas por Organismos Internacionales (OI) como gestores en este mismo ámbito. Se trata de buscar el significado que más se ajuste al proceso que se está llevando a cabo, siempre teniendo en cuenta las interferencias que el conocimiento del investigador tiene implícitas a la hora de añadir subjetividades.

Son muchos los ámbitos en el espacio internacional donde se pronuncia la importancia de cooperar para lograr objetivos concretos. Independientemente del tema que aborden, no hay lugar en el cual no se inste a los actores internacionales a tener en cuenta que la cooperación es un mecanismo *sine qua non* para alcanzar cualquier meta propuesta. A continuación se van a presentar algunas referencias de la cooperación sustraídas del ámbito internacional:

Antecedentes de la cooperación en materia de conservación: los aportes de las Cumbres Medioambientales

Del texto de la Declaración que resulta de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano (CNUMAH) realizada en Estocolmo, Suecia, entre los días 6 y 16 de Junio de 1972, se puede rescatar como referencia a la cooperación internacional el siguiente párrafo: "Se requiere la cooperación internacional con el objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera. Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas por las organizaciones internacionales en interés de todos. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio

⁴⁰ Considerando que la conservación de un ANP es un aspecto de los mencionados problemas de la sustentabilidad ambiental.

⁴¹ COLACRAI, Miryam (1995) "Medio ambiente y relaciones internacionales", en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR. Serie docente N° 31. Rosario, Octubre de 1995. Pág. 11.

humano en beneficio del hombre y su posteridad"⁴². Si bien esta declaración es fruto de una cumbre realizada hace casi 40 años y por lo tanto los principios y conceptos que se trabajan han evolucionado según nuevas percepciones, considera que la cooperación es un mecanismo indispensable para llevar a cabo sus objetivos. En este caso se puede recurrir al principio 20 en el que determina que "se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica excesiva para esos países"⁴³. Este principio da a entender que la forma de cooperación que propone consiste en el intercambio de *know how* y tecnología. También se habla de cooperación para desarrollar el Derecho Internacional (Principio 22) así como la firma de acuerdos para proteger el medio, siempre y cuando se respete la soberanía y los intereses de los Estados (Principio 23).

Otro lugar relevante desde el cual abordar la idea de cooperación se halla en una de las cumbres globales más importantes de la historia que hacen referencia al medio ambiente. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), conocida como Cumbre de Río realizada en el año 1992. Ésta representó un hito en el ámbito internacional y a partir de la misma se vislumbró la voluntad de los países de incluir el tema ambiental en sus respectivas agendas, siempre haciendo alusión a la creación de una alianza mundial que se sustente en la cooperación en distintos niveles entre los Estados. De ella surgieron importantes resultados, como la Declaración de Río. No deja de ser interesante entonces ver cómo se aborda la cooperación en su esencia. El Principio 7 enuncia que "los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra"⁴⁴. Si bien la idea de la cooperación se vislumbra como necesaria, las herramientas que se proponen para alcanzar el desarrollo, más bien

⁴² Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, firmada en Estocolmo, Suecia, en Junio de 1992 [En línea] Disponible en: <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php> (Consultado, septiembre de 2010).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Declaración de Río, 1992 [En línea] Disponible en: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml (Consultado, septiembre de 2010).

tendientes a favorecer la globalización, siguen las pautas de una racionalidad economicista que podría ponerse en tela de juicio acerca de su efectividad para la protección de la naturaleza. Si bien es indispensable el desarrollo de los países más pobres para paliar la problemática ambiental, propone que este se facilite a través de una serie de medidas económicas alimentadas por el capitalismo, como son la promoción de la liberalización comercial, aspectos que desde otras miradas son los principales causantes de este deterioro. Esta reflexión invita a pensar las tendencias deseables, inherentes a la dinámica global en materia de la sustentabilidad ambiental. Aunque no es el objeto de este estudio nos da pistas de la dirección que va a seguir la cooperación en este sentido.

Además de la Declaración de Río, de esta cumbre surgieron otros documentos importantes tales como el Programa 21, el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Por ser gestados en el mismo periodo muestran un sesgo común en considerar que la apertura de los mercados y una mayor actividad económica en los países va a favorecer el desarrollo de las naciones y por lo tanto la contribución en el estado del medio ambiente va a desencadenar impactos positivos, asumiendo a la cooperación como un canal que aspira a contribuir al logro de las metas propuestas.

Otra muestra de este razonamiento la encontramos en el ya mencionado Programa 21, en el que se extrae de su Principio 12 que "los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental"⁴⁵. Recordamos que, justamente, el camino que llevó al deterioro ambiental fue el auge de la actividad comercial mundial y el capitalismo, por lo que es necesario reflexionar si estas ideas gestadas en la Cumbre de Río, que en vez de buscar alternativas para lograr un desarrollo sustentable basado en la equidad, la justicia social dentro de un horizonte de salud ambiental, son pertinentes y van a contribuir a frenar el evidente daño ambiental. Finalmente, y como ya consta en la declaración de Estocolmo, se da énfasis en que la cooperación, independientemente del camino que se decida elegir para la búsqueda de una protección más eficaz del ambiente, debe contemplar la vertiente del conocimiento, por lo que el Principio 9 menciona que "los Estados deberían cooperar en el

⁴⁵Declaración de Río, 1992. Op. Cit.

fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras"⁴⁶. Por lo tanto da énfasis a la importancia de trasladar instrumentos para fortalecer las capacidades de los países subdesarrollados a través del intercambio de conocimiento científico y tecnológico para dirigirse hacia la sustentabilidad ambiental. Además se propone, según el Principio 14, "cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana"⁴⁷. Sin embargo, a pesar de que estos puntos podrían abarcar muchos aspectos de lo ambiental, no se incide directamente en el tema de la conservación.

En el año 2002, como revisión de la CNUMAD, se realiza en Johannesburgo del 26 de Agosto al 4 de Septiembre, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. En este caso hay un desplazamiento cuando se asume la existencia de una sociedad mundial, a diferencia de la CNUMAD donde se hablaba de alianza mundial de Estados. Uno de los resultados de la misma es la Declaración de Johannesburgo, y en referencia a la cooperación se rescata, por un lado, el énfasis en la necesidad de "incrementar la cooperación científica, tecnológica y técnica para construir capacidades y mejorar la base del conocimiento para la toma de decisiones"⁴⁸. Además se hace hincapié, específicamente, en la biodiversidad, cuando menciona la necesidad de "forjar nuevas asociaciones con otros países, organizaciones no gubernamentales y comunitarias de base, el sector privado y otros actores importantes interesados, que contribuyan a la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica"⁴⁹. Aunque ya se considera un logro que haga referencia específica a este tema, no avanza mucho más sobre este aspecto, dejándolo como marco de referencia para que se trabaje en otros niveles.

Por otro lado cabe mencionar a la UNESCO como Organismo Internacional de las Naciones Unidas que facilita y cataliza la investigación sobre biodiversidad a través de cooperación científica internacional. Al ser el responsable del Programa MAB nos

⁴⁶ Declaración de Río, 1992. Op. Cit..

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Declaración de Johannesburgo, 2002 [En línea] Disponible en: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm (Consultado, junio de 2012).

⁴⁹ *Ibidem*.

interesa especialmente la idea de cooperación que se desprende de éste y se promociona para que los países que adhieren a sus estrategias la lleven a cabo.

La misión de la RMRB refleja en primer lugar, la pretensión de lograr "el desarrollo y la coordinación de una red mundial de lugares que sirvan de áreas de demostración y lugares de aprendizaje con el fin de mantener y desarrollar la diversidad ecológica y cultural, y garantizar los servicios prestados por los ecosistemas para el bienestar de los seres humanos"⁵⁰. En segundo lugar se busca "el desarrollo y la integración de conocimientos incluyendo las ciencias para profundizar en nuestra comprensión de las interacciones entre las poblaciones y el resto de la naturaleza"⁵¹. Por último se destaca el interés en "la capacitación global para la gestión de sistemas socio-ecológicos complejos, especialmente a través del fomento de un mayor diálogo entre la interfaz ciencia-política, la educación ambiental y la difusión multimedia de alcance para la comunidad en general"⁵².

Podemos decir que el Programa MAB y las RB crean un lugar propicio en el que la cooperación es una estrategia importante. Mediante la misma se llevan a cabo las acciones encaminadas a cumplir con los objetivos que establece el Plan de Acción de Madrid, el instrumento de mayor importancia que rige el programa. Este hecho se evidencia en la naturaleza del programa, ya que se trata de una iniciativa intergubernamental pero que depende y es articulado a través de instancias nacionales, es decir, los Comités Nacionales para que puedan crearse las RB. Por esto se requiere de una fluida comunicación y cooperación entre las RB de un mismo país o de varios países, con los Comités actuando como puentes.

La visión de lo que resultaría la cooperación que se desprende del Plan de Acción de Madrid hace referencia a lo siguiente: "Recomendamos que se establezcan asociaciones eficaces en las reservas de la biosfera a través de la cooperación entre todos los niveles gubernamentales, el sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades indígenas y locales, los centros de investigación, supervisión y educativos, así como otras instituciones, para la

⁵⁰ UNESCO (2008) "Plan de Acción de Madrid para las Reservas de la Biosfera 2008 - 2013" [En línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001633/163301s.pdf> (Consultado, junio de 2012).

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

implementación del Plan de Acción de Madrid durante 2008-2013"⁵³. De esta forma se promueve una cooperación a todos los niveles que vaya encaminada a lograr que los países implicados en el MAB y las RB que están en funcionamiento trabajen con el mayor acuerdo a los principios que rigen el programa, que son adaptados en última instancia a las realidades territoriales que ocupan. El fundamento no deja de ser promover la investigación sobre el trato que se le tiene que dar al ambiente, en relación con la actividad humana, para asegurar su conservación mediante un desarrollo sostenido de la actividad económica. Además es importante el hecho de fortalecer las capacidades de gestión a través del intercambio de experiencias. Todo esto está reflejado en el hecho que una de las funciones que cumplen las RB es la de apoyo logístico, impulsando este intercambio de experiencias permanente con otros espacios, herramienta vista como favorecedora de la buena gestión de las áreas de interés.

El MAB también encuentra una oportunidad de cooperación en las regiones que comparten algún rasgo común, y por esto insta a los gobiernos a crear redes nacionales, regionales o internacionales, tales como la Red IberoMAB, formada por RB de América Latina, España y Portugal; la Red EuroMAB, que engloba 18 países de Europa; la BRAAF, Red Africana de Reservas de la Biosfera o la ArabMAB, de los países árabes, entre otras. Además el MAB coopera siguiendo esta línea con otros programas intergubernamentales de la UNESCO - el Programa Hidrológico Internacional (PHI)⁵⁴ o el Programa Internacional de Ciencias de la Tierra (PICG)⁵⁵, entre otros -.

Después de este recorrido por la idea de cooperación se puede concluir que los lugares por los que se ha transitado en los puntos anteriores representan esferas en las que de una forma u otra se ha abordado el medio ambiente. Es interesante ver de qué forma llevan implícito el trato a la cooperación en materia de conservación. Para enriquecer este análisis y darle el grado de complejidad que se merece es importante establecer redes entre los distintos espacios de interacción, ya que cada cumbre, reunión o documento analizado lleva impresa una lógica de funcionamiento que habla del contexto en la que se enmarca, así como los principios que han promovido su

⁵³ Declaración de Madrid sobre el Programa Hombre y Biosfera (MAB) de la UNESCO y la Red Mundial de Reservas de la Biosfera (RMRB) [En línea] Disponible en: http://www.unesco.org/mab/doc/brs/S_MadridDeclaration.pdf (Consultado, junio de 2012).

⁵⁴ El Programa Hidrológico Internacional de las Naciones Unidas se dedica básicamente a la investigación, gestión, educación y creación de capacidades en lo referente al agua y sus recursos.

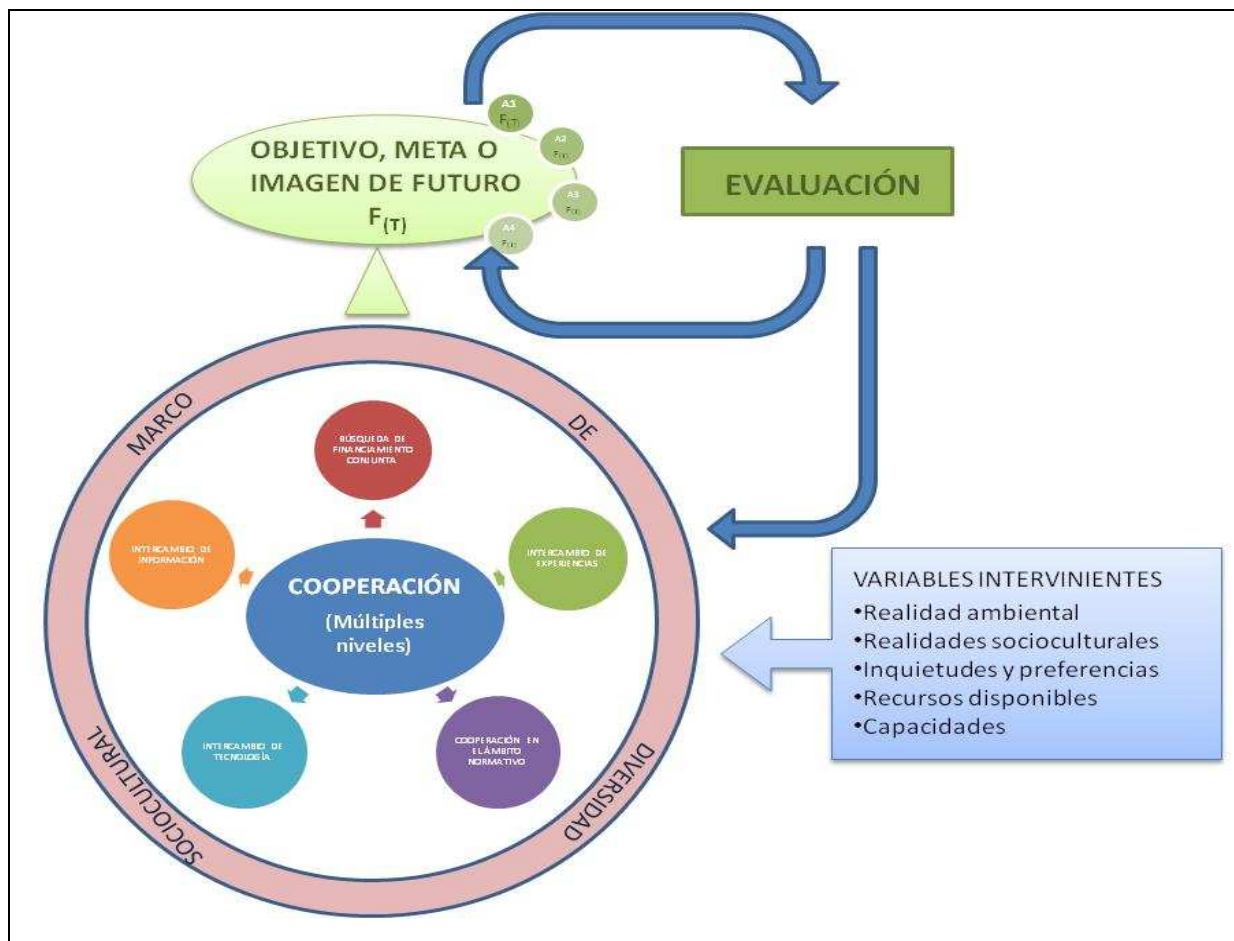
⁵⁵ El Programa Internacional de Ciencias de la Tierra impulsa la producción de estudios comparativos sobre esta temática.

realización. El resultado es la sublimación entre los diálogos de estas esferas para ingeniar la idea de cooperación que nos va a servir de brújula para orientarnos en el camino propuesto.

La noción de Cooperación en materia de Conservación y desarrollo, propuesta al principio se sustenta por las siguientes reflexiones: en cada experiencia vista anteriormente se coincide en dar caudal importancia al hecho que para conseguir los objetivos que cada uno plantea es indispensable el trabajo conjunto. Se remarca la importancia que en el tema ambiental no tienen cabida las actuaciones individuales, más aún si se tiene en cuenta lo que establece este trabajo cuando se considera que el ambiente, como un todo, tiene que ser abordado desde una escala que traspase fronteras. Más allá de los intereses que se proponen en los distintos espacios presentados se puede hacer una síntesis para guiar lo que a partir de ahora se va a entender por cooperación en este proceso de creación de una RBT.

Acotamos entonces este término para trasladarlo al terreno que nos ocupa. Lo que en conclusión se entiende por cooperación ambiental, focalizada en la conservación y desarrollo, engloba todos los aspectos que hacen referencia al trabajo conjunto y coordinado que va a hacer posible gestionar un área natural de especial interés para su conservación. Se tiene en cuenta como punto de partida la necesidad de establecer mecanismos que permitan generar pautas y acuerdos a varios niveles, así como el trabajo desde las diferentes administraciones, para llevar adelante los proyectos. Además se requiere la creación de grupos bilaterales o multilaterales, dependiendo de las partes implicadas, que realicen la investigación y diseñen la planificación pertinente. Para esto es crucial el intercambio de información, *know how* y tecnología disponible. Se contempla además la posibilidad de generar mecanismos comunes de financiamiento. La comunicación va a ser considerada el vehículo de esta interacción, por lo que debe ser adecuada a las realidades socioculturales existentes.

Se propone el siguiente esquema que va a facilitar la comprensión:



Cuadro 2. Mapa conceptual acerca de la cooperación en materia de conservación. Fuente: Elaboración propia.

En el centro del mismo está la cooperación como estrategia para alcanzar un logro que, según las preferencias puede ser llamado objetivo, meta como inspiran las formas más tradicionales de planificación o imagen de futuro si se usan conceptos de prospectiva. Este punto a alcanzar, punto fijo si lo ponemos en función de un tiempo T (representado en el gráfico con la expresión $F(T)$) va a estar vertebrado por una batería de aspectos concretos que van a responder a las necesidades de este tiempo T . De todas formas este tiene que ser dinámico en el tiempo para ser capaz de adaptarse a los distintos momentos, evidenciando cierta capacidad de resiliencia, es decir, la capacidad de adaptación a diversas situaciones. Hay que tener en cuenta que los contextos se modifican, por lo que estos logros a alcanzar pueden ser susceptibles a variaciones al mismo ritmo. Si no se tiene conciencia sobre esta premisa los esfuerzos que se dedican pueden tomar direcciones erróneas.

Se debe contar, por un lado, con un marco regulatorio que constituya las bases y las directrices de esta cooperación, así como las pautas para crearlas, modificarlas o anularlas en caso que sea conveniente. Encontramos en este caso los diversos acuerdos

en materia ambiental mencionados anteriormente, además de los acuerdos que vayan surgiendo en el proceso que van a ser considerados como elementos ordenadores y de planificación. La actitud a tomar, igual que a la hora de establecer los logros, va en la línea de asegurar la capacidad de adaptarse a los posibles cambios. Aceptando esta realidad variable los elementos que rigen la cooperación deben ser abiertos a modificaciones, inclusivos de nuevos elementos que se crean pertinentes y permeables para afrontar este clima de cambio constante y de nuevas realidades que van aconteciendo.

La visión compartida acerca de la cooperación, como muestra el esquema, puede presentar una naturaleza diversa dependiendo del nivel al que hagamos referencia. Así hay que tener en cuenta que pueden gestarse iniciativas de alto nivel, adoptadas por ejemplo por ministerios o jefes de Estado; iniciativas del ámbito local, donde la idea de establecer cooperación haya surgido a partir del contacto entre dos o más miembros que lo que buscan son resultados que pretenden recaer de forma más evidente sobre el terreno -por ejemplo, la cooperación para la erradicación de una determinada especie invasora y la búsqueda de medidas conjuntas para llevar a cabo tareas de extinción de incendios.

Los aspectos que van a dar cuenta de que se está realizando o que están vertebrando la cooperación en materia de conservación tienen que ver con lo que se ha ido filtrando de las revisiones anteriores. Por esto desde este lugar en el que estamos posicionados se proponen 5 aspectos: 1) intercambio de informaciones, 2) intercambio de *know how* y tecnología, 3) intercambio de experiencias, 4) cooperación en el ámbito normativo y 5) búsqueda conjunta de financiamiento. Esto se puede aplicar en la cooperación que se da tanto en los OI como la UNESCO con el Programa MAB, como en casos concretos de cooperación entre dos Áreas Naturales (AN) para llevar a cabo un proyecto conjunto, como en el caso de la creación de la RB Andino Norpatagónica. El esquema muestra que cada uno de los aspectos citados tiene una relación directa y bidireccional con la cooperación misma y se pueden relacionar entre sí con el resto. El hecho de remarcar un flujo en las dos direcciones da cuenta que existe una alimentación en los dos sentidos: si tomamos, por ejemplo, el intercambio de información, podemos deducir que éste contribuye al concepto y función de la cooperación, mientras que al mismo tiempo es sustentado por ésta.

En la formulación de los logros mediante esta cooperación intervienen una serie de variables que, por su carácter no fijo, van a darle su propia particularidad al proceso. Los que se consideran más influyentes, ya que no son los únicos, son los siguientes: la realidad sociocultural de cada una de las partes que participan en el proceso, además de la realidad ecológica en la cual se enmarca. Los intereses o inquietudes también son un factor de suma importancia. Por último se mencionan la disponibilidad de recursos posibles para destinar en la iniciativa, ya sean económicos, humanos o materiales, así como las capacidades que poseen los actores que tienen injerencia en el proyecto. Estas variables juegan un papel esencial a la hora de definir los objetivos y para diseñar cómo se va a llevar a cabo la cooperación.

Todo esto está enmarcado por un círculo en el cual se muestra la importancia que tiene la comunicación en este proceso, como "espacio relacionante de la diversidad sociocultural"⁵⁶, que va a actuar como lugar en el cual surge el encuentro entre estas realidades diferentes, adecuado para el intercambio constante y abierto entre las partes que participan del proceso. Esto, por otro lado, va a permitir realizar evaluaciones periódicas, que son consideradas necesarias, para saber si se debe y hacia dónde, redireccionar el timón.

Barreras

“Despite increasing efforts toward cross-national partnerships throughout the world, true cooperation is difficult to achieve. While cultural and natural resources in border areas face the same types of problems other protected areas face (e.g. law enforcement, funding, research, staff issues, illegal hunting, and unsustainable agricultural practices nearby), their situation at international boundaries creates a set of rather unique obstacles not typically encountered by other parks and protected areas”.

Timothy, 2000

Además de la percepción de barrera como elemento geográfico que facilita diferenciar entre dos o más unidades terrestres, se pueden considerar otro tipo de barreras que hacen alusión a dificultades en la gestión o manejo transfronterizo de

⁵⁶ MASSONI, Sandra (2006) "Tres movimientos y siete pasos para comunicar estratégicamente", en *Estrategias, los desafíos de la comunicación en un mundo fluido*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina, 2007. Pág. 170.

ciertas áreas naturales protegidas. Como muestra la cita precedente, existen aspectos que pueden ser institucionales, del ámbito jurídico, culturales, etc., que pueden dificultar que la cooperación se efectúe de una forma fluida y que por lo tanto se obtengan los frutos esperados. Simplemente las miradas desde uno u otro lado de la frontera pueden ser dispares y por lo tanto las percepciones acerca de los objetivos de conservación de los espacios pueden distar mucho unas de otras.

Siguiendo esta idea se puede hacer referencia a lo que nos muestra un ejemplo de esta complejidad: cabe la posibilidad de hacer interpretaciones distintas cuando desde el ámbito internacional se delinean una serie de regulaciones. En la interpretación de las mismas existe la posibilidad de que se generen controversias derivadas de las diferentes visiones de aspectos como el grado de deterioro ambiental, de la frontera y las políticas de seguridad o los recursos destinados a la gestión, entre otros. Este hecho constituye una barrera que dificulta un accionar coordinado, por lo que se requiere un esfuerzo previo para poner en común una serie de conceptos, cosa que dilata en el tiempo los procesos y da lugar a las mencionadas controversias. Por todo esto, es importante ver cuáles pueden ser estas diferencias que se traducen en dificultades. Cabe mencionar que diversas ideas acerca de las dificultades que implican la gestión de áreas transfronterizas surgen de experiencias en el terreno que posteriormente se han podido sistematizar para acotar así los elementos que actualmente se consideran barreras a la cooperación.

Ciertos autores han trabajado el tema de las barreras en ANPT. Para hacernos una idea se presenta la lista que proponen Harris y sus colaboradores, que enumera 4 aspectos de caudal importancia a considerar como barreras a la cooperación siguientes: 1) diferencias legales y gubernamentales que compliquen la coordinación y la implementación; 2) barreras de comunicación, movimiento e información; 3) diferencias sociales y culturales, incluso de lenguaje, que inhiben el desarrollo estricto y el sentido común de comunidad; 4) disparidades económicas que dificulten la buena voluntad de los implicados o la capacidad de participar en el proyecto⁵⁷. Para dar algunos ejemplos sobre lo que pueden representar estas barreras nos trasladamos al caso de la RB Andino Norpatagónica.

⁵⁷ HARRIS Elizabeth y otros (2001) “Transboundary Collaboration in Ecosystem Management: Integrating Lessons from Experience”. Tesis de Maestría de la School of Natural Resources & Environment, Universidad de Michigan [En línea] Disponible en: http://www.snre.umich.edu/ecomgt//pubs/transboundary/TB_Collab_Full_Report.pdf (Consultado, junio de 2012).

El primer punto que alude a las diferencias legales y gubernamentales se puede ilustrar a través del hecho que la modalidad de gobierno en ambos países difiere, siendo que la Argentina es un país federal y Chile es unitario. Esto significa que los procesos para decidir ciertos asuntos de la política siguen dos vías distintas, constituyéndose así en un factor que afecta el camino conjunto que se iba siguiendo, aunque la senda de la cooperación sea retomada más adelante. El segundo punto sobre comunicación, movimiento e información tiene que ver con el hecho que sean posibles los encuentros, que se pueda llevar a cabo una comunicación periódica y completa con un intercambio de información efectivo. El Comité de Integración Los Lagos ofrece el lugar donde llevar a cabo estos encuentros en los que se insta a este intercambio desde un ámbito más formal, cosa que de otro modo podría ser pasado por alto en algunas ocasiones por el hecho de la dificultad que supone la realización de los encuentros, los diferentes calendarios y la logística. El tercer punto que considera a las diferencias sociales, culturales y de lenguaje que inhiben ‘el sentido de comunidad’ el cual debería ser estudiado más en profundidad desde miradas más sociológicas. No obstante, podemos decir que un trabajo que busque interpelar tanto a la población como a los gestores del proyecto con el fin de generar un sentimiento de pertenencia al territorio protegido facilitaría el proceso, siendo que la mayoría de las veces los intereses de las personas, influenciados por su origen, pueden dificultar o ralentizar la toma de decisiones en muchos aspectos del proyecto. Finalmente, como cuarto punto cabe mencionar que si los fondos que se destinan en ambos lados son diferentes evidentemente va a haber un desajuste en las actividades y en los tiempos en los cuales las mismas se llevan a cabo. En el caso de la RB Andino Norpatagónica la Argentina recibió del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)⁵⁸ uno de sus fondos llamados Global Environment Facility (GEF)⁵⁹ que ha marcado compromisos en tiempos determinados, haciendo necesario el cumplimiento de éstos por parte del equipo administrador. En el lado chileno, al contrario, los fondos son canalizados desde el gobierno central, y en

⁵⁸ El Fondo para el Medio Ambiente Mundial es una organización financiera independiente creada en 1991 que engloba a 182 países miembros (en asociación con instituciones internacionales, ONG's y el sector privado). Su trabajo consiste en ofrecer donaciones de distintas modalidades, una de ellas los fondos GEF, a países en desarrollo o con economías en transición para ejecutar proyectos relacionados con la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales, la degradación de tierras, fundamentalmente desertificación y deforestación, el agotamiento del ozono y los contaminantes orgánicos persistentes, considerando así que estas actuaciones contribuyen a mejorar el medio ambiente mundial.

⁵⁹ Proyecto GEF TF 90436 del Programa Descentralizado de Medianas Donaciones de Argentina, que lleva por nombre “Fortalecimiento de la Conectividad Biológica en el Corredor Ecoregional Norpatagónico”.

consecuencia los tiempos y los compromisos en este caso no han sido tan estrictos, por lo que cada parte ha ido trabajando a su ritmo, separando de nuevo el camino de la cooperación.

Por otro lado, para ampliar este aspecto podemos citar a Hamilton (1996), que ilustra bien algunos de los impedimentos que intervienen más concretamente en el manejo del área en sí y sus posibles consecuencias: 1) dificultades del terreno, la inaccesibilidad, la falta de carreteras o ferrocarril a través de las fronteras nacionales que impiden el intercambio; 2) diferentes -a veces en conflicto- leyes que pueden reducir la eficacia de la cooperación transfronteriza; 3) necesidad de la cooperación que puede ralentizar la respuesta a situaciones de emergencia que requieren rápidas decisiones; 4) diferencias religiosas o culturales que pueden causar malentendidos; 5) diferencias en el compromiso y los recursos en cada lado de la frontera que puede dar lugar a una situación de dominante versus débil; 6) diferentes niveles de estándares de los profesionales⁶⁰ para el personal correspondiente que puede impedir las asociaciones con socios con el mismo nivel de estándar profesional; 7) diferencias en la autoridad que poseen los directores o intendentes de los parques; 8) falta de paridad con respecto a la ratificación de los protocolos o convenios internacionales; 8) el hecho que dos o más países puedan estar en diferentes etapas de desarrollo económico y con políticas incompatibles en relación con la utilización frente a la protección de los recursos; 9) conflictos armados, hostilidad o tensión política; 10) incompatibilidades técnicas en comunicación, en equipos de extinción de incendios, en sistemas de información geográfica, etc.⁶¹

Haciendo referencia a la cooperación en ANPT, y de acuerdo con Lanfer y otros, “however, even if transboundary cooperation is often praised as panacea for the preservation of large-scale ecosystems and peace amongst neighbouring countries, there are significant costs associated with these efforts. The coordination of legal, institutional or cultural issues across borders can be a quite time consuming and challenging task.”⁶²

⁶⁰ La idea de estándar profesional se refiere al código de un sector de un ámbito laboral concreto, que tiene que ver con las competencias, los temas éticos y valores de cada profesión.

⁶¹ HAMILTON, Lawrence S. y otros (2006), citado en SANDWICH, Trevor y otros (2001) “*Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*”. Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

⁶² LANFER et al. 2003, citado en LANGE, Sigrun (2009) “*Transboundary Cooperation in Protected Area’s Management - Factors for Success or Failure*”. Tesis de Maestría del Programa de Manejo de Áreas Protegidas. Universidad de Klagenfurt [En línea] Disponible en: http://www.e-c-o-deutschland.de/downloads/20091120_mpa_thesis_TB_cooperation_Lange_final.pdf (Consultado, junio de 2012).

Con esto se entiende que una vez se evidencia la voluntad de cooperar cabe no menospreciar que en este recorrido las partes deberán dedicar esfuerzos importantes para coordinar aspectos que aluden a la cooperación, ya sean legales, institucionales o culturales. Este hecho representa un reto importante que hay que superar día a día para que la cooperación tenga sentido, ya que de otra forma no se podría plantear ponerla en marcha.

Capítulo II

LA UNESCO, EL MAB Y LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA

*"Biosphere reserves are 'living laboratories for sustainable development' and represent learning centers for environmental and human adaptability. Biosphere reserves are the only sites under the UN system that specifically call for conservation and sustainable development to proceed along mutually supportive paths. Such mutuality requires cultural sensitivity, scientific expertise, and consensus-driven policy and decision making"*⁶³.

El presente capítulo se ocupa de *describir el Programa MAB de la UNESCO, desde su origen en 1971, y el papel de las RB*. Para ello se presenta lo que es este programa y su entorno en el seno de la UNESCO. Posteriormente, avanzamos sobre las áreas naturales protegidas, siendo las Reservas de la Biosfera y las Reservas de la Biosfera Transfronterizas una tipología de las mismas. Se considera que es indispensable tener una base sobre lo que representan estos aspectos para entender el porqué de la importancia que se le atribuye en el ámbito internacional a la declaración de áreas naturales protegidas, y porqué dos países como Argentina y Chile pueden poner en marcha una serie de mecanismos y dedicar esfuerzos a la cooperación para lograr la declaración y a la posterior puesta en funcionamiento de la RBT Andino Norpatagónica.

Cabe aclarar que en este apartado nos referimos a la UNESCO porque el Programa MAB nació en su seno. En consonancia con Keohane y Nye consideramos que los organismos internacionales son estructuras que "al definir los problemas prominentes y decidir cuáles pueden agruparse, (...) pueden contribuir a determinar las prioridades gubernamentales, la naturaleza de las comisiones interdepartamentales y otras disposiciones al interior de los gobiernos"⁶⁴. Por este motivo muchas veces tienen injerencia en lo que acontece en el ámbito doméstico al ofrecer posibles herramientas o lineamientos a los cuales, tanto los gobiernos nacionales como otros actores

⁶³ UNESCO (2010) "Lessons from Biosphere Reserves in the Asia-Pacific Region, and a Way Forward. A regional review of biosphere reserves in Asia & the Pacific to achieve sustainable development" [En línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001883/188345e.pdf> (Consultado, septiembre de 2010).

⁶⁴ KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988) "Poder e Interdependencia". G.E.L., Buenos Aires. Pág. 54.

subnacionales -como los que llevan a cabo la gestión para la declaración de la RBT Andino Norpatagónica-, acuden para dar forma a proyectos que, seguramente, tendrán mayor repercusión si se llevan a cabo bajo el paraguas de estos organismos internacionales.

De acuerdo con Dorothy Zbicz, "while international organizations play crucial roles in educating, equipping, and facilitating transboundary conservation, they cannot impose it. International contributions are instrumental, but ultimate sustained success depends on the day-to-day involvement and efforts of those on the local level who must do the interacting⁶⁵". Esto nos lleva a sostener que algunas Organizaciones Internacionales pueden dar pautas para la cooperación, pero si no existe la voluntad de los tomadores de decisiones y de los gestores de las áreas naturales protegidas (ANP) de materializar el trabajo coordinado que proponen estos OI, no es posible hablar de cooperación. Al contrario, se podría deducir que la cooperación no es efectiva si no contribuye al logro de los objetivos por los cuales se estableció.

La UNESCO

“Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”.

Constitución de la UNESCO, 1946.

Después de esta pequeña introducción acerca de los Organismos Internacionales, presentamos a la UNESCO, aunque en este trabajo no se va a hacer referencia específicamente a su papel. A pesar de esto es importante ver de dónde nace la iniciativa de crear un programa intergubernamental sobre el Hombre y la Biosfera, que actualmente es reconocido en muchos ámbitos por su repercusión sobre el territorio.

La UNESCO tiene su origen en el seno de las Naciones Unidas en 1946 como órgano que promovía la colaboración internacional en temas como la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación, con el ambicioso objetivo de construir la paz en la mente de las personas. Es promotor de múltiples proyectos que van desde la alfabetización, científicos internacionales, de capacitación técnica o formación de

⁶⁵ ZBICZ, Dorothy C (2003) "Imposing Transboundary Conservation: Cooperation Between Internationally Adjoining Protected Areas" en *Transboundary protected areas: The viability of regional conservation strategies*. Ed. Urami Manage Goodale, Marc J. Stern, Cheryl Margoluis, Ashley G. Lanfer and Matthew Fladeland. Nueva York. Food Products Press. Pág. 22.

docentes, proyectos históricos y culturales, de derechos humanos o de fomento de la cooperación internacional para preservar el patrimonio cultural y natural.

La Constitución de la UNESCO fue aprobada por 37 países en 1946, y el objetivo que proponía y que está vigente hasta el momento es “contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo”⁶⁶.

Como institución clave en estos ámbitos, la UNESCO prioriza su actividad en las comunidades más vulnerables como son los países menos avanzados, las mujeres y los jóvenes. Se puede decir que actúa como un laboratorio de ideas con el objetivo de incidir en la búsqueda de estrategias y alternativas para superar los nuevos retos que se presentan en el ámbito internacional. Tiene en cuenta que para esta labor un aspecto importante es el intercambio de información, expandiendo así la base de conocimientos y buenas prácticas alrededor del globo.

Los 193 Estados que participan actualmente de este organismo internacional⁶⁷ son invitados a adoptar reglas comunes que vayan encaminadas a resolver los problemas actuales. Ofrece a su vez asesoramiento y asistencia técnica en el caso que las capacidades humanas e institucionales de algunos Estados Miembros sean insuficientes para lograr los objetivos propuestos, además de actuar como catalizador de la cooperación internacional para el desarrollo.

Funciona a través de los órganos rectores siguientes: La Conferencia General, que es el principal órgano de decisión, formado por todos los jefes de los Estados Miembros, que se reúne una vez cada dos años para decidir los programas y el presupuesto. El Consejo General, formado por 58 miembros elegidos por la Conferencia General. Se reúne cada dos años y es el encargado de velar por la aplicación efectiva de las decisiones que se adoptan en la Conferencia General. Además prepara los trabajos de la misma y examina el programa y el presupuesto de la Organización. También dispone de una Secretaría técnica, que al mando de su director general es el órgano

⁶⁶ Extraído del texto de la Constitución de la UNESCO aprobada en Londres, en Noviembre del 1946. [En línea] Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Consultado, noviembre de 2011).

⁶⁷ Revisado en marzo de 2013.

ejecutivo de la organización, encargada de aplicar lo dispuesto por la Conferencia y el Consejo, además de preparar el proyecto de presupuesto y programa bienal. Otro aspecto a destacar que diferencia a la UNESCO de los otros organismos de las Naciones Unidas es que posee una red de Comisiones Nacionales ubicadas en cada uno de los Estados Miembros, que actúan de conexión entre ésta y la sociedad civil.

La financiación de la Organización corre, por un lado, a cargo de los miembros que bienalmente colaboran a través de una cuota que se calcula según una escala dependiendo de la capacidad económica de cada uno de ellos. Este primer monto se considera el presupuesto ordinario. Por otro lado, cuenta con fondos extrapresupuestarios, una parte de los cuales provienen de Estados Miembros que apuestan para llevar a cabo actuaciones concretas en países en vías de desarrollo.

El Programa MAB

El Programa MAB nace en 1971, en un periodo en el cual existen muestras del surgimiento de una creciente conciencia ambientalista. En esta época se empieza a plantear la necesidad urgente de llevar a cabo una utilización racional y la conservación de los recursos de la biosfera, posibilitando así continuar haciendo uso de éstos de forma sostenida para garantizar el desarrollo de las sociedades y alcanzar un bienestar global. Así es que en el sector de Ciencias de la UNESCO⁶⁸ y con motivo de la decimosexta sesión de la Conferencia General se toma la decisión de "iniciar un programa intergubernamental e interdisciplinario a largo plazo sobre el hombre y la biosfera, que consistirá esencialmente en estudiar el conjunto de la estructura y del funcionamiento de la biosfera y de sus regiones ecológicas, en observar sistemáticamente los cambios que produce el hombre en la biosfera y sus recursos, en examinar los efectos generales de dichos cambios sobre la especie humana y en determinar la enseñanza que debe impartirse y la información que debe difundirse sobre estos temas"⁶⁹.

Es interesante hacer la observación que desde su creación, el Programa MAB siguió diferentes tendencias según sus prioridades. En sus inicios se consideraban la

⁶⁸ La UNESCO trabaja sobre 5 líneas estratégicas o programas: Educación, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Humanas, Cultura y Comunicación e Información.

⁶⁹ Actas de la 16ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO realizada en París, en 1970 [En línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114046s.pdf> (Consultado, septiembre de 2010).

investigación y la conservación como los dos pilares fundamentales en el funcionamiento de las RB. Se pensaba que cualquier esfuerzo enfocado en la conservación consistía en separar lo que era el medio natural de cualquier tipo de actividad humana, marcando una violenta dicotomía entre estos dos conceptos. De esta forma las comunidades locales se consideraban elementos ajenos al ecosistema y por lo tanto tenían que excluirse de estos espacios.

Después de valorar experiencias tanto dentro del programa MAB como en otros ámbitos, se plantea resignificar la visión de la conservación propuesta al principio. El giro recae en considerar que la actividad humana ejerce un papel crucial en la conservación, por lo que surge la necesidad de tenerla en cuenta por el papel causal que juega en el manejo. Este desplazamiento es propuesto después de la celebración del Primer Congreso Internacional sobre Reservas de la Biosfera en Minsk, Bielorrusia, realizado por la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA) en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la UICN, en 1983. Durante la siguiente década se continúa trabajando hasta tomar el carácter que se funda en la idea siguiente: "the link between conservation of biodiversity and the development needs of local communities has become recognized as a key feature of the successful management of most national parks, nature reserves and other protected areas"⁷⁰.

El MAB, después de este cambio de mirada, se puede decir que va a enfocar su atención en la búsqueda para establecer una relación entre el ambiente y la actividad humana, dejando de lado la idea preconcebida que implicaba la escisión del ser humano de la naturaleza o el ambiente. Pretende, a su vez, generar un espacio de entendimiento, a partir de la investigación, para encontrar fórmulas con las cuales asegurar el progreso económico de los territorios, aspecto al que se le atribuye gran importancia, sin deteriorar la base de recursos existentes que lo permite.

El hecho de buscar nuevas perspectivas para revitalizar lo que se desprendía del MAB en sus inicios puede decirse que estuvo influenciado por el movimiento que se vivía a nivel internacional, conceptualizado a través de la noción de desarrollo sustentable, en referencia a las nuevas ideas asociadas a la preocupación por el ambiente. Es decir, el interés de mostrar la voluntad de conciliar la protección ambiental con la actividad humana y la explotación de los recursos naturales. Cabe mencionar que

⁷⁰ UNESCO (2010) Op. Cit.

en este movimiento de alcance global que muestra un aumento de la preocupación por el ambiente, potenciado por la repercusión que ameritaron los foros internacionales ambientales, si bien hubieron sectores conservacionistas que lo promovieron por el beneficio en sí para el ambiente, hubo otros intereses que instaron a tomar medidas en este sentido a la sombra de la obtención de otro tipo de beneficios puramente económicos. Por este motivo puede ser ingenuo pensar que el dar énfasis a la necesidad de esta protección que se pretende mostrar no sólo surge del interés de la conservación por la conservación en sí. Este hecho toma más relevancia si se hace una revisión acerca de lo trabajado en algunas de las reuniones internacionales que tanta repercusión tuvieron y siguen teniendo, como la Cumbre de la Tierra en Estocolmo en 1972 y la de Río en 1992. Si se va al fondo de la cuestión se intuye que lo que se busca es sostener el desarrollo económico. Por estos motivos, y por la suma de intereses que abogan por esta temática, buscar el punto intermedio entre la conservación y el desarrollo, binomio que a partir de ahora se asocia con el término sustentable, será el objetivo de muchos de los programas o políticas en todos los niveles, y en el caso del MAB se evidencia claramente esta voluntad.

Los instrumentos del MAB

En el mes de noviembre de 1995, en la Conferencia General de la UNESCO, se aprueban, a partir de la Resolución 28 C/2.4, la Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera (MERMRB). Estos documentos surgen de un encuentro de expertos realizado en la capital andaluza en marzo del mismo año, donde se reunieron para definir las acciones pertinentes para el desarrollo de las Reservas de la Biosfera del Siglo XXI así como las condiciones para el funcionamiento previsto de la RMRB. Estos últimos son complementarios para la articulación del programa MAB: por un lado, el MERMRB incluye, entre otros aspectos, los criterios, definiciones y procedimientos para la declaración de las RB así como la necesidad de realizar evaluaciones periódicas de las mismas. Por otro lado, la Estrategia de Sevilla identifica los objetivos de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera en los distintos niveles, ya sea local, nacional o mundial.

Más tarde, en Madrid, durante el 3^{er} Congreso Mundial de Reservas de la Biosfera celebrado en febrero de 2008, se acuerda el Plan de Acción de Madrid (PAM) que se basa en la Estrategia de Sevilla. Este documento despliega 65 acciones, enmarcadas en 31 objetivos que a su vez responden a 4 líneas estratégicas que se

enuncian a continuación: 1) cooperación, gestión y comunicación, 2) zonificación: vinculación de las funciones con el espacio, 3) ciencia y desarrollo de capacidades, y 4) asociaciones. Se prevé implementar las acciones en el periodo 2008-2013 en los diferentes ámbitos: local, nacional o internacional. Con este instrumento se pretende "capitalizar las ventajas estratégicas de los instrumentos de Sevilla y conseguir que las Reservas de Biosfera sean designadas internacionalmente como las principales áreas dedicadas al desarrollo sostenible en el siglo XXI"⁷¹.

Los instrumentos antes mencionados muestran el cambio que experimentó el concepto de conservación, o más bien la intención de subir un grado más para dar cuenta de la necesidad de una visión más amplia y no tratarla como una pieza independiente del sistema. Además "el objetivo inicial de conservación de la diversidad biológica a escala del planeta se enriqueció e hizo más complejo con la estrategia de Sevilla que retoma los objetivos y el vocabulario del desarrollo sustentable tal como se habían expresado en 1992 en la Cumbre de Río. Esta innovación conduce a poner en el mismo plano la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades, lo que lleva a privilegiar la territorialización de ambos objetivos (Agenda 21)"⁷².

Las RB. Un concepto que va más allá de las Áreas Naturales Protegidas.

Las Áreas Naturales Protegidas

Si hablamos ahora en términos de conservación de los recursos naturales como elementos fundamentales para el desarrollo económico y social de la humanidad, podemos rescatar el CDB⁷³. Éste tiene como metas la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

Una de las pautas que contempla para contribuir con los objetivos propuestos, que además es interés de este estudio, es crear ANP para asegurar la protección de la biodiversidad. Esto se desprende del Artículo 8 que hace referencia a la conservación *in*

⁷¹ UNESCO (2008) "Plan de Acción de Madrid para las Reservas de la Biosfera 2008 – 2013" [En línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001633/163301s.pdf> (Consultado, junio de 2012).

⁷² BONNIN, Marie y VELUT, Sébastien (2008) "La contribución del concepto de Reserva de la Biosfera al desarrollo sustentable. Un enfoque comparado Francia-Chile". Ponencia realizada en las "IV jornadas de derecho ambiental, Santiago, Chile" [En línea] Disponible en: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/43/22/02/PDF/BONNINVELUT2008.pdf> (Consultado, noviembre de 2011).

⁷³ El CDB, como se muestra en el capítulo I, es el instrumento que surge del trabajo de una serie de expertos en esta temática convocados por el PNUMA y es firmado en sus inicios por 168 países con motivo de la Cumbre de Río de 1992.

*situ*⁷⁴ y que establece que "cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica"⁷⁵. Es por esto que se comparte que "las áreas protegidas constituyen un instrumento privilegiado para avanzar en el sendero del desarrollo sostenible, pues son el espacio idóneo donde es posible la integración de las dimensiones ambiental y social a través de acciones locales concretas que conjugan el accionar e interés de diferentes actores en torno a objetivos comunes de proteger el hábitat para la vida humana, mientras se busca la sostenibilidad de los componentes biofísico, social y productivo"⁷⁶.

En la actualidad son 193 las partes contratantes del Convenio, incluyendo Argentina y Chile que lo firmaron en junio de 1992. Entonces no es de extrañar que una de las estrategias más utilizadas en el mundo sea el establecimiento de ANP. Con esto se pretende, por un lado, garantizar la conservación de la biodiversidad y el patrimonio natural y cultural, así como promover el uso sostenible de los recursos naturales.

Según el CDB "por "área protegida" se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación"⁷⁷. Otra definición más precisa y que muestra un cierto recorrido académico y práctico más actualizado de la realidad compleja en este ámbito es la que establece la UICN: un ANP es "un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados"⁷⁸. En esta segunda definición se contemplan los valores culturales asociados como parte integrante de esta biodiversidad, al contrario de lo que se creía anteriormente cuando se consideraba que el

⁷⁴ Según el CDB, por "conservación *in situ*" se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

⁷⁵ Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992 [En línea] Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> (Consultado, septiembre de 2012).

⁷⁶ MENDIZÁBAL, Marthadina (2007) "Áreas Protegidas: Apuntes para una nueva visión", en *Revista Virtual REDESMA*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios [En línea] Disponible en: http://revistavirtual.redesma.org/vol2/pdf/articulos/redesma02_art00.pdf (Consultado, septiembre de 2010).

⁷⁷ Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992. Op. Cit.

⁷⁸ DUDLEY, Nigel (2008) "Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas" [En línea] Disponible en: <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016-Es.pdf> (Consultado, julio de 2010).

ser humano debía estar fuera de todo sistema que se quisiera conservar ya que representaba un elemento perturbador.

Visto esto, queda clara la importancia del establecimiento de las ANP y se evidencia que ellas contribuyen a llevar a cabo un desarrollo sustentable en los diferentes territorios.

En el mundo, desde la declaración en 1872 del primer Parque Nacional, el de Yellowstone en los Estados Unidos, hasta la fecha, se han declarado más de 100.000 ANP, que cubren aproximadamente el 11,6% de la superficie terrestre⁷⁹. A pesar que todas se consideran ANP cada una de ellas posee, según sus particularidades, la categoría de ANP que más le conviene, según los criterios diseñados en las políticas de conservación nacionales, así como de OI de conservación que las catalogan. Para dar algunos ejemplos renombramos a la UICN, que establece 6 categorías de manejo de ANP⁸⁰, en las cuales se han basado varios países para definir las propias según este esquema. Otro caso es el de la UNESCO que propone como figura de gestión del territorio la ya nombrada Reserva de la Biosfera, que, entre otras cosas, representa un lugar de especial interés para la conservación de la naturaleza, y a la cual los gobiernos pueden recurrir para manejar una zona concreta según las pautas que propone este OI a través de su programa Hombre y Biosfera. También se encuentran los Sitios Ramsar⁸¹, categoría de protección para humedales y sistemas acuáticos de interés internacional para su conservación a la cual cualquier país puede recurrir para proteger este tipo de ecosistema.

Resumiendo y para no dejar lugar a dudas, una ANP es, en realidad, una porción de territorio que por sus diferentes valores, ya sean naturales, culturales o por proveer servicios ecosistémicos, será catalogada como una figura que puede poseer distinto grado de protección según sean sus características juntamente con los intereses de los

⁷⁹ Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica (2008) "Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet". Technical Series N° 36. Montreal [En línea] Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-36-en.pdf> (Consultado, noviembre de 2011).

⁸⁰ Categoría Ia: Reserva natural estricta; Categoría Ib: Área silvestre; Categoría II: Parque nacional; Categoría III: Monumento o característica natural; Categoría IV: Áreas de gestión de hábitats/especies; Categoría V: Paisaje terrestre/marino protegido; Categoría VI: Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales.

⁸¹ Los sitios Ramsar son zonas de humedales designados internacionalmente después de la firma del un tratado surgido de la realización, en Febrero de 1971, de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, en la ciudad iraní que lleva el mismo nombre. La misión de este tratado es "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo".

gestores. Se entiende entonces que cuando se habla de ANP se puede hacer referencia a espacios naturales definidos según los propios sistemas nacionales de protección, por las 6 categorías de la UICN adoptadas por varios países, así como las RB, sitios Ramsar, etc.

En el caso de esta investigación y como ya se ha comentado, los gestores de Argentina y de Chile consideraron, después de evaluar ciertas categorías de ANP existentes, que la figura de Reserva de la Biosfera Transfronteriza de la UNESCO respondía bien a los requerimientos que el territorio presentaba. Por esto, después de ver los criterios que el MAB establecía y de acordar en varias reuniones binacionales continuar por este camino, se empezó a trabajar para formalizar las respectivas declaraciones, individuales primero, para que una vez logrado el funcionamiento de cada una de ellas se pudiera proceder a la declaración de la transfronteriza.

Las ANP Transfronterizas

Como se ha mencionado anteriormente no se podía subestimar que en el ámbito internacional los temas de conservación tomaron posición en las últimas décadas. También, asumiendo que la naturaleza no respeta fronteras, se evidenció la necesidad de gestionar los territorios naturales con un alcance que debía superar las divisorias políticas. Por este motivo, y considerado un nuevo aspecto que reafirma la globalización, se instaló en los debates internacionales el tema de las áreas naturales transfronterizas. Ya sea por motivos ambientales, políticos o económicos se han puesto en marcha una serie de iniciativas que apuntan a lograr que estas fronteras no perjudiquen a la conservación de las áreas naturales, considerando a la cooperación transfronteriza en materia de conservación como elemento indispensable en estos procesos.

Siguiendo esta premisa y empeñados en poner límites, se va a acotar el concepto de área natural protegida transfronteriza, según lo que proponen Sandwith y Besancon: “an area of land and/or sea that straddles one or more boundaries between states, sub-national units such as provinces and regions, autonomous areas and/or areas beyond the limits of national sovereignty or jurisdiction, whose constituent parts are especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and

associated cultural resources, and managed co-operatively through legal or other effective means”⁸².

Esta definición invita a pensar que el establecimiento de ANPT lleva asociado un gran número de beneficios. Para dar cuenta de esto y más específicamente haciendo referencia a uno de los aspectos del desarrollo sustentable como es la conservación, Ana Rodrigues⁸³, viendo la distribución de las áreas naturales protegidas a través de las unidades geopolíticas, pudo determinar que la cooperación incrementaba la eficiencia de la conservación. Asimismo, en un reporte de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN, se sostiene que "The existence of TBPA's (Transborder Protected Areas) and their buffer zones can help reduce tensions, rebuild divided communities, promote freedom of movement and create new opportunities for sustainable development, including low-impact regional tourism. Such areas can also make an important contribution to regional biodiversity conservation programmes, especially where they form part of a coherent ecological network. Neighbouring States, which often have different levels of technical expertise, knowledge, capacity and financial resources, can benefit by combining their respective strengths through transboundary co-operation"⁸⁴.

Según la Red EUROPARC, aparte de incidir positivamente en la conservación de los valores naturales de territorios transfronterizos, el resultado de una buena gestión contribuye a promover la cooperación. Además en muchas ocasiones han funcionado y continúan haciéndolo como elementos que promueven la resolución de conflictos entre países ayudando a construir la paz en zonas de tensión. Ejemplos de esto nos remiten al continente europeo, donde el interés en promocionar la cooperación transfronteriza en el manejo de áreas silvestres estaba dirigido a superar las barreras entre los países socialistas y los de Europa occidental. Con ello se abría la posibilidad de establecer canales de comunicación que superaban el conflicto político y ayudaban a la cooperación para lo que sería la Europa del momento y la que se proyectaba a futuro. Con el paso de los años se vislumbra que cada vez hay más iniciativas transfronterizas

⁸² Un área de tierra y/o mar que está ubicada entre uno o más límites entre los países, unidades sub nacionales tales como provincias y regiones, áreas autónomas y/o áreas fuera de los límites de soberanía o jurisdicción nacional, cuyas partes constituyentes están principalmente dedicadas a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y a los recursos culturales naturales y asociados y administrados cooperativamente a través de instrumentos u otros medios eficientes.

⁸³ RODRIGUES, Ana (2004) "Coverage provided by the global protected-area system: Is it enough?" en *Bioscience*, año 2004, N° 54, Washington D.C.

⁸⁴ SANDWICH, Trevor y otros (2001) Op. Cit. Pág. 40.

en las cuales el pilar básico es la cooperación para realizar proyectos conjuntos de desarrollo, manejo y ordenación del territorio, contemplando aspectos como las áreas protegidas para su conservación para frenar la pérdida de diversidad y lograr otras metas propuestas según el lugar en el que se hallan. Otra experiencia similar nos lleva al Waterton Glacier, el primer Parque Para la Paz entre Estados Unidos y Canadá, declarado en 1932 o al Kgalagady, el primero en el continente africano, ubicado en la frontera entre Botswana y Sudáfrica y declarado en el año 2000.

Para ilustrar algunos de los motivos que pueden impulsar el inicio de un proceso de cooperación para la declaración de una RBT, como ejemplo de ANPT, vamos a tomar como referencia un listado elaborado por Hamilton en 2001, en el que considera que es posible que se inicien los primeros contactos cuando una frontera nacional interfiere en los siguientes casos:

- Cuando existen cuerpos de agua compartidos como ríos o lagos, así como posibles acuíferos subterráneos.
- En fenómenos de la naturaleza tales como montañas, glaciares o arrecifes de coral.
- En ecosistemas naturales que requieren un manejo como si fuera una única unidad para proteger las especies que lo habitan, las comunidades y los procesos ecológicos.
- Cuando existen comunidades y pueblos originarios en áreas naturales que están conectados a través de una frontera por compartir realidades étnicas o socioculturales, tradiciones y prácticas.
- Cuando el uso o manejo de un recurso compartido puede ser origen de conflictos.
- Cuando un conflicto transfronterizo implica desacuerdos en aspectos como tierra o agua.
- Cuando, en un periodo de conflicto armado, surge la necesidad de restablecer la confianza y seguridad para las comunidades locales y forjar una base estable para la conservación y el desarrollo sustentable.
- Cuando existe la necesidad de cooperar para asegurar la integridad de los ecosistemas que están expuestos a amenazas comunes.⁸⁵

⁸⁵ HAMILTON, Lawrence (2001) "International transboundary cooperation: some best practice guidelines" en *Crossing Boundaries in Park Management: Proceedings of the 11th Conference on Research and Resource Management in Parks and on Public Lands*, editado por David Harmon (Hancock, Michigan: The George Wright Society, 2001) Págs. 204-210 [En línea] Disponible en: <http://www.georgewright.org/proceedings2001> (Consultado, junio de 2012).

Esta larga lista revela las situaciones más frecuentes a partir de las cuales se inician proyectos de cooperación entre dos territorios en pro de la conservación. Sin embargo, y coincidiendo con los gestores de Argentina y Chile, en el caso de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica, uno de los motivos por los cuales se valora la importancia de empezar el trabajo binacional es por el potencial turístico que posee una zona con características naturales únicas que además es transfronteriza y con categoría de manejo de un OI como la UNESCO.

Las RB como elemento funcional

"En lugar de convertirse en islas en un mundo cada vez más amenazado por el impacto de las actividades humanas, [las reservas de biosfera] pueden ser el teatro de la reconciliación entre los seres humanos y la naturaleza, y permitir la revalorización del conocimiento acumulado para responder a las necesidades de las generaciones futuras. Pueden, además, contribuir a superar las dificultades derivadas de la índole sectorial de nuestras instituciones. En resumen, las reservas de biosfera son mucho más que simples zonas protegidas"⁸⁶.

Después de dejar claro lo que representa una ANP, sea transfronteriza o no, se va a dar paso a presentar la noción de Reserva de la Biosfera de la UNESCO. Este concepto surge en el seno del Programa MAB en 1974 y después de unos años, en 1976, se empiezan a declarar zonas bajo esta categoría con el fin de "abordar y desarrollar iniciativas orientadas a lograr y mantener un equilibrio entre la conservación de la naturaleza y su biodiversidad y el desarrollo socioeconómico de los distintos territorios y poblaciones"⁸⁷.

Estos dos objetivos que se plantean se traducen en las tres funciones esenciales que debe cumplir una RB: "una función de conservación para proteger los recursos genéticos, las especies, los ecosistemas y los paisajes; una función de desarrollo, a fin de promover un desarrollo económico y humano sostenible; y una función de apoyo

⁸⁶ UNESCO (1996) "Reservas de la Biosfera: La Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial". UNESCO, París [En línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001038/103849sb.pdf> (Consultado, noviembre de 2009).

⁸⁷ Declaración de Madrid sobre el Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO y la Red Mundial de Reservas de la Biosfera. Febrero de 2008 [En línea] Disponible en: http://www.unesco.org/mab/doc/brs/S_MadridDeclaration.pdf (Consultado, septiembre de 2010).

logístico, para respaldar y alentar actividades de investigación, de educación, de formación y observación permanente relacionadas con las actividades de interés local, nacional y mundial encaminadas a la conservación y el desarrollo sostenible"⁸⁸. Para conciliar estos tres aspectos se efectuó, después de un largo trabajo de investigación y experimentación, un diseño de estas áreas de tal forma que contuvieran en su interior espacios designados para cumplir con cada una de las tres funciones.

Este modelo inicial, vigente en la actualidad, se caracteriza por la delimitación en su interior de tres zonas fundamentales, cada una de las cuales cumple una función determinada: por un lado "una o más zonas núcleo que beneficien de protección a largo plazo y permitan conservar la diversidad biológica, vigilar los ecosistemas menos alterados y realizar investigaciones y otras actividades poco perturbadoras (por ejemplo las educativas)"⁸⁹. Normalmente éstas corresponden a ANP declaradas anteriormente y reguladas por las políticas de conservación nacionales, como pueden ser Parques Nacionales, Reservas Naturales o Monumentos Nacionales, etc. "Además de su función de conservación, contribuye en una serie de servicios prestados por los ecosistemas que, en cuanto a las funciones de desarrollo, puede calcularse en términos económicos (por ejemplo, fijación del carbono, estabilización del terreno, abastecimiento de agua potable y aire, etc.). Las oportunidades de empleo laboral pueden también complementar los objetivos de conservación (educación medioambiental, investigación, medidas de rehabilitación ambiental y conservación, recreación y eco-turismo). Si bien la educación, la investigación, la supervisión y la mejora de las capacidades se consideran componentes de la función logística o de generación de conocimientos de las reservas de biosfera, son también elementos integrales para las funciones de conservación y desarrollo"⁹⁰.

Por otro lado deben contener "una zona tampón bien definida que generalmente circunda las zonas núcleo o colinda con ellas, que se utiliza para actividades cooperativas compatibles con prácticas ecológicas racionales, como la educación relativa al medio ambiente, la recreación, el turismo ecológico y la investigación aplicada y básica."⁹¹ La función de la misma consiste en "minimizar los efectos negativos y externos de las actividades humanas en las zonas núcleo. Además de la

⁸⁸ UNESCO (1996) Op. Cit.

⁸⁹ UNESCO (1996) Op. Cit.

⁹⁰ UNESCO (2008) Op. Cit.

⁹¹ UNESCO (1996) Op. Cit.

función tampón relacionada con las zonas núcleo puede tener su función propia e “independiente” para mantener la diversidad cultural, biológica y antropológica. También pueden tener una función importante de conectividad en un contexto espacial más amplio, ya que conectan componentes de la biodiversidad de las zonas núcleo con los existentes en las zonas de transición”⁹².

Finalmente “una zona de transición flexible (o área de cooperación) que puede comprender variadas actividades agrícolas, de asentamientos humanos y otros usos, donde las comunidades locales, los organismos de gestión, los científicos, las organizaciones culturales, el sector económico y otros interesados trabajen conjuntamente en la administración y el desarrollo sostenible de los recursos de la zona”⁹³. Si bien esta zona debe cumplir la función de desarrollo, “también puede considerar objetivos y elementos de conservación y medioambientales. Se caracterizan por los múltiples usos de la tierra que llevan a cabo las poblaciones que las habitan y donde se ganan el sustento. Tienen una función esencial en relación con el desarrollo socio-económico”⁹⁴. Con esta zonificación se asegura que se llevan a cabo las tres funciones que deben cumplir las RB.

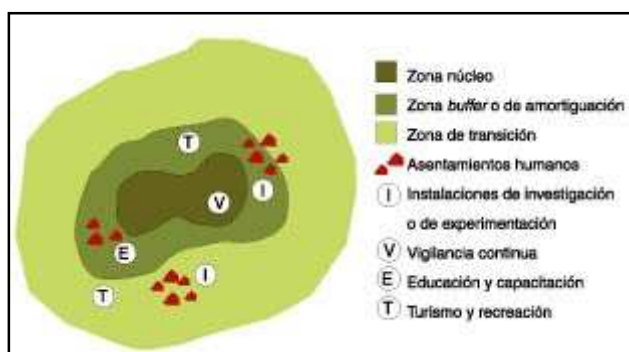


Imagen 2. Zonificación en las RB. Fuente: Sitio web del Ministerio de Educación de Argentina.⁹⁵

Un importante aspecto a tener en cuenta en este sentido es la evolución en lo que hace referencia a la idea de RB a partir del Cuarto Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas realizado en Caracas, Venezuela, en Febrero de 1992. Allí se puso de manifiesto la necesidad de incluir en la gestión la participación de las propias comunidades locales, además de recordar que es indispensable dar relevancia a la relación entre la conservación y el desarrollo.

⁹² UNESCO (2008) Op. Cit.

⁹³ UNESCO (1996) Op. Cit.

⁹⁴ UNESCO (2008) Op. Cit.

⁹⁵ Sitio web del Ministerio de Educación de Argentina [En línea] Disponible en: <http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD21/cma/reservasdebiosfera.html> (Consultado, febrero de 2013).

Como cualquier otra experiencia, se va evolucionando en perfilar bien el concepto de RB así como en las funciones que ésta tiene que cumplir acorde al territorio en el que está ubicada. Se busca que responda a la realidad en la que se encuentra. Los agentes del territorio la van construyendo en base a lo que va significando para ellos este espacio, imprimiéndole de esta forma un carácter particular en función de las objetividades presentes en el lugar que ocupa. Existe la certeza que en cada territorio hay unas necesidades distintas a las cuales se tiene que incluir a través de recetas diferenciadas pero que a la vez se enmarcan bajo un mismo esquema.

Otra innovación en este sentido es el hecho de reconocer que las fronteras nacionales no pueden ser elementos separadores, sino que es pertinente resignificarlas para entenderlas como unidades de integración y contención de las funciones que realizan los ecosistemas en esta área. Por ello, además de la figura de RB tradicional, en la Estrategia de Sevilla se promueve la creación de otro tipo de RB que supera las fronteras nacionales (objetivo VI.2, 16). De esta forma se instala la idea de RBT o en constelación, en la cual el énfasis recae en una mayor integración de estos espacios, a partir de la cooperación para la conservación como uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos propuestos por la RMRB. En este caso, la definición de lo que se entiende por RBT coincide con lo que Besançon y Sandwith conceptualizan como un área transfronteriza de conservación y desarrollo: “Transboundary conservation and development areas are areas of land and/or sea that straddle one or more borders between states, sub-national units such as provinces and regions, autonomous areas and/or areas beyond the limit of national sovereignty or jurisdiction, whose constituent parts form a matrix that contributes to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, as well as the promotion of social and economic development, and which are managed co-operatively through legal or other effective means”⁹⁶.

Dada la caudal importancia que se le dio a la conservación transfronteriza la UNESCO, mediante la ayuda de los gobiernos nacionales, impulsó la creación de Reservas de la Biosfera Transfronterizas poseedoras de un reconocimiento oficial por parte de dicho organismo. Como resultado, en la década de los 90’ se declararon 5

⁹⁶ SANDWITH, Trevor y BESANÇON, Charles (2005) “Trade-offs among multiple goals for transboundary conservation” [En línea] Disponible en: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Besancon_Sandwith.pdf (Consultado, mayo de 2012).

RBT⁹⁷, todas ellas en el continente europeo. Es tal la importancia que hasta se ha llegado a declarar, en octubre de 2006, la RB Intercontinental del Mediterráneo entre Marruecos y España. De esta forma, el establecimiento de RBT agrega valor a la iniciativa de la UNESCO por ser consideradas, además, instrumentos que contribuyen a paliar las discontinuidades derivadas de la existencia de fronteras políticas en los grandes ecosistemas naturales.

Más allá de apoyar la cooperación interterritorial a partir de la creación de las RBT cabe dar énfasis al hecho que también se promueve el trabajo a nivel internacional para crear lo que hoy en día se conoce como la RMRB. A través de esta estructura se favorece el intercambio de experiencias, conocimiento y tecnología entre las RB de todo el mundo para generar ejemplos que ayuden a delimitar los espacios para que se encaminen en la búsqueda del equilibrio entre las tres funciones que propone el MAB. A su vez, determinar qué usos se le va a asignar a cada una, dependiendo de las particularidades del territorio. Con ella se pretende alcanzar los siguientes objetivos: "lograr un equilibrio sostenible entre las necesidades, a veces en conflicto, de conservar la diversidad biológica, fomentar el desarrollo económico y conservar los valores culturales a éste vinculados"⁹⁸. Finalmente acotar que "las Reservas de la Biosfera, deben contribuir a preservar y mantener valores naturales y culturales merced a una gestión sostenible, apoyada en bases científicas correctas y en la creatividad cultural. La Red Mundial de Reservas de la Biosfera, tal como funciona, según los principios de la Estrategia de Sevilla, es un instrumento integrador que puede contribuir a crear una mayor solidaridad entre los pueblos y naciones del mundo"⁹⁹.

Para continuar, un aspecto que puede generar dudas acerca de las limitaciones en los territorios que poseen este tipo de figura, es que el hecho de catalogar un territorio como RB, no representa ninguna pérdida de poder de administración por parte de las autoridades nacionales aunque se rige bajo las directrices del MERMRB. Numerosas veces la opinión pública pone trabas a estas iniciativas por creer, equivocadamente, que se van a restar privilegios sobre el propio territorio, dificultando la gestión o limitando las posibilidades de desarrollo. Contrario a este pensamiento, se comparte que "el

⁹⁷ La RBT Delta del Danubio (Rumanía y Ucrania), la RBT *Cárpatos* orientales (Polonia, Eslovaquia y Ucrania), la RBT Krkonoše/Karkonosze (República Checa y Polonia), la RBT Tatra (Eslovaquia y Polonia) y la RBT Pfälzerwald/Vosges du Nord (Francia y Alemania).

⁹⁸ UNESCO (1996) Op. Cit.

⁹⁹ *Ibidem*.

objetivo del MAB es conservar la soberanía de los países y la independencia del manejo de amplias zonas de su territorio"¹⁰⁰. Tal como enuncia el Artículo 2 de este instrumento, "cada RB quedará sometida a la jurisdicción soberana de los Estados en que está situada (...) los Estados adoptarán las medidas que consideren necesarias, en el marco de su legislación nacional"¹⁰¹. Es, por lo tanto un marco no vinculante jurídicamente -a diferencia de los sitios Ramsar o los que forman parte de la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO¹⁰²- que establece una serie de lineamientos para que los países los vayan adaptando mediante la incorporación en las propias legislaciones. Y son los propios Estados, a través de los Comités MAB de los respectivos países -en caso de que existan-, los responsables de emitir a la UNESCO una instancia de postulación, es decir la propuesta para formar parte de la RMRB con una iniciativa propia, la cual será evaluada por el Consejo Internacional de Coordinación del MAB¹⁰³ (CIC-MAB).

El documento de postulación de una zona determinada al MAB debe dar cuenta de los criterios que cumple la misma, establecidos en el Marco Estatutario de la RMRB. Si se acepta la propuesta, así como si se emite algún tipo de recomendación, el Director General de la UNESCO comunicará al Estado interesado la decisión del CIC-MAB. Esto será así y además se va a tener en cuenta que cada país tendrá la responsabilidad de cumplir con los requisitos necesarios para, *a posteriori* de la declaración, continuar cumpliendo los criterios por los cuales se aceptó su candidatura.

Este programa, por sus características enunciadas anteriormente, así como por la flexibilidad que presenta, posee gran importancia en el ámbito internacional. En el año 2011 existen 580 RB repartidas en 114 países¹⁰⁴ y la tendencia va en aumento con el

¹⁰⁰ Alfredo Reca, Titular del Comité MAB de Argentina en el momento, en una entrevista realizada por el diario La Hora de Jujuy, en Septiembre de 2008 [En línea] Disponible en: http://www.lahoradejujuy.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=3889:impulsan-acciones-para-promover-el-desarrollo-sustentable-de-las-yungas&catid=89:interior&Itemid=278 (Consultado, octubre de 2010).

¹⁰¹ UNESCO (1996) Op. Cit.

¹⁰² En Noviembre de 1972 se firma en París la Convención sobre el patrimonio mundial, cultural y natural de la UNESCO. Los sitios declarados bajo esta categoría son reconocidos a nivel internacional por sus valores, por lo que cada Estado Parte debe velar para identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, mediante la asistencia y cooperación internacionales.

¹⁰³ El CIC es el órgano rector del MAB, y al ser parte de un programa intergubernamental se constituye por 34 países, que son elegidos por la Conferencia General de la UNESCO por un período de 4 años.

¹⁰⁴ Fuente: Sitio Web del Programa MAB de la UNESCO [En línea] Disponible en: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/> (Consultado, mayo de 2012).

propósito de ir ampliando esta red de áreas multifuncionales de conservación y desarrollo.

Para cerrar este capítulo es interesante destacar lo siguiente: se han diseñado y puesto en práctica, tanto a nivel nacional como internacional, diversas estrategias para llevar a cabo una protección sobre el territorio para conservar un abanico de aspectos que constituyen los espacios naturales. La creación de áreas naturales protegidas es la forma de salvaguardar porciones de territorio intactas o manejadas a través de estrategias que responden a la búsqueda por mantener un equilibrio donde la naturaleza no se vea afectada por la actividad humana. La UNESCO a través de la figura de RB ofrece una posibilidad de gestión, que integra estas ANP, que ha tenido mucha aceptación a nivel mundial, sólo hay que ver el número de RB declaradas y la tendencia en aumento de éstas. De acuerdo con Pedro Araya, responsable del Comité MAB de Santiago de Chile, las RB “son un modelo de gestión territorial que busca integrar conservación y desarrollo. Es un territorio, pero lo que le caracteriza o le da el sentido para decir que es una RB es que hay una forma de gestionar... Y eso tiene que ver con cuestiones políticas, administrativas, judiciales, legales, etc., etc. Eso es lo que hay que tener claro, es una forma de gestión, una forma de hacer las cosas en un territorio”¹⁰⁵.

Si bien se va a abordar en mayor profundidad el proyecto de la RBT Andino Norpatagónica en el Capítulo IV - - consideramos que la opción de recurrir a esta categoría permite gestionar su totalidad respetando su naturaleza compleja (debido a la extensión que ocupa y las diferencias de entornos que presenta, así como a la variedad de actividades que se llevan a cabo y a lo que significa su condición binacional). La flexibilidad que permite esta figura representa pues un potencial ya que el territorio no es homogéneo ni uniforme y por ende no se puede planificar de igual forma. De aquí la importancia de asumir esta particularidad para seguir navegando por esta investigación y dar paso a los capítulos siguientes.

¹⁰⁵ Entrevista realizada por la autora a Pedro Araya, representante del Comité MAB de Chile, Santiago de Chile, 18 de octubre de 2010.

Capítulo III

LA RELACIÓN BILATERAL ARGENTINO-CHILENA Y LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CONSERVACIÓN

La relación entre los países más australes ha pasado por una serie de altibajos a lo largo de los años: de encuentros a desencuentros y de situaciones conflictivas a etapas de supuesta amistad. En los 90', el advenimiento del nuevo regionalismo actuó como uno de los factores que contribuyó a generar un cambio de percepción de esta relación entre ambos actores: "Las relaciones argentino-chilenas en épocas de los gobiernos militares tuvieron un fuerte tono confrontativo, lo cual condujo, en gran medida, al diseño y actualización de doctrinas geopolíticas que siempre vieron al "vecino" como un adversario dispuesto a ganar en un juego de suma cero"¹⁰⁶. A partir de esta década se pasó de la extrema protección a una sucesiva apertura de los mercados, y con esto, una búsqueda de nuevas relaciones con los países para poder ampliar el alcance del comercio internacional. En este periodo se vislumbró la intención de generar un nuevo lugar de encuentro y comunicación entre Argentina y Chile para entablar nuevas relaciones que entenderían su vecindad como un potencial de inserción al mundo.

Este capítulo describe los rasgos generales de la relación bilateral entre la Argentina y Chile y su nuevo enfoque a partir de la década de los noventa puesto que forma parte del contexto en el cual se desarrolla la cooperación en materia ambiental. El propósito de lo mencionado es examinar la evolución del proceso de cooperación entre ambos países y cómo este acercamiento ha sido el detonante del surgimiento de espacios de cooperación más específicos como el que constituye el objeto de esta investigación. Cabe mencionar que algunas de las fórmulas que se adoptaron, como la instauración de los Comités de Integración -descritos más adelante- promovieron el contacto permanente entre territorios subnacionales a lo largo de esta frontera de 5.308 km. de longitud¹⁰⁷.

Además se van a identificar las similitudes y diferencias en las políticas en materia de conservación en cada uno de los Estados así como el trato bilateral de la

¹⁰⁶ COLACRAI, Miryam, LORENZINI, María Elena (2005) "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias" en *CONfines* 1/2, agosto-diciembre 2005. Págs. 45-63 [En línea] Disponible en: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos2/ColacraiLorenzini.pdf> (Consultado, mayo de 2010).

¹⁰⁷ Fuente: Ministerio del Interior y Transporte de la Presidencia de la Nación Argentina (2012).

temática ambiental, para ver bajo qué fundamentos se encuentra el proyecto de declaración por parte de la UNESCO de la RBT Andino Norpatagónica.

La relación bilateral entre Argentina y Chile como marco de la cooperación para la declaración de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica

Las relaciones entre la Argentina y Chile no siempre han seguido la misma tendencia. Antes de 1984, cuando los dos países estaban bajo regímenes de facto, existieron divergencias a raíz de problemas fronterizos, territoriales y marítimos. Controversias por el Canal Beagle y la delimitación marítima en la zona austral colocaron a los países al borde del conflicto armado en 1978. Para superar dicha etapa, el 29 de noviembre de 1984 se firmó el Tratado de Paz y Amistad, en presencia de Su Santidad el Papa Juan Pablo II, en la Ciudad del Vaticano. El Tratado mencionado reguló aspectos relativos a la paz, la navegación y la delimitación marítima, así como la integración física y la cooperación económica. A partir de este momento se evidenció la voluntad de fundar una relación de paz, promoviendo la cooperación económica y la integración física. Además, para todo lo referente al intercambio fronterizo, creaba una Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física ¹⁰⁸, de carácter permanente, y a partir de aquí se amplió la agenda bilateral. Para dar una idea de la magnitud de esta voluntad de acercamiento se mencionan los esfuerzos dedicados a la planificación de programas de infraestructura para el transporte como carreteras, pasos y puentes, lo que se traduce en la actualidad en proyectos de grandes dimensiones y repercusión internacional como el Proyecto de Corredor Bioceánico Norpatagónico que facilitaría el comercio con el mercado asiático y con el Atlántico, hecho que favorece a su vez al MERCOSUR.

¹⁰⁸ El artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile establece que la Comisión Binacional estará encargada de “promover y desarrollar iniciativas, entre otros, sobre los siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística”. Nótese la diferencia sustancial en lo que refiere a los intereses que van a mover a esta comisión cuando en 2009, según el Tratado de Maipú firmado por las presidentas Michelle Bachelet y Cristina Fernández de Kirchner, se enuncia que dicha Comisión “continuará impulsando, entre otros temas, las relaciones bilaterales políticas, sociales, educativas, culturales, científicas, tecnológicas, ambientales, de cooperación, de defensa y aquellas obras de infraestructura relativas a la interconexión física entre los dos Estados”. Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina de 2009.

La relación bilateral en los años noventa

Después de la firma del Tratado de Paz y Amistad, los Estados continuaron avanzando en la construcción de esta relación bilateral. Cabe mencionar que contribuyeron a este aspecto las transiciones a la democracia, el clima internacional y las reformas económicas implementadas por ambos países. En ese contexto, fueron los presidentes Aylwin y Menem quienes expresaron una fuerte voluntad política para iniciar un proceso de mayor integración.

El fin de los gobiernos autoritarios dio paso a los procesos de transición democrática en la región en general, y en Argentina y Chile, en particular. El cambio de los regímenes políticos fue un aspecto fundamental que cambió el clima de época, desplazando progresivamente la tensión y el conflicto por la cooperación y la integración.

También los procesos de globalización marcaron una tendencia que favoreció un flujo creciente de intercambios comerciales, financieros y de inversión extranjera directa. En este escenario, los países latinoamericanos comenzaron a fortalecer las relaciones entre vecinos para dar lugar a procesos de regionalización, y así posicionarse frente al sistema internacional con mayor fuerza. En el caso de Chile, el objetivo principal de Aylwin en materia de política exterior consistía en establecer “un acercamiento sincero y estrecho con los países del Continente americano”,¹⁰⁹ particularmente con los Estados limítrofes. En el caso de la Argentina, Menem propuso “mejorar la inserción de la Argentina dentro de un contexto internacional en cambio, estableciendo una fuerte vinculación de los objetivos políticos y económicos internos con las “oportunidades” y constreñimientos provenientes del marco externo”.¹¹⁰

Las reformas económicas implementadas por los Estados latinoamericanos durante esta década estuvieron marcadas por la liberalización y la desregulación de la economía, el comercio y las finanzas. La fórmula que adoptó Chile en materia de política exterior se caracterizó por seguir un esquema de regionalismo abierto más enfocado en la firma de múltiples Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Complementación Económica con el mayor número de socios posibles. Argentina, optó

¹⁰⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores (1994) “Política Exterior Vecinal del Gobierno del Presidente Aylwin 1990 - 1994”. Santiago de Chile. Pág. 1.

¹¹⁰ COLACRAI, Miryam (2004) “La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los ‘90”. Documento de Trabajo N° 1. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG). Universidad del CEMA. [En línea] Disponible en: http://www.ucema.edu.ar/ceieg-base/download/dt1_colacrai.pdf (Consultado, julio de 2012).

por dedicar esfuerzos a la creación del MERCOSUR. La participación en dicho proceso de integración reducía sus márgenes de maniobra para negociar acuerdos con terceros Estados pero, a la vez, mejoraba su posicionamiento en las negociaciones internacionales por su condición de Estado Parte del MERCOSUR.

La Declaración Presidencial Conjunta Argentino-Chilena de 1991

En el mes de agosto de 1991 se realizó la primera reunión entre los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin en la cual, movidos por la voluntad de iniciar un proceso político de integración, se firmó la Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena¹¹¹. Esta dio fe de la voluntad de ambos presidentes de “consolidar una ‘frontera de paz’, el compromiso de recorrer en común un camino democrático, pacífico y de justicia social, además de la profundización de la cooperación y el comercio”.¹¹² De acuerdo con Bragagnolo, fue “un punto de inflexión en la historia de las relaciones bilaterales de Argentina y Chile”.¹¹³

De la Cumbre Presidencial surgieron nueve acuerdos de diversa índole: política, transporte, comercio, educación, integración física, integración energética, aduanas, medio ambiente, minería, seguridad pública, defensa, turismo, límites.

Uno de los aspectos sobresalientes del encuentro es que, a través de la firma de la Declaración Conjunta sobre Límites, se estableció el modo a través del cual se resolverían los 24 puntos en litigio. A partir de este momento se puede hablar de una “*nueva relación*” probada por el abandono del clima de desconfianza mutua. Es aquí cuando surge una marcada voluntad para cooperar acompañada de una serie de factores de convergencia entre ambos países, teniendo en cuenta los vínculos históricos, geográficos y económicos que los unen aún hoy. Coincidiendo con Colacrai y Lorenzini, esta “renovada relación se evidencia en cuestiones como la resolución de todos los litigios fronterizos, el establecimiento de un plan de integración física, el aumento de las inversiones recíprocas, el incremento del intercambio comercial, el desarrollo de medidas de confianza mutua, la realización de ejercicios militares, la participación conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz, la adopción de una

¹¹¹ Declaración Presidencial Conjunta Argentino-Chilena, Santiago de Chile, agosto de 1991.

¹¹² COLACRAI, Miryam (2003) "La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los 90" [En línea] Disponible en: http://www.ucema.edu.ar/ceieg-base/download/dt1_colacrai.pdf (Consultado, mayo de 2012).

¹¹³ BRAGAGNOLO, Jorgelina (2000) "Chile, el nuevo rumbo de las relaciones bilaterales", en *La política exterior Argentina 1994/1997*. Ediciones CERIR - Rosario, Argentina.

metodología para la homologación y transparencia del gasto militar así como también la ampliación del intercambio cultural y académico y la creación de un marco institucional para la cooperación”.¹¹⁴

Se puede afirmar entonces que hubieron logros significativos si se observan las relaciones vecinales entre Argentina y Chile. De esta manera, se vislumbró la voluntad política de entablar un proceso de cooperación que repercutió en las dimensiones estratégico-militar, político-diplomática y económico-comercial y que, en ocasiones, se planteó como la constitución de una alianza estratégica.¹¹⁵

Ciertas “tensiones” que afectaron los niveles de confianza en la relación bilateral

Después de los esfuerzos realizados para redirigir la relación argentino-chilena, hubo dos acontecimientos que pusieron en tela de juicio la voluntad de mantener la condición de confianza mutua gestada hasta el momento: el supuesto episodio de espionaje en el Consulado Argentino de la ciudad chilena de Punta Arenas y la denominada “crisis del gas”.

El primero data del 14 de noviembre 2003, cuando se encontró en el Consulado Argentino de Punta Arenas a dos personas pertenecientes al servicio de inteligencia de Chile que intentaban sustraer información confidencial. Este suceso desencadenó un incidente diplomático en el que Carlos Enrique Abihaggle, en ese momento Embajador argentino en Chile, denunció los hechos. Como respuesta, desde Chile se tomaron medidas para identificar a los responsables y suspenderlos, de tal modo que se dio de baja al Teniente Coronel Víctor Hugo Poza Reyes, jefe de la unidad de la zona en ese

¹¹⁴ COLACRAI, Miryam y LORENZINI, María Elena (2006) “La relación bilateral Argentina-Chile: El tránsito por un camino de encuentros y desencuentros puntuales” en *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Tomo IV, Volumen I. UNR Editora. Rosario.

¹¹⁵ Según Lorenzini (2009) “aquello que entendemos como *alianza estratégica comprende al vínculo bilateral de modo integral* -esto es *macro y micro-relaciones*- y se basa en una relación bilateral profunda y densa. Además, *trasciende las relaciones bilaterales* y supone el planteo y la identificación conjunta de algunos objetivos comunes susceptibles de ser logrados a *mediano y largo plazo*, haciendo los cursos de acción más previsibles y menos inciertos. La *confianza* es un elemento de base, el cual se construye en función del cumplimiento de los acuerdos, fijando reglas claras y compartiendo la información necesaria con el objetivo de anticiparse frente a coyunturas críticas. Esto posibilitaría un mayor control de los costos recíprocos -aunque no simétricos- en una *relación signada por la interdependencia*. Es decir, que la construcción de una *alianza estratégica* demanda un mayor grado de *coordinación de políticas e incluye a la política exterior* -como área sujeta a dicha coordinación- aunque esto no implica la construcción de una política externa común. Constituye un juego de suma variable, que implica la disposición de los Estados para aceptar los costos derivados de la puesta en práctica de los cursos de acción. Otro ingrediente esencial es que el carácter estratégico cobra un sentido eminentemente político porque se convierte en el ordenador del resto de los temas de la relación, tal como sucede en la dimensión de la macro-relación global”.

momento, y se aceptó la renuncia al cargo del Comandante en Jefe de la región militar austral, Waldo Zauritz. A pesar de que la naturaleza de este conflicto causó cierta “incomodidad” en la relación vecinal, la puesta en marcha de soluciones y el trabajo diplomático denotó un esfuerzo revelador de la voluntad para mantener buenas relaciones bilaterales.

El segundo episodio, se inició en marzo de 2004. La tensión se generó por la decisión del gobierno argentino de suspender las exportaciones de excedente de gas natural a Chile para asegurar el suministro interno. A través de la Resolución 265/04 de la Secretaría de Energía de la Argentina se adoptaron “medidas de prevención a efectos de evitar una crisis de abastecimiento interno de gas natural y sus consecuencias sobre el abastecimiento mayorista eléctrico”.¹¹⁶ Este recorte fue justificado por parte del gobierno de Néstor Kirchner con el argumento que en ese momento se vivía una “emergencia económica y social”, además de reconocer que el rápido crecimiento de la economía argentina demandaba mayores cantidades de este combustible, por lo que se debía asegurar satisfacer la demanda interna para poder hacer frente a esa situación. Por esto se vieron con la necesidad de “disponer medidas de prevención a efectos de evitar una crisis de abastecimiento interno de gas natural y sus consecuencias sobre el abastecimiento mayorista de electricidad”.¹¹⁷

Es importante destacar que Chile configuró su matriz energética en los años noventa a partir de las importaciones de gas desde la Argentina. Por tal motivo, la decisión de la administración Kirchner vulneró los acuerdos que regulaban la integración gasífera entre Argentina y Chile¹¹⁸, y así lo manifestó la entonces Canciller María Soledad Alvear a través de la una nota de protesta diplomática. La misma apuntaba a resaltar la importancia de los logros en la cooperación en la última década, en la cual la integración energética no era un mero acuerdo comercial. Por esto pidió una revisión de la decisión de la Secretaría de Energía para tratar de solucionar esta controversia sin incumplir los mecanismos legales bilaterales. Si bien esta cuestión provocó un clima de descontento generalizado por la decisión unilateral de la medida y por la forma en la que se comunicó, se puede rescatar que las partes decidieron crear un Grupo de trabajo Binacional *ad hoc* -que se constituyó, según un Comunicado de Prensa

¹¹⁶ Resolución 265/2004 de la Secretaría de Energía.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Protocolo II sobre interconexión gasífera firmado en 1995, adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 16 (ACE 16) de 1991.

Conjunto emitido el 24 de abril de 2004- para “alcanzar una visión compartida sobre la situación energética y trabajar en conjunto en esta materia, para estudiar medidas para la solución de los problemas que enfrentamos y buscar fórmulas para prever el normal abastecimiento entre ambos países”.¹¹⁹ Este hecho demostró, una vez más, la voluntad de ambos países para conciliar sus intereses y gestionar cualquier situación que pusiera en peligro el clima de confianza que se gestó a partir de la década de los 90’.

Retomando el camino de la cooperación

Los dos acontecimientos mencionados pusieron a prueba la fortaleza del vínculo bilateral. La repercusión de ambos episodios afectó los niveles de confianza entre Argentina y Chile. No obstante, en dichos casos, se optó por poner en marcha toda la maquinaria diplomática para buscar mecanismos de solución a los desencuentros. Después de esto se avanzó en el camino de la cooperación, acompañado de hechos sustantivos como fueron “la realización de los ejercicios conjuntos entre las Fuerzas Armadas argentinas y chilenas en el mes de noviembre de 2004 así como también la concreción de la visita oficial del primer mandatario argentino al país trasandino en el mes de marzo del corriente año”.¹²⁰

Unos años más tarde, las entonces presidentas Cristina Fernández y Michelle Bachelet firmaron -en la ciudad chilena de Maipú- el Tratado de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina, el 30 de octubre de 2009, más conocido como Tratado de Maipú. La fecha correspondió a la conmemoración de los 25 años del Tratado de 1984 que selló la paz entre los países vecinos. Este nuevo tratado que contempla una serie de capítulos -económicos, sociales, culturales y políticos-, surgió de la necesidad de perfeccionar la estructura institucional gestada hasta entonces y renovar la dirección y los esfuerzos para continuar promoviendo el proceso de integración, cooperación y complementariedad entre los dos países. Para ello el foco de atención estuvo orientado a temas de conexión física -como los corredores bioceánicos y el tren trasandino- y la libre circulación en las fronteras. En referencia a lo que nos incumbe, se puede mencionar que uno de los objetivos que persigue este tratado es el de “fortalecer la participación de las regiones chilenas y las provincias argentinas en el proceso de integración binacional, mediante el apoyo a las

¹¹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile (2004) “Chile y Argentina constituyen el grupo de trabajo para abordar tema energético”, 24 de abril.

¹²⁰ COLACRAI, Miryam, LORENZINI, María Elena (2006) Op. Cit.

instituciones y foros que favorezcan la confluencia de intereses y la profundización de los vínculos entre ellas”¹²¹, hecho que denota la gran importancia de la dimensión subnacional del vínculo. Para ello uno de los mecanismos institucionales de gran relevancia que se señalan son los Comités de Integración, que se desarrollan a continuación.

El 8 de abril del 2010, el nuevo presidente de la República de Chile, Sebastián Piñera, y su homóloga, Cristina Fernández, celebraron un encuentro que representó el primer contacto después de asumir el mandatario chileno como Jefe de Estado, siendo esta la reunión inaugural de su gira exterior. En la misma suscribieron una Declaración Presidencial Conjunta de la cual se destaca la voluntad de mantener la continuidad de su relación estratégica afianzada por el anterior Tratado de Maipú de 2009. A su vez afirmaron que “las relaciones de cooperación argentino-chilenas constituyen una *“Política de Estado”* y un elemento imprescindible para la consecución de mayores niveles de desarrollo y bienestar para ambos países”¹²².

En vista de todo lo mencionado, y coincidiendo con la opinión de C. Hang, “Argentina y Chile han creado un verdadero régimen de cooperación, que abarca casi todos los aspectos de la relación bilateral. Sus tratados, acuerdos, protocolos, sistemas y comisiones especializadas, parlamentarias y diplomáticas, militares y de seguridad, crean un ambiente multifacético, interdependiente y escalonado, que crean el espacio necesario para evitar crisis y prevenir diferendos”.¹²³

El lugar de la cooperación: Los Comités de Integración

La evolución experimentada en la relación argentino-chilena estuvo acompañada por un cambio de percepción de la idea de frontera, pasando de verla como un elemento separador a vislumbrar su capacidad de conexión e intercambio de dos realidades distintas y potencialmente complementarias.

En 1990 los presidentes de Argentina y Chile decidieron establecer un

¹²¹ Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, suscrito el 30 de octubre de 2009.

¹²² Declaración Presidencial Conjunta entre el Presidente Sebastián Piñera y su homóloga Cristina Fernández de Kirchner, celebrada en la ciudad de Buenos Aires, el 8 de abril de 2010

¹²³ HANG, Julio A. (2009) "Recursos naturales y su impacto en la seguridad y cooperación vecinal" en *Escenarios Actuales*. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). Págs. 129-141. [En línea] Disponible en: http://www.cesim.cl/Escenarios_Actuales/Ediciones_Anteriores/2009/N%C2%BA%203_noviembre_2009.pdf (Consultado, septiembre de 2010).

acercamiento, inaugurando un espacio de comunicación distinto al de las anteriores épocas. En este mismo año hubo un giro en el que ambos mostraron que parte de su propósito estaba enfocado en reducir la tensión que se vivía en las fronteras, causada principalmente por disputas territoriales y por la definición de los límites. Evidenciaron de esta manera su interés en establecer mecanismos de cooperación que respondieran a la consecución de objetivos e intereses comunes a través de acuerdos y coordinación de políticas.

La decisión política de resolver pacíficamente las cuestiones territoriales pendientes abrió paso a un proceso de cooperación multidimensional que se institucionalizó a través de la creación de los denominados Comités de Frontera hasta noviembre de 2000,¹²⁴ actualmente denominados como Comités de Integración. Dichos Comités nacieron a partir del Tratado de Paz y Amistad suscrito en noviembre 1984, como un espacio que contribuiría a la regulación del ámbito de la integración física y la cooperación económica al que se refiere dicho tratado. Éstos constituyen instancias que unen provincias argentinas con regiones chilenas, dando relevancia a los actores subnacionales, para establecer un sistema de trabajo permanente y facilitar así el intercambio subregional transfronterizo. Según José Gorostegui Obanoz “cumplen la función de ser mecanismos canalizadores de las aspiraciones a nivel local, a uno y otro lado de la frontera, en materias de integración física, tránsito y tráfico fronterizo, cooperación, educación, turismo, desarrollo de las áreas fronterizas, entre otras”.¹²⁵

Su origen se encuentra en el Acta de Entendimiento de Buenos Aires, suscrita por Chile y Argentina el 16 de noviembre de 1984. Este documento se firma con la intención de avanzar en los aspectos que hacen referencia a los proyectos de integración bilateral. Por este motivo se instó a la creación gradual de dichas instancias y, en la actualidad, se encuentran en funcionamiento los 7 Comités de Integración siguientes: Noa-Norte Grande (I Región de Tarapacá, II Región de Antofagasta, Provincia de Jujuy, Provincia de Salta, Provincia de Tucumán); Atacama-La Rioja Catamarca (III Región de Atacama, Provincia de La Rioja, Provincia de Catamarca); Agua Negra (IV Región de Coquimbo, Provincia de San Juan); Cristo Redentor (V Región de Valparaíso, Norte de la Provincia de Mendoza); Pehuenche (VII Región del Maule, Sur de la Provincia de

¹²⁴ En la fecha mencionada, y con el objetivo de ampliar el alcance de los aspectos tratados en los Comités, que se encargaban de lo estrictamente fronterizo, se realizó el cambio de nombre. Así se reemplazó a los Comités de Frontera por Comités de Integración.

¹²⁵ OROSTEGUI OBANOZ, José Javier (2009) “Los Tratados Estructurantes en las relaciones vecinales de Chile”, en *Revista Diplomacia*, N° 118, págs. 26-45. enero-marzo de 2009. Santiago de Chile.

Mendoza -Malargüe, San Rafael, General Alvear-); Región de Los Lagos (IV Región del Bío Bío, IX Región de la Araucanía, XIV Región de Los Ríos, X Región de Los Lagos, Provincia de Neuquén, Provincia de Río Negro, Provincia de Chubut); Integración Austral (XI Región Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo, XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, Provincia de Chubut, Provincia de Santa Cruz, Provincia de Tierra del Fuego).

El 8 de agosto de 1997 se suscribe en Santiago de Chile el Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para establecer un Reglamento para los Comités de Frontera. Desde entonces pasan a constituirse como "foros que tienen por objeto la coordinación bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas del tránsito y tráfico fronterizo de personas, vehículos y bienes, en un marco para promover la cooperación, integración y el desarrollo de las áreas de frontera".¹²⁶ Los objetivos que deberán cumplir estas instancias son los que se mencionan en el artículo 3 de dicho acuerdo: "Participar activamente en la solución de los problemas operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes; promover el desarrollo de las áreas de frontera, así como la cooperación e integración regional; considerar y promover proyectos conducentes al desarrollo y mejor entendimiento de las poblaciones fronterizas."¹²⁷ Según el reglamento se realiza anualmente una reunión alternando cada año el país de celebración de la misma y la provincia o región. En el mismo participan los sectores público y privados. Cada Comité de Integración organiza su trabajo en tres comisiones fijas, formadas por integrantes de organismos o entidades afines a los temas concretos a tratar para hacer operativo el funcionamiento de los mismos: Facilitación Fronteriza, Infraestructura y Comercio y Producción. Además se contempla la creación de otras comisiones, subcomisiones y grupos especiales que según la coyuntura den respuesta a otras cuestiones de interés para ser tratadas en su seno. Cabe destacar que las conclusiones que surgen de las reuniones anuales de cada Comité son elevadas a las respectivas Cancillerías para su evaluación y aprobación.

A partir de la firma en 2009 del Tratado de Maipú entre las entonces presidentas Michelle Bachelet y Cristina Fernández, se modificó el reglamento en enero del 2011 para adaptarlo a las nuevas necesidades. El artículo 17 de dicho Tratado menciona que

¹²⁶ Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para establecer un reglamento para los Comités de Frontera, firmado en Santiago de Chile el 8 de agosto de 1997.

¹²⁷ *Ibidem*.

los objetivos principales de los Comités de Integración consisten en “la facilitación fronteriza; el desarrollo y coordinación de planes de infraestructura, comunicación y transporte, especialmente aquellos proyectos de integración bioceánica que beneficien a las regiones chilenas y provincias argentinas; la elaboración de proyectos productivos conjuntos; la promoción de proyectos de turismo; el impulso de la vinculación y cooperación académica; el fomento de actividades compartidas de promoción de exportaciones e inversiones; la cooperación y complementación en las políticas de protección social, de salud y de equidad de género; así como todas aquellas acciones que impulsen el desarrollo sustentable de las provincias y regiones de ambos Estados”.¹²⁸

Parafraseando a Sánchez Avendaño, “el fortalecimiento de las regiones es otro de los esquemas que en estos últimos años ha tenido cierta acogida para adaptar lo local a la evolución global”.¹²⁹ Por tales motivos, surgieron estas instancias que hasta la actualidad representan otro marco territorial desde el cual responder a las necesidades que afectan a una realidad concreta, que no es la de un país ni otro, sino la de una región transfronteriza. La importancia recae en el hecho que el contexto fronterizo es una pieza clave que determina el potencial de la cooperación. Asimismo, es interesante destacar que a lo largo de los años se ha evidenciado un aumento del interés por los encuentros de los Comités de Integración ya que representan un hito en la cooperación transfronteriza y en la comunicación entre estos dos países. Uno de los hechos que lo confirma es el creciente número de participantes, que además integran múltiples sectores y niveles administrativos en las reuniones, convirtiéndose así en una instancia de colaboración público-privada.

El Comité de Integración Región de Los Lagos

Más concretamente y aludiendo al territorio que comprende el caso de estudio se constituyó el Comité de Integración Argentino-Chileno "Región de los Lagos" en la ciudad de San Carlos de Bariloche en agosto de 1991. El mismo comprende las Regiones chilenas del Bío Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y las provincias

¹²⁸ Artículo 17 del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina, firmado en Maipú, el 30 de octubre de 2009.

¹²⁹ SÁNCHEZ AVENDAÑO, Gabriel (2000) “De la descentralización a la regionalización” en *Nueva Sociedad*, N° 166, marzo-abril, Págs. 96-110.

argentinas de Neuquén, Río Negro y Chubut y la Ciudad de Bahía Blanca. Desde su creación se han realizado las siguientes reuniones:

Reunión	Lugar de celebración	Fecha
I	Puerto Montt	Noviembre 1991
II	Neuquén	Abril 1992
III	Concepción	Agosto 1992
IV	Esquel	Diciembre 1992
V	Temuco	Junio 1993
VI	Bariloche	Noviembre 1993
VII	Coyhaique	Mayo 1994
VIII	San Martín de los Andes	Noviembre 1994
IX	Osorno	Julio 1995
X	Madryn	Mayo 1996
XI	Los Ángeles	Noviembre 1996
XII	Bariloche	Mayo 1997 ¹³⁰
XIII	Temuco	Mayo 1997 ¹³¹
XIV	Neuquén	Mayo 1998 ¹³²
XV	Coyhaique	Noviembre 1998
XVI	Puerto Varas	Octubre 1999
XVII	Bariloche	Mayo 2000
XVIII	Termas de Chillán	Noviembre 2000
XIX	Junín de los Andes	Junio 2001
XX	Valdivia	Noviembre 2002
XXI	Comodoro Rivadavia	Noviembre 2003
XXII	Temuco	Agosto 2004
XXIII	Las Grutas	Marzo 2005
XXIV	Concepción	Junio 2006
XXV	Neuquén	Junio 2007
XXVI	Valdivia	Septiembre 2008
XXVII	San Carlos de Bariloche	Junio 2009
XXVIII	Valdivia	Octubre 2010
XXIX	San Martín de los Andes	Septiembre 2011
XXX	Puerto Varas	Septiembre 2012

Tabla 2. Reuniones del Comité de Integración Región de Los Lagos. Fuente: Elaboración propia.

Las Comisiones de trabajo presentes en las reuniones de este Comité pueden variar según la coyuntura. Sin embargo, en la reunión que sesionó los días 23 y 24 de septiembre del 2011 en San Martín de los Andes acudieron las siguientes:

COMISIÓN DE FACILITACION FRONTERIZA

Subcomisión Aduanera

Subcomisión de Temas Migratorios.

Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial

Subcomisión Silvoagropecuaria

¹³⁰ I Foro Binacional de Empresarios.

¹³¹ II Foro Binacional de Empresarios.

¹³² III Foro Binacional de Empresarios y I Feria Bioceánica.

Subcomisión de Temas Marítimos y Portuarios
COMISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE Subcomisión de Infraestructura Subcomisión de Transporte
COMISIÓN DE COMERCIO, PRODUCCIÓN Y TURISMO Subcomisión de Comercio y Producción Subcomisión de Turismo
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Subcomisión de Biodiversidad, Recursos Hídricos Compartidos y Áreas Protegidas Subcomisión Reserva de la Biósfera Transfronteriza Andino Norpatagónica
COMISION DE COOPERACION JURIDICA
COMISION DE CIENCIA Y TECNOLOGIA
COMISIÓN DE ASUNTOS SOCIALES Subcomisión Salud Subcomisión Cultura Subcomisión Deporte
COMISIÓN DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS Subcomisión de Desarrollo Económico Subcomisión de Participación Política Subcomisión Académica
COMISIÓN DE ALCALDES E INTENDENTES

Tabla 3. Comisiones y Subcomisiones participantes en la XXIX Reunión del Comité de Integración Región de Los Lagos de septiembre de 2011. Fuente: Elaboración propia.

Los temas tratados en dicho comité a lo largo de los años abarcaron múltiples aspectos. Sin embargo se pueden mencionar algunos de los proyectos que han tenido cierta repercusión:

- Corredor de Los Lagos: El Corredor de los Lagos es una vía que conecta los principales destinos turísticos de las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut, en el noroeste de la Patagonia Argentina, y las Regiones IX y X de Chile. Un aspecto que recaía negativamente en el turismo era la sobrerregulación en el turismo interjurisdiccional así como el tránsito entre los pasos fronterizos. Mediante las gestiones del Comité de Integración Los Lagos se instó a la Secretaria de Transporte de la Nación que emitiera una Resolución provisional para facilitar el tránsito del transporte turístico en el Corredor de Los Lagos en pro de este sector.
- Habilitación del Paso Internacional Vicente Pérez Rosales como alternativa al Paso Cardenal Samoré: Desde la apertura del paso fronterizo que conectaba a través de la Ruta Internacional CH-215 las ciudades de Entre Lagos en Chile y Villa la Angostura en Argentina, se experimentó un incremento masivo del

tráfico en este paso. Para resolver este aspecto y, a la vez, promover el turismo en este sector desde el Comité de Integración se iniciaron en el año 2003 algunas acciones para habilitar el paso Vicente Pérez Rosales. En esa dirección se firmó un Acta Acuerdo con las autoridades de Chile y se buscó financiamiento para la elaboración de un Estudio de Prefactibilidad Socioeconómica-Ambiental de Tránsito por el mismo. El objetivo es que este paso alternativo, que en principio transcurre por caminos de ripio y por el Lago Todos los Santos en Chile, constituya una vía alternativa en el mismo sector, cambiando su condición de peatonal a vehicular.

- Protocolo de lucha contra incendios forestales: En vistas a que los incendios forestales en la zona representan una amenaza importante, se han realizado ciertas actividades conjuntas para abordar la lucha contra el fuego. A modo de ejemplo, mencionamos la realización de jornadas de capacitación para especialistas en la materia y los cuerpos de seguridad. Además, en la búsqueda de mecanismos para compartir apoyo logístico, de comunicaciones y para establecer un marco de coordinación de situaciones de emergencia por el fuego, está pendiente la firma de un Acuerdo de Cooperación entre el Programa de Manejo del Fuego de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Plan Nacional de Manejo del Fuego de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS).

Los tres puntos anteriores muestran algunos de los proyectos que desde este Comité se han llevado a cabo. Otros aspectos que se han trabajado guardan relación con el turismo, la producción frutícola, agrícola y ganadera, manejo de cuencas binacionales -como la del Puelo-, o el tema que nos incumbe que es el de la creación de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica.

Desde el inicio de este capítulo hasta el momento se ha podido visualizar el tránsito de la relación bilateral entre los dos países que son el marco en el que se lleva a cabo la gestión para declarar la RBT Andino Norpatagónica. Cuando desde la ventana internacional se haga referencia a este proyecto la primera referencia a la que se va a hacer alusión van a ser los dos países que la albergan. Por este motivo se ha considerado tan importante ofrecer el marco de la relación bilateral para tener información acerca de la misma y facilitar así cualquier conclusión que vaya surgiendo a medida que se avanza

en las líneas de esta investigación. De ahora en adelante nos concentramos en el abordaje de la temática ambiental, primero desde los marcos legales nacionales para dar paso a la relación bilateral ambiental y, más concretamente, la que concierne a la cuestión de la conservación.

La legislación ambiental de Argentina y Chile

La continuidad en los ecosistemas es un factor esencial para la conservación y la integridad ecológica de los mismos. Por eso es tan importante no dejar de lado, como se repite en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, que las fronteras nacionales no deberían actuar como elementos separadores de estos sistemas, sino como potenciales puentes de encuentro de la biodiversidad, además de posibles instancias de planificación y organización de estrategias de gestión compartida por parte de las autoridades y agentes implicados.

El reporte GEO MERCOSUR, para dar un alcance de lo que representa este aspecto de la conectividad, subraya que los países del bloque juntamente con Chile no se encuentran aislados, sino que están representados por las mismas ecoregiones. Por tal motivo, “no sólo es imperiosa la búsqueda de acciones coordinadas y acordadas frente a los temas ambientales, si no que es inevitable. En especial son necesarios los esfuerzos sobre los recursos ecológicos compartidos y las ecoregiones compartidas”.¹³³ Ciertamente existen territorios con características comunes y el desafío consiste en plantear una coordinación entre las distintas escalas que inciden a la hora de planificar los procesos de gestión. El énfasis debería ponerse en la necesidad de conjugar los diferentes niveles de gestión y para esto es indispensable una mirada integradora aún en el caso que se superen fronteras nacionales. La puesta en práctica de estas actividades “implica profundizar y mejorar los actuales programas comunes, la mayor parte de ellos bilaterales y relacionados con las zonas de frontera, pero también ampliarlos y promover nuevos esfuerzos. Por ejemplo, las iniciativas actuales sobre áreas protegidas binacionales, comités fronterizos de gestión ambiental, y planes pilotos de manejo binacional, son buenos ejemplos para difundir, replicar en otros sitios y profundizar”.¹³⁴

En este punto cabe señalar que existe una clara relación entre la integridad de los ecosistemas y la conservación de sus características naturales con una planificación

¹³³ PNUMA y CLAES (2008) “GEO MERCOSUR. Integración, comercio y ambiente en el MERCOSUR”. Montevideo.

¹³⁴ *Ibidem*.

integral de estas áreas en cuestión. Por ello es necesario ver de qué forma los países que comparten áreas naturales, y por ende la frontera, pueden actuar para organizar la dimensión ambiental desde sus respectivos mecanismos legales y evaluar si existen incompatibilidades que pueden perjudicar el estado de conservación de las mismas.

Con el objetivo de avanzar sobre la legislación en materia de conservación en Argentina y Chile, optamos por analizarla en cada uno de los países individualmente. Luego, identificamos las similitudes y diferencias y, por último, observamos si los países han avanzado o no en el abordaje bilateral de la legislación en materia de conservación.

La política ambiental Argentina

Argentina posee un entramado administrativo y normativo en materia ambiental de elevada complejidad por el variado número de ámbitos desde los cuales se tomaron decisiones respecto a los temas ambientales. Par dar cuenta de esta cuestión, en este apartado se va a hacer referencia en primer lugar a la Constitución Nacional de 1994 puesto que constituye la norma de rango superior y que trata la temática ambiental en los artículos 41 y 124. En segundo lugar, se encuentra la Ley General del Ambiente N° 25.675 que establece un marco general para la temática ambiental. Con ella se relacionan las leyes de presupuestos mínimos¹³⁵ y las leyes complementarias¹³⁶ establecidas desde las provincias, puesto que las mismas son, según el artículo 124 de la Constitución Nacional, las encargadas de gestionar sus propios recursos naturales.

Antes de comenzar a trabajar sobre los instrumentos jurídicos mencionados, conviene señalar que la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SERNAH) fue creada en 1973 y constituye el primer antecedente de la legislación ambiental argentina. Este hecho tuvo lugar en un contexto internacional caracterizado por un interés creciente por el cuidado del medio ambiente después de la publicación del Informe Brundtland en 1972. Este organismo que al principio dependió del Ministerio de Economía -por recomendaciones emanadas de Estocolmo “ya que este Ministerio

¹³⁵ Según la Ley General de Ambiente se entiende por presupuesto mínimo “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común en todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y desarrollo sustentable”.

¹³⁶ Las leyes complementarias son las que emite cada provincia para aumentar el alcance de la regulación ambiental, teniendo en cuenta la base establecida por el gobierno nacional.

tenía la función de promover y planificar el desarrollo económico y social del país”-¹³⁷) fue tomando diferentes nombres y formas a lo largo del tiempo. Asimismo, cambió la jerarquía y la amplitud de los temas que trató desde su creación y durante las tres décadas siguientes. En 2003, con la llegada a la Casa Rosada de la administración de Néstor Kirchner, se decidió la creación de la SAyDS perteneciente al Ministerio de Salud y Ambiente.

Antes y Después de la Constitución de 1994

Antes de la Reforma de la Constitución Nacional en 1994, las provincias trabajaban simultáneamente con el Estado nacional en la elaboración de pautas para organizar la temática ambiental. Cada una de las partes lo hacía a través de organizaciones institucionales diferentes y empleaba distintos canales de inserción. Este hecho nos remite a un panorama legislativo en el que existía superposición de normativas y multiplicidad de autoridades de aplicación, lo que dificultaba el tratamiento legal e implicaba la realización de esfuerzos innecesarios.

Con el objetivo de ordenar el tratamiento de la cuestión ambiental, en 1990 se constituyó el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) que refleja la estructura federal del país. El COFEMA fue el resultado de una serie de reuniones que se llevaron a cabo entre los representantes provinciales para abordar ciertos aspectos de la temática ambiental. Forman parte de dicho Consejo todos los gobiernos provinciales de la República Argentina más el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con sus respectivos órganos ambientales, y posteriormente se incluyó la SAyDS en representación del Gobierno Nacional.

Hasta 1993 la única normativa que se emitía desde la nación eran leyes de adhesión¹³⁸, las cuales podían ser adoptadas por las provincias según sus preferencias. El sistema legal ambiental de entonces se caracterizaba por su evidente dispersión, hasta que ese mismo año se firmó el Pacto Federal Ambiental que tenía como objetivo compatibilizar toda la legislación referente al medio ambiente existente hasta el momento. Con este acuerdo se pretendió, según la Ley N° 25.675 que lo ratifica,

¹³⁷ KOOLEN, Ricardo (2001) “Informe sobre el desarrollo del Derecho Ambiental en Argentina después de diez años de la Conferencia de Río” en PNUMA/ORPALC y UICN/HORMA (2002) “De Río a Johannesburgo: Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica, Ciudad de México”. Pág. 6.

¹³⁸ Una ley de adhesión es aquella que se emite desde el gobierno nacional, y las provincias tienen la potestad de decidir si la incorporan a la propia legislación provincial.

"promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marco entre los Estados federales y entre éstos y la Nación"¹³⁹.

En 1994, en la reforma de la Constitución Nacional, se le otorgó mayor estatus a la temática ambiental y consta en el artículo 41 de la misma¹⁴⁰ la importancia que tiene un "*ambiente sano*" para la vida de los ciudadanos y ciudadanas del país. Además, en el artículo 124 se establece que, teniendo en cuenta la organización federal del país, el dominio de los recursos naturales pasa a ser competencia de los gobiernos provinciales.¹⁴¹ Es decir, que desde el gobierno nacional se definen los presupuestos mínimos en materia ambiental, pero son los gobiernos provinciales los que elaboran las normas pertinentes para cumplirlos. A partir de aquí y hasta el momento las leyes de presupuestos mínimos que se aprueban desde el Congreso de la Nación rigen en todas las provincias, que están obligadas a elaborar las normas pertinentes para cumplir con las mismas. De esta manera quedó atrás el sistema de leyes de adhesión. Si bien se puede considerar que la reforma fue tardía, ésta está vigente en la actualidad.

La Ley General del Ambiente N° 25.675. Un marco normativo para la temática ambiental

Como muestra el panorama descrito anteriormente, la legislación en materia ambiental argentina se caracterizaba por su elevada dispersión. Por tal motivo, requería ser organizada a partir de un mecanismo legal que contemplase la gran complejidad que representa el ambiente. Por ello, en 2002 se sancionó La Ley General del Ambiente N° 25.675, con el propósito de crear un marco normativo de referencia que "establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del

¹³⁹ Ley General de Ambiente N° 25.675 de la República Argentina, sancionada el 6 de noviembre de 2002.

¹⁴⁰ Artículo 41 de la Constitución Argentina de 1994. "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales."

¹⁴¹ Artículo 124 de la Constitución Argentina de 1994. "(...) Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio."

desarrollo sustentable”.¹⁴² A partir de este momento ninguna ley, fuera provincial o municipal, que hiciera referencia al tema ambiental podría ir en contra de la misma, y en caso que así fuese, ésta prevalecería sobre las otras, haciendo uso del principio de congruencia.

Los instrumentos con los que cuenta esta ley son los siguientes: el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable¹⁴³. Además crea otra institucionalidad instrumentada por el COFEMA: el Sistema Federal Ambiental, encargado de coordinar la política ambiental entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La firma del CDB por parte de Argentina y sus frutos

El CDB es un convenio internacional que busca “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios obtenidos del uso de los recursos genéticos”.¹⁴⁴ Se presentó para su firma en la Cumbre de Río de 1992 y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, después de ser ratificado por 30 países. La relación que tiene el objeto de estudio con este convenio recae en que se insta a los países miembros a que elaboren o adapten sus “estrategias, planes o programas nacionales”¹⁴⁵ para la persecución de dicho objetivo de conservación. Una de las propuestas para lograrlo es la conservación *in situ*, a la cual se hace alusión en el artículo 8 del mismo,¹⁴⁶ y que se relaciona con la creación

¹⁴² Ley General de Ambiente N° 25.675 de la República Argentina, sancionada el 6 de noviembre de 2002.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Naciones Unidas (1992) “Convenio sobre Diversidad Biológica” [En línea] Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> (Consultado, septiembre de 2012).

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Artículo 8. Conservación *in situ*. “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;

de ANP. Además solicita a los respectivos gobiernos, según el artículo 6, la elaboración de estrategias de biodiversidad u otros mecanismos que consideren pertinentes.

La Argentina firma en 1992 el CDB y se convierte en Parte en 1995 mediante ratificación de la Ley 24.375. Impulsada por este compromiso tal como lo establece su artículo 6a,¹⁴⁷ se elabora la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), documento que se sanciona mediante Resolución de la SAyDS N° 91/2003. Este instrumento presenta los principios generales y la visión a futuro de la biodiversidad a nivel nacional. Según el mismo "procura contribuir, en primer lugar, a capitalizar las acciones en marcha, vertebrando los numerosos esfuerzos ya existentes en el país, así como a identificar las deficiencias o vacíos y planificar los próximos pasos necesarios".¹⁴⁸ Por esto debe constituir un marco de acción que englobe todas las voluntades dirigidas al trato de la biodiversidad existentes a través de una visión desde lo nacional. Además debe "ser percibida como el inicio de un proceso disparador e integrador de ideas y

e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;

f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;

g) Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana;

h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;

i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;

k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas;

l) Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7, un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes; y

m) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación *in situ* a que se refieren los apartados a) a l) de este artículo, particularmente a países en desarrollo."

¹⁴⁷ Ley 24.375 por la que se aprueba el CDB, sancionada el 7 de septiembre de 1994. "Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares: a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada."

¹⁴⁸ SAyDS (2003) "Estrategia Nacional de Biodiversidad". Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [En línea] Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=1003> (consultado, marzo de 2012).

acciones que procura motivar la expansión de las capacidades y esfuerzos, más que como un producto terminado y definitivo”.¹⁴⁹

Los organismos que coordinaron la elaboración de la ENB fueron la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, actualmente SAyDS, en colaboración con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Administración de Parques Nacionales (APN), a la cual se va a hacer referencia más adelante, y el Comité Argentino de Instituciones Adheridas a la UICN.

La autoridad de aplicación del CDB, según el Decreto N° 1.347 de diciembre de 1997 es la SAyDS. Además se creó una Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO). Ésta especifica sus funciones en la Resolución N° 69/2010 de la SAyDS, y tiene como objetivo principal asesorar a esta misma secretaría en todos los temas vinculados a la implementación del CDB, destacando la revisión y actualización de la ENB e intervenir en la posición de la Argentina en los organismos y foros internacionales sobre esta temática.

El proceso para llevar a cabo esta estrategia se caracterizó por su alto grado de consulta y participación de sectores relacionados con la biodiversidad, para lo cual el Gobierno dispuso del apoyo del FMAM, a partir de un fondo GEF.

Las ANP de la Argentina

En Argentina existen dos modalidades de ANP según si son administradas a través del Estado o de las provincias. En primer lugar, a nivel nacional existe la Ley N° 22.351 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, sancionada en 1980 que regula estas categorías de ANP. Más tarde, en 1990, a partir de los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional 2.148 y 2.149 y 453/94, se incluyeron dos categorías más, que corresponden a la de Reserva Natural Silvestre y la Reserva Natural Estricta. A través de esta ley se definen los mecanismos jurídicos para el establecimiento de nuevas ANP, así como las normas de manejo que van a regir en cada una de ellas. Además crea la autoridad a la cual compete la administración de las ANP del Estado, la APN. La misma tiene sede en Buenos Aires y cuenta con delegaciones regionales que por la extensión del territorio argentino aseguran su representación en

¹⁴⁹ SAyDS (2003) Op. Cit.

todo el Estado. Si bien en sus inicios se trató de un órgano descentralizado dependiente de la SAyDS, la APN pasó en el año 2000 a depender de la Secretaría de Turismo de la Nación (SECTUR).

Según la Ley 22.351, cada ANP está obligada a poseer un sistema de regulación interna, con normas adaptadas a la realidad de cada área en cuestión. También se debe constituir el Cuerpo de Guardaparques, el servicio auxiliar y dependiente de la APN que ejercerán el control y vigilancia de estas ANP. Actualmente, para que un territorio sea declarado bajo el sistema nacional de ANP, la provincia interesada, mediante un proceso legal complejo, debe ceder la porción a la nación para que pase a ser administrada por la APN. A la fecha y según la SECTUR, desde la nación se administran un total de 46 ANP.

En virtud de lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Nacional, las provincias son las encargadas de manejar sus propios recursos y por ende las ANP. En esta dirección, cada provincia posee su propio sistema de ANP y casi todas disponen de una ley de áreas protegidas que regula desde la autoridad de aplicación de la misma, los mecanismos para la creación de las nuevas ANP, así como las normas de manejo de cada una de ellas. Cabe mencionar que, igual que se ha hecho desde la Nación, la mayoría de las provincias ha adaptado su clasificación de categorías de manejo a la de la UICN. Algunas, incluso, contemplan la formación de un cuerpo equivalente al de Guardaparques.

En el plano internacional las ANP de la Argentina son reconocidas por proteger grandes ecosistemas de importancia mundial y son referentes a la hora de constituir estructuras bien promocionadas de desarrollo turístico. No obstante, se evidencian ciertas debilidades.

El hecho que en el país existan dos redes de áreas naturales protegidas evidencia la falta de un sistema que pueda integrar las ANP provinciales con las del Estado Nacional. A partir de la firma del CDB, y buscando dar respuesta a este hecho, a finales del 2003 se creó el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP). Éste fue impulsado desde las provincias mediante un acuerdo firmado entre el COFEMA, la APN y la SAyDS, para crear un grupo de todas las áreas protegidas que las jurisdicciones correspondientes incluyeran de forma voluntaria, sin la necesidad de perder su poder jurisdiccional. El objetivo según el Marco Estatutario que rige al SIFAP es constituir “un instrumento para la coordinación de la conservación y manejo de la biodiversidad,

el uso sostenible de sus componentes y de los recursos culturales asociados, contribuyendo así a alcanzar los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de otros acuerdos e instrumentos pertinentes”¹⁵⁰. Para esto el SIFAP contempla proponer estrategias y políticas ya sean regionales, nacionales o internacionales, incluyendo la modalidad transfronteriza, para la conservación de la biodiversidad *in situ*. Consiste, pues, en un sistema donde se puedan integrar Áreas Protegidas del país. El procedimiento para formar parte del mismo se basa en que las autoridades que administran bajo su jurisdicción AP deben presentar una solicitud de admisión al sistema, que será evaluada por un Comité Ejecutivo para su integración. Sin embargo, el hecho que la entrada a esta red sea voluntaria es muestra de buenas intenciones, aunque no resuelve de raíz las debilidades antes mencionadas.

Según un informe de la APN, que avala la idea anterior, existe una gran dispersión en el marco legal que regula la cuestión de las ANP en el país, porque “la disociación institucional de la competencia ambiental en el ámbito del Estado Nacional y respecto de los provinciales es posiblemente uno de los escollos a superar en la búsqueda de un marco político integrado, que sea expresión de una política pública nacional de AP”.¹⁵¹ No hay sólidos mecanismos de coordinación entre las ANP nacionales y las provinciales o un marco legal de referencia que conforme un sistema jurídico-institucional que las integre. Si hay algún contacto entre ellas no está formalmente institucionalizado.

Otra debilidad surge del hecho que no todas las ANP del país tienen planes de manejo o si los tienen, algunas veces no constituyen herramientas lo suficientemente vinculantes como para asegurar la eficacia en la gestión -es decir, si se cumplen las metas u objetivos de conservación que se ha propuesto cada área-. En referencia a la voluntad de resolver esta traba, la Argentina suscribió en 2003 el Plan de Acción de Durban del V Congreso de Parques de la UICN realizado en el mismo año. De esta forma se comprometió a realizar un manejo efectivo de cada una de sus ANP en el año 2015. Para este fin es indispensable evaluar si la gestión actual de cada una está encaminada a perseguir de forma coherente dichos objetivos de conservación o si, por el contrario, la evaluación muestra que se tiene que redirigir el timón.

¹⁵⁰ Marco Estatutario del SIFAP, septiembre de 2003. [En línea] Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=2896> (Consultado, abril de 2012).

¹⁵¹ APN (2007) “Las Áreas Protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural” [En línea] Disponible en: http://www.parquesnacionales.gov.ar/_OLD/docAP/DocAP.pdf (Consultado, septiembre de 2012).

Si se presta atención al panorama legal descrito hasta el momento, la falta de continuidad en las políticas ambientales a causa de los cambios de gobierno puede representar un aspecto que interfiere negativamente en esta cuestión, siendo que se subestiman esfuerzos realizados hasta el momento por otras candidaturas. Conscientes de esta realidad, en el año 2001, con la intención de asegurar esta continuidad en las políticas en materia de conservación, se redactó el Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales. En este caso fue la APN que, mediante un proceso participativo, estableció una serie de criterios y lineamientos para asegurar una gestión coherente y continuada del sistema de ANP, que van desde la conservación, el uso público, la investigación, la planificación, la educación, la participación pública, la cooperación y el desarrollo sustentable. Es interesante destacar el énfasis que se le da al rol del Estado en referencia a las ANP, cuando menciona que las dinámicas de mercado y la poca conciencia “ambiental” causan graves perjuicios a los recursos naturales y que por lo tanto el Estado Nacional debe “mantener, desarrollar y gestionar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), como una de las herramientas de conservación fundamentales para el mantenimiento de la diversidad biológica, del patrimonio natural y cultural así como de los rasgos paisajísticos más sobresalientes de Argentina”.¹⁵²

Chile y su legislación ambiental

Para explicar la temática ambiental en Chile desde el punto de vista jurídico podemos diferenciar tres niveles: el primero corresponde a la Constitución Política de 1980, el segundo hace referencia a la Ley de Bases para el Medio Ambiente N° 19.300 de 1994, con su actual modificación por la Ley 20.417 de enero de 2011 y por último un nivel que comprende el ámbito sectorial, en el que encontramos la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENBD), aprobada en 2003 por el Consejo Directivo de Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA).

Derechos fundamentales y medio ambiente. La Carta Magna de 1980

Para dar inicio a este aspecto es necesario presentar la primera instancia que considera como un derecho fundamental “vivir en un medio ambiente libre de

¹⁵² APN (2001) “Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales” [En línea] Disponible en: http://www.parquesnacionales.gov.ar/_OLD/_pp_cc_.htm (Consultado, septiembre de 2012).

contaminación”,¹⁵³ con el Estado como máximo responsable de “velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”.¹⁵⁴ A pesar de esto, si se compara con el resto del concierto internacional se puede vislumbrar que este gesto fue tardío.

Más tarde, a partir de la década del 90’ y después del gobierno de facto de Augusto Pinochet, se gesta una conciencia a nivel de la gestión pública sobre la cuestión ambiental. Esta etapa transita un contexto internacional en el que los temas ambientales comienzan a tener firme presencia en las agendas. El entramado legislativo chileno en esta materia hasta entonces se caracterizaba por ser un grupo de normas dispersas y sectoriales que, además, tenían más bien un carácter reactivo, lo cual dejaba en evidencia que las medidas eran tomadas una vez que el daño ambiental ya se había generado, sin tener en cuenta el principio de prevención.

También quedaban al descubierto otros sectores que requerían mecanismos para su regulación, como la explotación de los bosques nativos, normas para determinar estándares de calidad del aire y aguas, usos del suelo u ordenamiento territorial, entre otros. Asimismo, algunas de estas normas no se adaptaban a los principios del desarrollo sustentable, idea que a partir de la Cumbre de Río de 1992 tomó un protagonismo enorme en la esfera internacional. Esta realidad empujó en 1993 a los tres gobiernos de la Concertación a realizar un giro en este sentido, y de esta forma crearon las bases para diseñar e implementar una política ambiental integral, dotada de una institucionalidad y legislación moderna, teniendo como referencia los principios del desarrollo sustentable.

Estos esfuerzos se materializaron en 1994 con la aprobación de dos instrumentos legales que hasta hoy representan hitos en este aspecto: la promulgación de la Ley General de Bases para el Medio Ambiente (19.300) y la ratificación del CDB mediante el Decreto 1963. Según Jaime Rovira, “Estas leyes marco, cuyo progresivo despliegue e implementación, junto a otros cuerpos complementarios de carácter más específico, auguran para los próximos años una transformación importante de la forma en cómo se gestiona la protección y el uso sustentablemente de nuestra biodiversidad, de cómo el tema se incorpora en el conjunto de políticas públicas sectoriales y de cómo esta

¹⁵³ Artículo 19, N° 8 de la Constitución Política de Chile de 1980, con las pertinentes reformas realizadas por el gobierno de Ricardo Lagos Escobar en el año 2005.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

preocupación se refleja en nuevos mecanismos de cooperación público-privados”.¹⁵⁵ Es por esto que se puede considerar que este momento constituye un impasse a partir del cual se empieza a transitar más sólidamente sobre un terreno en el que el interés para la protección de la biodiversidad y todo lo que representa se encuentra latente.

Una Ley Marco para la temática ambiental: La Ley de Bases para el Medio Ambiente 19.300

Con el fin de crear un marco normativo para toda la legislación sectorial a la que se ha hecho referencia, siguiendo los principios del desarrollo sustentable, se elabora en 1994 la Ley 19.300 de Bases para el Medio Ambiente, modificada por la Ley 20.417 el 26 de enero de 2010. La misma “fue diseñada siguiendo el modelo de la “propuesta de Ley básica de protección ambiental y promoción del desarrollo sostenible” de 1993, elaborado para Latinoamérica por el PNUMA, que formulaba los criterios y normas básicas destinadas a regular la gestión ambiental del Estado y las acciones de los habitantes a fin de alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible del país”¹⁵⁶. Con ésta se puede dar por sentado que se cubrió un evidente vacío en el ordenamiento jurídico del país, ya que “asegura con nuevas herramientas de manejo ambiental, el control, la supervisión, la sanción y, específicamente, el sistema de impacto ambiental”¹⁵⁷.

Interesa ver que esta ley pretendía ser una herramienta integradora y consciente de la complejidad del ambiente, ya que establecía un marco regulador de un sinnúmero de aspectos e instrumentos de gestión ambiental como son la Educación y la Investigación, la Evaluación Ambiental Estratégica,¹⁵⁸ un sistema de Evaluación del Impacto Ambiental,¹⁵⁹ incluyendo la participación de la comunidad en dicho procedimiento, el acceso a la información ambiental, las normas de calidad ambiental y de la preservación

¹⁵⁵ CONAMA (2008) “Biodiversidad de Chile, Patrimonio y Desafíos”, Ocho Libros Editores, Santiago de Chile. Pág. 580.

¹⁵⁶ PNUMA (1993) “Propuesta de Ley básica de protección ambiental y promoción del desarrollo sostenible”, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México D.F.

¹⁵⁷ LUCAS GARÍN, Andrea (2005) “Chile y el Medio Ambiente: notas en los ámbitos Interno e Internacional”, en *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, Año XXXVIII, N° 150, julio-septiembre de 2005. Pág. 79.

¹⁵⁸ Según la ley básica de protección ambiental y promoción del desarrollo sostenible, la Evaluación Ambiental Estratégica es el procedimiento realizado por el ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales.

¹⁵⁹ Procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes.

de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, normas de emisión, planes de manejo, prevención o descontaminación. Además hace referencia a la responsabilidad por daño ambiental, a la fiscalización y a la existencia de un fondo de protección ambiental a cargo del Ministerio del Medio Ambiente¹⁶⁰.

Si bien la última modificación de la Ley 19.300 contempló la creación de un Ministerio del Medio Ambiente, a la fecha de cierre de esta investigación no se realizó la transición en lo que refiere a esta institucionalidad. Por este motivo cabe considerar a la CONAMA como el máximo organismo encargado de articular las políticas ambientales durante el periodo de gestión para la creación de la RBTAN. Se trata de una institución con facultad de coordinar la gestión ambiental, dotada de personería jurídica propia, funcionalmente descentralizada y con un presupuesto propio. Formada por 13 ministros de Estado vinculados a este tema, y su funcionamiento es a través de Comisiones Regionales presididas por los intendentes (COREMAS). El hecho a destacar es su trato casi directo con el primer mandatario, por su relación con éste a partir del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

En el caso de Chile se puede precisar que el panorama legislativo ambiental ha experimentado una evolución sustancial: se pasó de un marcado carácter disperso y sectorial a un orden progresivo del sistema legislativo con el objetivo de darle un trato integral y coherente, hasta cambiar por completo la institucionalidad ambiental para hacerla más funcional a una realidad compleja como es la ambiental. Varias veces Chile ha sido reconocido por el compromiso que los equipos de gobierno que asumen de mantener la continuidad en las políticas y los objetivos de las mismas con los equipos anteriores, hecho que contribuye positivamente a esta evolución mencionada. A modo de ejemplo, señalamos que en enero de 2010, y después de la emisión de ciertas recomendaciones de algunas agencias tanto nacionales como internacionales al desempeño ambiental de Chile, -especialmente, la presentada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 2005 ante la entrada del país a ésta-, se rediseñó toda la institucionalidad ambiental a través de la Ley 20.417 -que modifica la Ley 19.300 vigente hasta el momento. Esta voluntad de renovar la organización de la gestión ambiental por parte del gobierno de Piñera para adaptarla a los nuevos momentos supone otro hito sustancial, teniendo en cuenta los cambios acontecidos durante este último periodo, que se ha caracterizado por un incremento de la

¹⁶⁰ Ley de Bases para el Medio Ambiente 19.300, publicada el 9 de marzo de 1994.

liberalización del comercio y por ende, un aumento de las actividades que generan impacto ambiental.

Las modificaciones que se proponen son las siguientes: crear el Ministerio del Medio Ambiente, que representa el principal órgano responsable del desarrollo y aplicación de varios instrumentos de gestión ambiental en materia normativa, protección de los recursos naturales, educación ambiental y control de la contaminación, entre otras materias. También se propone la necesidad de contar con un Servicio de Evaluación Ambiental, responsable de hacer Evaluaciones de Impacto Ambiental de nuevos proyectos que quieran llevarse a cabo; la creación de una Superintendencia de Medio Ambiente con el objetivo de “ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley”¹⁶¹. La superintendencia dependerá de los Tribunales Ambientales, que aumentan su número a tres para cubrir todas las regiones y cuya creación está regulada a partir de la Ley 20.600 de 2012.

En vistas de este nuevo mapa institucional cabe mencionar una opinión emitida en el diario “La Tercera” que sostiene que “estas instituciones no son una mera continuación de las labores que desempeña la actual CONAMA sino que se trata de organismos nuevos y que responden a lógicas distintas”.¹⁶²

Esta nueva Ley también contempla la creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas que aún no ha sido presentado ante el Congreso Nacional,¹⁶³ aunque la Ley 20.417 previera su constitución para principios de 2011.

Biodiversidad y Conservación. El inicio

Una vez repasado el marco más general de la política ambiental de Chile examinamos cómo se organiza a nivel legal la conservación de la biodiversidad, las

¹⁶¹ Ley de la Secretaría General de la Presidencia N° 20.417 firmada en Santiago de Chile, el 7 de enero de 2010.

¹⁶² Columna de opinión publicada en “La Tercera”. [En línea] Disponible en: http://latercera.com/contenido/895_275528_9.shtml (Consultado, julio de 2011).

¹⁶³ El artículo 8° transitorio de esta ley dice: “*Dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y se transforme la Corporación Nacional Forestal en un servicio público descentralizado*”.

políticas que más injerencia tienen en la gestión y ordenamiento del territorio natural y de interés para la conservación y uso sustentable. “Las características que acentúan la importancia para Chile de la diversidad biológica están dadas por la existencia de especies, ecosistemas y territorios de gran singularidad y elevado valor ecológico global (endemismo¹⁶⁴); la presencia de *hotspots*¹⁶⁵ de biodiversidad reconocidos mundialmente, los servicios ambientales que proporciona, la alta productividad biológica y el significativo valor económico de sus recursos naturales por ser la base del crecimiento del país”.¹⁶⁶

En Chile existe cierta conciencia de esta realidad aunque no siempre se le ha dado un trato preferencial a la cuestión. Si nos remitimos a principios del siglo XX, observamos que se declararon las primeras reservas naturales, generalmente con una función de mantenimiento de las bellezas escénicas o protectora de ciertos recursos de interés, como grandes cuencas hidrográficas para asegurar la provisión de agua o lugares potenciales para la explotación maderera. De esta forma, indirectamente, se protegían las especies que formaban parte de dichas áreas. Pese a ello, en los años siguientes no hubo una dinámica por parte del Estado para profundizar en este aspecto, hasta que en 1967 entró en vigor la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (Convención de Washington de 1941) a partir del Decreto Supremo 531, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores. “Ésta es una de las primeras leyes internacionales ambientales en América y que, en Chile, los tribunales de justicia han aplicado en defensa de áreas protegidas. El objetivo de este importante tratado internacional es proteger y conservar, en su medio natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y fauna autóctona, incluyendo las aves migratorias. También pretende proteger y conservar los paisajes de importante valor escénico, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés o valor histórico o científico y aquellos lugares donde existan condiciones primitivas”.¹⁶⁷ Esta convención instó a los Gobiernos Contratantes a crear

¹⁶⁴ Según Stattersfield y otros (1998) son especies cuyo ámbito de distribución está restringido a un área menor a 50.000 km².

¹⁶⁵ Zonas del planeta donde se encuentran gran cantidad de especies endémicas, únicas de esa área y cuyo hábitat natural se encuentra amenazado o en proceso de destrucción.

¹⁶⁶ CONAMA (2003), Estrategia Nacional de Biodiversidad.

¹⁶⁷ OLTREMARI, Juan V. (2008) “Sistema nacional de áreas protegidas en Chile. En busca de una institucionalidad”, en *Revista Agronomía y Forestal UC*, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal de la Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 35. [En línea] Disponible en: http://www.uc.cl/agronomia/c_extension/Revista/Ediciones/35/sistema.pdf (Consultado, junio de 2011).

Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales, y Reservas de Regiones Vírgenes¹⁶⁸ en los territorios nacionales.

Desde ese momento y hasta la fecha de cierre del recorte temporal de este trabajo, la CONAF, dependiente del Ministerio de Agricultura, resultó encargada de administrar las ANP y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). Por su parte, la Ley 18.362 de 1984 del Ministerio de Agricultura¹⁶⁹, es la que crea el SNASPE, considerado uno de los ejes principales en la conservación del patrimonio biológico chileno, el cual tiene como uno de sus objetivos acoger muestras representativas de los principales ecosistemas de importancia para su conservación y, de esta manera, contribuir al desarrollo sustentable del país.

La conservación de la biodiversidad y las ANP desde la ventana legal chilena. La Estrategia Nacional de Biodiversidad y su continuidad a través de las regiones

Existen en Chile algunas disposiciones reglamentarias y legales que abordan, de forma más o menos, directa el trato a la conservación de la biodiversidad y la gestión de áreas naturales. Hablamos de la Ley de Caza (Ley N° 19.473), la Ley de Pesca y Acuicultura (última modificación Ley N° 20.597) o la Ley de Bosque Nativo (Ley N° 20.283). Además, existe una lista de leyes relativas a la protección de la flora y fauna nativa o a la regulación o restricción de la explotación de especies determinadas. También hay intentos de integrar la mirada ambiental en otras herramientas como son los Instrumentos de Planificación Territorial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, junto con CONAMA y de esta forma contribuir a resguardar ecosistemas importantes presentes en el territorio. Asimismo, existen decretos relativos a la creación de áreas del SNASPE.

¹⁶⁸ El artículo 1 de la Convención de Washington de 1941 establece las definiciones siguientes: los *Parques Nacionales* son regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial; las *Reservas Nacionales* son regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas; los *Monumentos Naturales* son las regiones, los objetos o las especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta y que se crean con el fin de conservar un objeto específico o una especie determinada de flora o fauna declarando una región, un objeto o una especie aislada, monumento natural inviolable excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o inspecciones gubernamentales; finalmente se entenderá por *Reserva de Regiones Vírgenes* las regiones administradas por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones con ausencia de caminos para el tráfico de motores y vedada a toda explotación comercial.

¹⁶⁹ Ley del Ministerio de Agricultura N° 18.362 firmada en Santiago de Chile, el 27 de diciembre de 1984.

A pesar esto, el trato a la biodiversidad, conservación y gestión de áreas de interés natural no presenta un foco de actuación funcional. Evidenciando la necesidad de crear herramientas más específicas para darle un abordaje más directo, en diciembre de 2003 –y cumpliendo con uno de los compromisos que quedó pendiente después de la ratificación del CDB en 1992- el Consejo Directivo de la CONAMA aprobó la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Ésta constituye el primer instrumento en materia de gestión pública que hasta el momento delimita el marco de protección y uso sustentable de la biodiversidad en el país. En la misma se reflejan las prioridades y medidas que deben emprenderse para asegurar el cumplimiento de dichos objetivos.

No hay que perder de vista, en lo que refiere a este trabajo que la biodiversidad, a pesar de ser un punto muy concreto a considerar en la gestión de los territorios que pretenden ser escenarios de uso sustentable, lleva asociada una larga lista de beneficios, tanto directos como indirectos, que justifican la necesidad de protegerla. Beneficios que no sólo van en el sentido de mantener la funcionalidad de los ecosistemas sino que integran la interacción humana que se da en ellos -que abarca desde la recolección de plantas y animales en forma de materias primas, el valor que se le otorga a las bellezas escénicas y el disfrute del paisaje en un sentido de goce o espiritual-. En este sentido, la ENBD sostiene que la conservación de la biodiversidad es una parte del proceso de desarrollo. A su vez contempla la conservación *in situ*, en sus variadas formas, como uno de los mecanismos de planificación para mantener el grado de integridad de los ecosistemas. De esta manera se respalda que “lo más importante para la sobrevivencia de todos los seres vivos es su entorno. Por ello, tradicionalmente, se han hecho muchos esfuerzos por proteger la diversidad biológica a través de áreas protegidas. Eso permite resguardar un espacio, en que viven varias comunidades de especies, en condiciones que posibilitan los procesos esenciales para su existencia y asegurar las funciones ecológicas de ese espacio y sus integrantes”.¹⁷⁰

Es importante señalar que en 2004, para cumplir con lo establecido en la ENBD, el gobierno acordó primero un Plan de Acción a corto plazo para el periodo 2004-2006. Finalmente, en abril de 2005, se presentó la herramienta que a largo plazo debería hacer posible la implementación de la Estrategia: el Plan de Acción País 2004-2015. El

¹⁷⁰ CONAMA (2008) Op. Cit.

mismo se estructura en 6 Líneas Estratégicas¹⁷¹ que buscan alcanzar el objetivo global de “ejecutar acciones coordinadas para la conservación de la diversidad biológica del país y su uso sostenible, siguiendo las directrices y los contenidos que establece la Estrategia Nacional de Biodiversidad, y manteniendo un seguimiento y evaluación periódica de los avances y espacios estables de planificación y ajuste según los logros alcanzados en la ejecución del Plan”.¹⁷² En dicho documento se presenta un plan de implementación que articula un grupo de acciones a llevar a cabo en el corto, mediano y largo plazo.

Una particularidad de esta Estrategia es que le da importancia al trabajo desde las regiones, por lo cual contempló la realización de estrategias regionales para incidir de forma más directa sobre las diversas realidades territoriales. Así cada región se encargó de elaborar un diagnóstico del estado de conservación de la biodiversidad de su territorio para identificar las actividades antrópicas que afectaban positiva o negativamente la biodiversidad regional, y proponer, mediante procesos participativos con diversos actores (administración, universidades, privados y sociedad civil entre otros), una serie de lineamientos estratégicos y prioridades de acción. A partir de la valoración de los diagnósticos se identificaron los sitios prioritarios para su conservación.

La Estrategia Regional para la Conservación y Utilización Sostenible de la Biodiversidad de la Décima Región de Los Lagos

En septiembre de 2002, bajo la coordinación de la CONAMA, se emitió una propuesta de Estrategia Regional para la Conservación y Utilización Sostenible de la Biodiversidad de la Décima Región de Los Lagos. En ella se reconocieron sitios de interés y se definieron las tres líneas estratégicas que ejercen el rol de esqueleto (Protección y Conservación, Conocimiento y Manejo de la Información y Diversificación del uso). Cada una de ellas se instrumentó partir de un Plan de Acción General para toda la región en un plazo de 5 años desde la puesta en marcha de la

¹⁷¹ Conservación y restauración de ecosistemas; Preservación de especies y del patrimonio genético; Promoción de prácticas productivas sustentables; Desarrollo e implementación de mecanismos para la gestión integral de la diversidad biológica; Fortalecimiento de la coordinación Interinstitucional para la gestión integral de la diversidad biológica; Involucramiento ciudadano para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

¹⁷² CONAMA (2004) “Plan de Acción de País para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2004-2015” [En línea] Disponible en: http://www.mma.gob.cl/biodiversidad/1313/articulos-31858_PlanAccionPais2004_2015.pdf (Consultado, septiembre de 2012).

Estrategia, y de Planes de Acción Específicos para algunas de las zonas identificadas como prioritarias. Esta Estrategia Regional, a pesar de sufrir algunas dificultades y asumiendo un sesgo en cierta información del diagnóstico –debidas básicamente a la insuficiencia de la información disponible, plazos limitados de tiempo y poca participación de algunos actores relevantes-, representa un marco a partir del cual se pueden generar análisis y planes de acción mucho más específicos -según las particularidades de cada zona en cuestión-.

La Política Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)

Otro instrumento del cual dispone Chile en esta materia es la PNAP, aprobada por el Consejo Directivo de la CONAMA en Sesión del 27 de Diciembre de 2005. La aprobación se logró luego de la realización de un largo proceso de consulta ciudadana. En su elaboración participaron la Subsecretaria de Bienes Nacionales, el Subsecretario de Pesca, el Subsecretario de Minería, el Director Ejecutivo de la CONAF, el Director Nacional del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), la Directora Ejecutiva de la CONAMA, junto con la contribución de instituciones públicas, organizaciones del mundo privado, académicos, ONG's y pueblos originarios de todas las regiones del país. Esta política, según Paulina Saball Astaburuaga, Directora Ejecutiva de CONAMA en 2005, “apunta a la creación e implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la cual permitirá armonizar los objetivos de protección de ecosistemas relevantes, con el desarrollo económico del país y la mejor calidad de vida de sus habitantes, integrando eficazmente los esfuerzos públicos y privados”.¹⁷³ Conviene tener en cuenta que el objetivo principal consiste en “crear e implementar un Sistema Nacional de AP, terrestres y acuáticas, públicas y privadas, que represente adecuadamente la diversidad biológica y cultural de la nación, garantizando la protección de los procesos naturales y la provisión de servicios ecosistémicos, para el desarrollo sostenible del país, en beneficio de las generaciones actuales y futuras”.¹⁷⁴ Dicha iniciativa se asienta sobre la base de 8 principios: Desarrollo sostenible; Participación y reconocimiento cultural; Transversalidad y Coherencia de objetivos de la Política de AP con los objetivos de las políticas sectoriales; Integración Regional; Compromiso del Estado en la creación y mantención de las áreas protegidas;

¹⁷³ CONAMA (2005) “Política Nacional de Áreas Protegidas” [En línea] Disponible en: http://146.155.48.139/gestioncostera/pdf/Chile/politica_areas_protegidas.pdf (Consultado, septiembre de 2012).

¹⁷⁴ *Ibidem*.

Representatividad; Equidad y acceso a los beneficios; Co-Responsabilidad. Asimismo, despliega un total de 10 objetivos específicos instrumentados cada uno de ellos a partir de un grupo de lineamientos estratégicos, resultando en un conjunto de directrices que pretenden constituir el marco orientador de la PNAP.

Fruto de la implementación de la PNAP en el 2008 se inició un proyecto, financiado con la ayuda de un fondo GEF (Proyecto CONAMA/GEF-PNUD 49076), para la creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile, que tiene por objetivo el “diseño e implementación inicial de un nuevo Sistema Nacional de Áreas Protegidas financieramente sustentable”¹⁷⁵. Se prevé que este proyecto finalice en 2013, por lo que su elaboración está en curso.

Categorías de ANP funcionales en el país trasandino

En Chile, igual que en la Argentina, existe un sistema de ANP del Estado, el SNASPE, nombrado anteriormente. Las categorías de gestión que se adoptaron de la Convención de Washington, bajo el D.S. 531, que dependen del SNASPE, fueron los Parques Nacionales, las Reservas Nacionales, y los Monumentos Naturales. A parte de estas existe otro tipo de áreas administradas por jurisdicciones distintas. La tabla siguiente muestra la diversidad de figuras de protección presentes:

- | |
|--|
| 1 Reserva Nacional |
| 2 Parque Nacional |
| 3 Reserva de Regiones Vírgenes |
| 4 Monumento Natural |
| 5 Santuario de la Naturaleza |
| 6 Parque Marino |
| 7 Reserva Marina |
| 8 Monumento Histórico |
| 9 Zona Típica o Pintoresca |
| 10 Zona de Interés Turístico |
| 11 Zona de Conservación Histórica |
| 12 Área de Preservación Ecológica |
| 13 Sitio Ramsar |
| 14 Acuífero Regiones I, II y XV |
| 15 Reserva Forestal |
| 16 Bien Nacional Protegido |
| 17 Área Marina Costera Protegida |
| 18 Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios |
| 19 Área de Prohibición de Caza |

¹⁷⁵ Documento de Proyecto del PNUD (2008) “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Una Estructura Financiera y Operativa”

- | |
|---|
| 20 Lugar de Interés Histórico/ Científico |
| 21 Área de Protección para la Conservación de la Riqueza Turística |
| 22 Área de Desarrollo Indígena |
| 23 Área de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos |
| 24 Reserva de la Biosfera |
| 25 Sitio del Patrimonio Mundial de la Humanidad |
| 26 Zona de Uso Preferente Borde Costero |
| 27 Área Preferencial para la Pesca Recreativa |
| 28 Zona o Áreas special |
| 29 Zona Marina Especialmente Sensible |
| 30 Zona Santuario de la Convención Ballenera |
| 31 Área de Protección de la Ley de Bosques y de la Ley de Bosque Nativo |
| 32 Zona de Protección Costera |

Tabla 4. Modalidades de Protección Oficial del Patrimonio Ambiental en Chile. Fuente: División de Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad del Ministerio del Medio Ambiente de Chile.

Otro tipo de figuras que existe en Chile son las áreas protegidas privadas avaladas por el artículo 35 de la Ley 19.300,¹⁷⁶ que son complementarias a las del SNASPE. La diferencia que presentan es que su administración puede estar a cargo de distintos agentes privados, ya sean particulares, fundaciones, empresas u otras organizaciones. Para ser declaradas como tales éstos deben presentar una solicitud al organismo administrador del SNASPE y esperar su admisión.

El sistema de categorías de protección de ANP de Chile hasta la fecha permite varias figuras y administraciones con potestad de declarar zonas bajo su jurisdicción. Según un estudio reciente realizado en 2011, “en Chile existen más de una treintena de modalidades o figuras de protección del patrimonio natural”.¹⁷⁷ Este hecho muestra

¹⁷⁶ Artículo 35 de la Ley 19.300.- Con el mismo propósito señalado en el artículo precedente, el Estado fomentará e incentivará la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, las que estarán afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. La supervisión de estas áreas silvestres corresponderá al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. La afectación de estas áreas será voluntaria y se perfeccionará mediante resolución dictada por el organismo señalado en el inciso anterior, que acoge la respectiva solicitud de su propietario, quien deberá reducir la resolución a escritura pública e inscribirla, para efectos de publicidad, en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces competente.

La desafectación se producirá por vencimiento del plazo, por resolución de dicho organismo fundada en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el reglamento, o a petición anticipada del propietario. En los dos últimos casos podrá aplicar una multa, a beneficio fiscal, que no excederá del monto acumulado y actualizado de impuestos y contribuciones de los que el inmueble estuvo exento en virtud de su afectación en el período correspondiente.

El reglamento establecerá los requisitos, plazos y limitaciones de aplicación general que se deberán cumplir para gozar de las franquicias, ejercer los derechos y dar cumplimiento a las obligaciones y cargas a que se refiere el inciso primero.

¹⁷⁷ Ministerio del Medio Ambiente (2011) “Las áreas protegidas de Chile” Sierralta L., R. Serrano. J. Rovira & C. Cortés Editores. Santiago de Chile. Pág. 30.

fehacientemente cierto grado de dispersión que hace compleja la funcionalidad de las múltiples áreas comprendidas bajo este sistema.

Otro de los aspectos que se ha puesto sobre la mesa en los últimos años cuando se hace referencia a las debilidades de esta modalidad de gestión de ANP es que la representación de los sistemas marinos o costeros es escasa, tardía y que en los pocos casos existentes surgieron para regular los recursos pesqueros o fomentar la producción.

Legislación ambiental bilateral de Argentina y Chile

En la relación bilateral entre Chile y Argentina existen indicios acerca de los intereses para cooperar, poner en común, dar igual trato o coordinar ciertos aspectos relacionados con la cuestión ambiental. Remitiéndonos unas décadas atrás, en el año 1961 se firmó un Convenio sobre Combate a los Incendios Forestales. Si bien es una norma específica del área forestal que regula una actividad de gran importancia económica, en especial para Chile, nos permite vislumbrar que existe cierto interés para trabajar en conjunta sea cual sea el objetivo, en pro del buen uso de los recursos naturales, ciertas veces compartidos, separados por una frontera política.

La dimensión ambiental en la *nueva relación*. La firma del Tratado sobre Medio Ambiente entre Argentina y Chile de 1991

Para abordar algunos aspectos de la órbita ambiental de forma común, se retoma la noción de *nueva relación* que se forjó entre Argentina y Chile bien entrada la década de los 90'. En ese contexto, se creó un marco para promover la integración física y la facilitación del comercio y se abrieron nuevas perspectivas de cooperación, incluyendo al ambiente como elemento de interés en la agenda bilateral. En consecuencia, se firmó el Tratado sobre Medio Ambiente el 2 de Agosto de 1991 en el que se comprometieron a que cualquier medida que se tomara debiera tener en cuenta al vecino para no causar perjuicios. Según Lucas Garín, fue “concebido a raíz de la preocupación de ambos Estados por el severo deterioro del medio ambiente en el mundo y la necesidad de armonizar la utilización de los recursos naturales compartidos con la protección del medio ambiente”¹⁷⁸. El objetivo que se perseguía con éste documento era “emprender

¹⁷⁸ LUCAS GARÍN, Andrea (2005) “Chile y el medio ambiente: notas en los ámbitos interno e internacional”, en *Revista de Estudios Internacionales*, Año XXXVIII, N° 150, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Santiago de Chile. [En Línea] Disponible en: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewArticle/14386> (Consultado, mayo de 2012).

acciones coordinadas o conjuntas en materia de protección, preservación, conservación y saneamiento del medio ambiente e impulsar la utilización racional y equilibrada de los recursos naturales, teniendo en cuenta el vínculo existente entre medio ambiente y desarrollo”¹⁷⁹. Esto nos deja claro que existía la voluntad de ambos países en cooperar emprendiendo y coordinando acciones de forma conjunta para obtener beneficios en materia ambiental y siguiendo los principios del desarrollo sustentable. Para lograr estos objetivos enumeraron una serie de medios a partir de los cuales llevar a cabo la cooperación, como la firma de protocolos específicos adicionales, el intercambio de información sobre legislación, la formación de bancos de datos, el intercambio de información técnico científica, la realización de estudios de impacto ambiental, la organización de encuentros científicos bilaterales y la promoción de la colaboración económica y la realización de proyectos comunes de inversión. A su vez el artículo IV, que hace referencia al marco institucional, preveía la creación de una Subcomisión de Medio Ambiente en el ámbito de la Comisión Binacional Chileno-Argentina de Cooperación Económica e Integración Física. La misma estaría formada por representantes de ambas Partes, bajo la coordinación de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Los representantes de las provincias argentinas y regiones chilenas trabajarían para promover, coordinar y efectuar el seguimiento de la ejecución del Tratado y de sus Protocolos adicionales.¹⁸⁰ Las actividades sujetas a coordinación propuestas por el Tratado son: Intercambio de información y de conocimientos científicos y técnicos sobre tecnologías varias; Investigación, evaluación y prevención en diferentes aspectos de la cuestión ambiental; Manejo y establecimiento conjunto de parques, reservas nacionales y otras ANP; Planificación conjunta en materia de prevención y preservación, aprovechamiento ambientalmente racional de los recursos, protección de la biodiversidad y gestión de los residuos; Cooperación bilateral dentro del sistema del Tratado Antártico para proteger el medio ambiente Antártico. El Tratado sobre Medio Ambiente, también, anuncia la intención de ambos de mantener posturas concertadas en los foros multilaterales ambientales que traten los temas objeto de este documento.

¹⁷⁹ Artículo 1 del Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Medio Ambiente, firmado en Santiago de Chile el 1 de agosto de 1991.

¹⁸⁰ Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos de 1991. Protocolo Específico Adicional sobre Protección del Ambiente Antártico de 1991. Protocolo Específico Adicional sobre Asuntos Forestales de 1997. Protocolo Específico Adicional sobre Fauna y Flora silvestre compartida en 2002.

La conservación en la relación bilateral: El Protocolo Específico Adicional sobre la Conservación de Flora y Fauna Silvestre compartida

Reconociendo que ambos países son firmantes de convenciones internacionales ambientales que los instan a celebrar acuerdos de cooperación, y respondiendo a lo que estaba previsto en el Tratado sobre Medio Ambiente de 1991, se firmó en Santiago de Chile, el 2 de mayo de 2002, el Protocolo Específico Adicional sobre la Conservación de Flora y Fauna Silvestre compartida entre la República de Argentina y la República de Chile. Dicho Protocolo tiene por objetivo tomar medidas comunes y coordinadas en pro de la protección, conservación y uso sustentable de la flora y la fauna silvestre compartida y de sus hábitats. Además enfatiza la necesidad de conservar y restaurar los ecosistemas donde se encuentran esta flora y fauna¹⁸¹. Para el logro de los mencionados objetivos se prevén las siguientes acciones: Elaborar y ejecutar programas y proyectos de conservación y uso sustentable de flora y fauna compartida armonizando criterios; Elaborar e implementar Memorandos de Entendimiento específicos sobre especies amenazadas; Concretar acciones de cooperación científica y técnica –intercambio de información, personal especialista-; Establecer mecanismos de transmisión de la información, difusión y educación a la comunidad; Capacitación conjunta; Coordinar acciones tendientes a perfeccionar la aplicación de los Tratados Internacionales en esta materia. Se contempla que la cooperación propuesta por el mencionado Protocolo va a estar coordinada por Puntos Focales, designados por los organismos pertinentes de cada Parte, los que se van a reunir periódicamente para llevar a cabo su tarea.¹⁸²

La firma del Acuerdo entre la APN y la CONAF sobre cooperación en la Protección, Manejo e Investigación de Parques Nacionales y otras categorías de AP

Hasta el momento, se ha hecho referencia a acuerdos realizados a nivel de país. Sin embargo desde los organismos del Estado, independientemente de los gobiernos, también se han dado muestras fehacientes de la existencia de cierta voluntad de cooperar. Un ejemplo de esto lo encontramos en el ámbito de la conservación, cuando el 2 de febrero de 2005 se firma el Acuerdo entre la APN y la CONAF sobre cooperación en la Protección, Manejo e Investigación de Parques Nacionales y otras categorías de ANP. Éste sólo compromete a la APN y a la CONAF y no a los

¹⁸¹ Protocolo Específico Adicional sobre la Conservación de Flora y Fauna Silvestre compartida entre la República Argentina y la República de Chile, firmado en Santiago de Chile el 2 de mayo de 2002.

¹⁸² *Ibidem*.

respectivos gobiernos centrales, tal como se menciona el en artículo IX del mismo, y que por lo tanto, cada parte estará sujeta a la propia legislación nacional.¹⁸³

El objetivo que se perseguía con esta iniciativa era el de “establecer entre APN y CONAF un marco de cooperación en temas relacionados con la conservación, manejo e investigación de la naturaleza, con énfasis en la capacitación del personal y en la planificación, administración y manejo de áreas naturales protegidas, como asimismo de su diversidad biológica y patrimonio cultural, contexto en el cual se prestará particular atención a la cooperación vinculada con el manejo y la protección de los ecosistemas existentes en dichas áreas”.¹⁸⁴ Es interesante porque los objetivos mencionados expresan el interés de los signatarios para mantener y fortalecer la cooperación entre las ANP de ambos países que posean características comunes.

Este compromiso podría ser un buen marco de referencia para apoyar la iniciativa a la que refiere este estudio, esto es la creación de una RBT entre Argentina y Chile. Uno de los motivos que sustentan esta idea es el interés mutuo de los signatarios para cooperar en la planificación, administración y funcionamiento de los parques nacionales y otras ANP. Otro motivo es que los principios de la cooperación en materia de conservación que se han trabajado en la extensión del marco teórico de esta pesquisa tienen una relación directa con los objetivos que se plantea el acuerdo, que son los siguientes: “intercambios de información financiera, jurídica, institucional, técnica y profesional, con respecto a la protección, manejo y utilización de los recursos naturales de las áreas protegidas; participación en seminarios; intercambio de personal de parques y áreas protegidas en campos de interés mutuo; cursos de capacitación y talleres conjuntos en áreas de interés técnico o profesional; consultorías y otras formas de actividades conjuntas, que se decidan mutuamente”.¹⁸⁵ Otro aspecto a destacar en referencia a esto es que los coordinadores de la propuesta pertenecen a cargos de los organismos mencionados en el acuerdo, siendo Anahí Pérez de la Delegación Regional Patagonia de la APN y Héctor Adriazola Smith, Coordinador Regional de la CONAF en Osorno.

¹⁸³ Acuerdo entre la APN y la CONAF sobre Cooperación en la Protección, Manejo e Investigación de Parques Nacionales y otras Categorías de AP [En línea] Disponible en: http://otros.conaf.cl/shop_image/CFFCN/Convenios%203/Convenios%203/Acuerdo%20Parques%20Nacionales%20Argentina.pdf (Consultado, enero de 2013).

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

A pesar de todas las evidencias expuestas anteriormente sobre la validez de este acuerdo como sustento del proyecto de creación de la RBT Andino Norpatagónica, en ninguna de las instancias de contacto entre los gestores se menciona este mecanismo, hecho que denota que a pesar que haya voluntad de formalizar acuerdos normativos a la hora de implementarlos no se alcanzan rápidamente resultados concretos.

El Tratado de Maipú de 2009 y su mirada hacia la cuestión ambiental

El Tratado de Maipú fue firmado en octubre de 2009 por las entonces presidentas Cristina Fernández y Michelle Bachelet. En él se destaca que existe una comunidad de valores entre las sociedades y los gobiernos de los respectivos países en referencia a la preservación del ambiente y a la búsqueda del desarrollo sustentable. También remarca que las regiones chilenas y las provincias argentinas poseen cierta complementariedad natural, por lo que es necesario reforzar la coordinación existente entre las administraciones locales pertinentes. Asimismo contempla un conjunto de mecanismos institucionales cuya competencia se concentra en el trato del ambiente. El primero que menciona es la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, ya mencionada anteriormente que, como indica el artículo 7, debe continuar impulsando las relaciones bilaterales, incluso las que hacen referencia a la cuestión ambiental. El segundo corresponde a la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas que, según el artículo 10, será la encargada de realizar el seguimiento y evaluación de las relaciones bilaterales en materia de explotación de recursos minerales, tema que genera muchas controversias por los perjuicios ambientales que de dichas actividades se derivan sobre el medio ambiente.¹⁸⁶ Los Comités de Integración, la tercera instancia a la que se hace referencia, tienen la responsabilidad de ejercer una serie de acciones que impulsen el desarrollo sustentable de provincias y regiones. De esta forma operarán, según el artículo 18, impulsando actividades de cooperación subnacionales en los territorios que ocupan. En esta dirección, las provincias y las regiones buscarían “promover, en coordinación con las autoridades nacionales, la protección del medioambiente y de los recursos naturales

¹⁸⁶ En diciembre de 1997 se firmó el Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Integración y Complementación Minera. Este es perfeccionado más adelante, en agosto de 1999, a partir de un Protocolo Complementario. Finalmente se constituye la Comisión Administradora de dicho Tratado en julio de 2001.

compartidos”.¹⁸⁷ Sin embargo, las acciones puntuales no están especificadas en ningún documento y, por lo tanto, queda librada a la voluntad de los mismos actores discernir cuáles van a ser las más apropiadas, según la coyuntura. También cabe mencionar que se contempla la creación de un Consejo Consultivo que represente a la sociedad civil en el proceso de cooperación.

El triunfo de Sebastián Piñera en las elecciones de 2010 representó un cambio de partido en el Palacio de la Moneda. Pese a ello, los funcionarios del nuevo gobierno prevén continuar por la misma senda en lo que atañe a la temática ambiental bilateral, aunque no se registran pasos concretos en este sentido hasta la fecha de cierre del recorte temporal de esta investigación. Muestra de esta voluntad se encuentra en una Declaración Presidencial Conjunta realizada unos años después, en marzo de 2012, en la que “reafirmaron el apoyo de sus respectivos Gobiernos a las actividades que se desarrollan en el seno de la Subcomisión de Medio Ambiente de Chile y Argentina... a destacar las que trabajan en los aspectos siguientes: la conservación de áreas protegidas y de bosques; la cooperación técnica en materia de emergencias y catástrofes ambientales; el trabajo conjunto en materia de montañas y en desertificación, y el intercambio de información en asuntos químicos”¹⁸⁸.

Los párrafos anteriores nos han dibujado el panorama compartido por ambos países, es decir, las costuras que los unen en forma de voluntad para cooperar, para dar un trato parejo a los aspectos ambientales. Este recorrido es muestra fehaciente que se asume la frontera ya no como un inconveniente, sino como un potencial para lograr un beneficio común.

Otros convenios firmados entre Argentina y Chile sobre medio ambiente

- Memorando de entendimiento entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina y el Ministerio de Agricultura de la República

¹⁸⁷ Art. 18 del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina de 2009.

¹⁸⁸ Declaración Presidencial Conjunta con motivo de la visita oficial a la República de Chile de la Presidenta de la República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, Santiago de Chile, 16 de marzo de 2012 [En línea] Disponible en: http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=OCGIQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.minrel.gob.cl%2Fprontus_minrel%2Fsite%2Fartic%2F20120316%2Fasocfile%2F20120316154852%2Fdeclaracion_presidencial_16_de_marzo_final.doc&ei=dyH8UN7oKNCYhQfS2YH4Cg&usg=AFQjCNG20dL_IJwMhgQy_PlrgEm6WBIgA&bvm=bv.41248874,d.ZG4 (Consultado, enero de 2013).

de Chile en materia de Cooperación Forestal: fue firmado en el año 1995 con el objetivo de “establecer y desarrollar programas y proyectos de Cooperación Técnica y Científica en materia forestal y promover otras acciones de cooperación en la materia indicada y en áreas de mutuo interés”.¹⁸⁹

- Protocolo de Acuerdo para el Combate de Incendios Forestales Fronterizos, entre la Región de Los Lagos de la República de Chile y la Provincia de Río Negro de la República de Argentina: fue suscrito Punta Arenas en el año 2003 y tiene por objetivo iniciar una relación de cooperación y colaboración técnica y humana en materia forestal.¹⁹⁰
- Protocolo de Acuerdo para el Combate de Incendios Forestales Fronterizos, entre las regiones XI y XII de la República de Chile y la provincia de Santa Cruz de la República Argentina: fue firmado en el mismo año que el anterior, con el mismo fin.¹⁹¹
- Protocolo de Acuerdo para el Combate de Incendios Forestales Fronterizos, entre las regiones de Los Lagos y de Aysen de la República de Chile y la provincia de Chubut de la República Argentina: fue firmado en febrero del 2006 con el mismo fin que los dos anteriores.¹⁹²
- Acta Acuerdo para la Conservación de la Diversidad Biológica del Altoandino del área tripartita de Argentina, Bolivia y Chile: fue firmado en 2008 e insta a los tres países que comparten estos ecosistemas a cooperar en la gestión, planificación, coordinación de acciones conjuntas, en la capacitación de personal administrativo y guardaparque y a establecer pautas para la investigación, entre

¹⁸⁹ Memorando de entendimiento entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina y el Ministerio de Agricultura de la República de Chile en materia de Cooperación Forestal, Buenos Aires, 11 de agosto de 1995 [En línea] Disponible en: http://otros.conaf.cl/shop_image/CFFCN/Convenios%203/Convenios%202/Argen1995agost11.pdf (Consultado, septiembre de 2012).

¹⁹⁰ Protocolo de Acuerdo para el Combate de Incendios Forestales Fronterizos, entre la Región de Los Lagos de la República de Chile y la Provincia de Río Negro de la República de Argentina, Punta Arenas, 2003.

¹⁹¹ Protocolo de Acuerdo para el Combate de Incendios Forestales Fronterizos, entre las regiones XI y XII de la República de Chile y la provincia de Santa Cruz de la República Argentina, 2003.

¹⁹² Protocolo de acuerdo para el combate de incendios forestales fronterizos, entre las Regiones X y XI de la República de Chile y la Provincia del Chubut de la República de Argentina, Rawson, 2006.

otros aspectos. Con esto se persigue garantizar la perpetuación de este sistema ecológico.¹⁹³

Convenios internacionales ambientales suscritos por Argentina y Chile

El abordaje de la temática ambiental se ha ido moldeando a lo largo del tiempo, transitando vías a través de las cuales se ha gestado la idea del desarrollo sustentable y se ha ido creando un marco para que todos los países adapten en mayor o menor grado sus políticas en busca de este objetivo tan cotizado desde la esfera internacional. La realización de una serie de cumbres ha sido el escenario en el que se firmaron diversos instrumentos que apuntan a regular ciertos aspectos de la complejidad de la dimensión ambiental. En este caso Argentina y Chile, como la mayoría de sus vecinos latinoamericanos, se caracterizan por ser países que han adoptado una ética ambiental gestada por otros países u Organizaciones Internacionales implicados más activamente en su creación y promoción. Este hecho se traduce en que la incorporación de varios aspectos ambientales en la legislación propia se ha hecho, aunque de forma tardía, siguiendo las premisas barajadas desde el contexto internacional. Esto evidencia la voluntad de participar en las instancias globales a través de mecanismos dentro de las fronteras nacionales.

En la tabla siguiente se nombran algunos de los convenios internacionales más representativos que tienen relación con la temática de esta investigación, y la ratificación por parte de la Argentina y Chile como muestra de la voluntad política para implicarse en las distintas causas.

Convenio Internacional	Breve reseña	Entrada en vigor en la Argentina	Entrada en vigor en Chile
Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB). Suscrito en 1992.	Según el texto del CDB, los objetivos que se persiguen son “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos	1995	1995

¹⁹³ Acta Acuerdo para la Conservación de la Diversidad Biológica del Altoandino del área tripartita de Argentina, Bolivia y Chile, Tilcara, 2008 [En línea] Disponible en: <http://www.wildcru.org/research/documents/andeanCats/Tilcara%20Agreement.pdf> (Consultado, enero de 2013).

	recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada” ¹⁹⁴ .		
Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África. Suscrita en 1994.	Esta convención se propone contribuir al logro del desarrollo sustentable en las zonas afectadas por la desertificación y grave situación de sequía, previniendo y mitigando los daños a través del apoyo financiero y técnico internacional.	1994	1998
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES). Suscrita en 1973.	Este acuerdo internacional “tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituye una amenaza para su supervivencia” ¹⁹⁵ .	1980	1975
Convención para la Protección de la Flora y la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (Convención de Washington). Suscrita en 1940.	Esta convención tiene por objeto proteger y conservar ejemplares de todas las especies y géneros de flora y fauna indígenas, así como de las aves migratorias, para evitar su extinción. Se incluyen además los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas ¹⁹⁶ .	1941	1967
Convenio sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar). Suscrito en 1971.	La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, llamada la Convención de Ramsar, es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. ¹⁹⁷	1992	1981

¹⁹⁴ Naciones Unidas (1992) “Convenio sobre Diversidad Biológica” [En línea] Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> (Consultado, septiembre de 2012).

¹⁹⁵ Más información de la CITES disponible en <http://www.cites.org/esp/index.php>.

¹⁹⁶ Organización de Estados Americanos (1940) “Convención de Washington” [En línea] Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html> (Consultado, septiembre de 2012).

¹⁹⁷ Más información sobre Ramsar en http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-home/main/ramsar/1_4000_2_.

Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Suscrita en 1982.	Esta convención establece un nuevo régimen jurídico para los mares y océanos, facilitando las comunicaciones y promoviendo un uso con fines pacíficos de los mismos. Además insta a la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, así como el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos.	1995	1997
Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de la Fauna Salvaje (Convención de Bonn). Suscrito en 1979.	Este convenio se propone “contribuir a la conservación de las especies y de sus hábitats disponiendo una protección estricta de las especies migratorias en peligro enumeradas en el Apéndice I de la Convención, concertando Acuerdos multilaterales para la conservación y el aprovechamiento racional de las especies migratorias incluidas en el Apéndice II; y realizando trabajos de investigación conjuntos”. ¹⁹⁸	1992	1981
Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena Suscrita en 1946	El fin de esta convención fue el de regular y reglamentar la caza de este cetáceo expuesto a una gran sobreexplotación a nivel mundial. Para ello se constituyó un organismo, la Comisión Ballenera Internacional, que se reúne anualmente para establecer las cuotas de captura y emitir recomendaciones para la conservación de estas especies. ¹⁹⁹	1958	1979
Convención para la Conservación de Focas Marinas Antárticas Suscrita en 1972	Esta convención se suscribió con el objetivo de proteger y promover el estudio científico y el uso racional de 6 especies de focas antárticas vulnerables debido a su sobreexplotación para fines comerciales. ²⁰⁰	1972	1980
Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos Suscrita en 1980	Acuerdo suscrito “para hacer frente a la posibilidad de que el aumento no regulado de las capturas de kril en el Océano Austral resultara ser perjudicial para los ecosistemas marinos antárticos, y en particular para especies de aves marinas,	1980	1981

¹⁹⁸ Convenio de Bonn, suscrito en Bonn, 23 de junio de 1979 [En línea] Disponible en: http://www.cms.int/documents/convtxt/cms_convtxt_sp.htm (Consultado, septiembre de 2012).

¹⁹⁹ Para saber más acerca de la Comisión Ballenera Internacional (CBI) y la Convención Internacional para la Regulación de la Caza Ballenera ver el sitio web oficial <http://iwcoffice.org/inicio>.

²⁰⁰ Elefante marino (*Mirounga leonina*), leopardo marino (*Hydrurga leptonyx*), foca de Weddell (*Leptonychotes weddelli*), foca cangrejera (*Lobodon carcinophagus*), foca de Ross (*Ommatophoca rossi*), lobo de dos pelos (*Arctocephalus* sp.).

	pinnípedos, ballenas y peces cuyo alimento básico es el kril” ²⁰¹ .		
Acuerdo para la Conservación de Albatros y Petreles. Suscrito en 2001.	Este acuerdo insta a las partes contratantes a tomar medidas para “lograr y mantener un estado de conservación favorable para albatros y petreles” ²⁰² .	2004	2005
Convenio de la Chinchilla. Suscrito en 1910.	Tratado internacional firmado por los principales exportadores de este roedor que prohíbe la captura, comercialización y exportación de dos especies expuestas a gran sobreexplotación ²⁰³ .	1910	1910
Convención para la Conservación y el Manejo de la Vicuña. Suscrito en 1979.	Este acuerdo fue elaborado con el objetivo de promover la conservación y uso sustentable de este camélido (<i>Vicugna vicugna</i>), expuesto a gran sobreexplotación debida a la caza para el consumo de carne, lana y piel. ²⁰⁴	1988	1980
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Suscrita en 1992.	El objetivo de esta convención será lograr “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible” ²⁰⁵ .	1994	1995

Tabla 5. Convenios Internacionales Ambientales suscritos por Chile y Argentina. Fuente: Elaboración propia.

Sistemas de catalogación de las ANP de Argentina y Chile en relación con el modelo de la UICN

La UICN es el organismo internacional por excelencia que vela por la protección y la conservación de ecosistemas y especies. Fue fundado en 1948 y aglutina Estados soberanos, agencias gubernamentales y organismos no gubernamentales con el objetivo

²⁰¹ Extracto del sitio web oficial de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CRVMA). Para más información consultar <http://www.ccamlr.org/es/organisation/convenci%C3%B3n-de-la-crvma>.

²⁰² Acuerdo para la Conservación de Albatros y Petreles, suscrito en Cape Town, 2 de febrero de 2001 [En línea] Disponible en: http://www.cms.int/pdf/sp/acap_agreement_text_sp.pdf (Consultado, septiembre de 2012).

²⁰³ Chinchilla de cola corta (*Chinchilla brevicaudata*) y chinchilla de cola larga (*Chinchilla lanigera*).

²⁰⁴ Para más información ver el sitio web oficial http://www.conveniovicuna.org/?page_id=47.

²⁰⁵ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) Naciones Unidas [En línea] Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> (Consultado, enero de 2013).

de “apoyar el establecimiento de alianzas globales para salvaguardar los recursos naturales a nivel mundial, regional y local”.²⁰⁶ Según la misma organización, su labor “incluye la realización de exhaustivas investigaciones sobre el estado de la biodiversidad y la infinidad de especies animales y vegetales; la aplicación de medidas encaminadas a proteger determinadas especies; la gestión y restauración de áreas naturales, parques nacionales y otras áreas protegidas y, por último, la promoción del uso sostenible de los recursos naturales”.²⁰⁷

Su contribución a la gestión de las áreas protegidas fue la elaboración de una lista de categorías a partir de las cuales se puede clasificar estas zonas de interés para su conservación y uso sustentable a partir de sus objetivos de manejo. Precisamente, su trabajo de clasificación de las áreas protegidas ha sido tomado como referencia a nivel mundial.

En esa dirección la CMAP, una de las seis Comisiones Científicas de la UICN que se encarga de las áreas protegidas, desarrolló y definió en 1994 esta clasificación que incluye las 6 categorías de manejo. Por orden decreciente de restricciones, se consideran las 3 primeras (de la I a la III) como áreas protegidas estrictas o de protección total y las 3 restantes (de la IV a la VI) como áreas protegidas no estrictas o de protección parcial. La tabla a continuación presenta la descripción y los objetivos de manejo de cada una de las categorías.

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	OBJETIVOS DE MANEJO
Categoría I: Protección Estricta		
La Reserva Natural Estricta	Área terrestre y/o marina que posee algún ecosistema, rasgo geológico o fisiológico y/o especies destacados o representativos, destinada principalmente a actividades de investigación científica y/o monitoreo ambiental.	Conservar a escala regional, nacional o global ecosistemas, especies (presencia o agregaciones) y/o rasgos de geodiversidad extraordinarios. Dichos atributos se han conformado principalmente o exclusivamente por fuerzas no humanas y se degradarían o destruirían si

²⁰⁶ CMAP-UICN (1994) “Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas” [En línea] Disponible en: <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/1994-007-En.pdf> (Consultado, septiembre de 2012).

²⁰⁷ Extraído del sitio web de la UICN: <http://www.iucn.org/es/que/biodiversidad/> (Consultado, septiembre de 2012).

		se viesen sometidos a cualquier impacto humano significativos.
I.b Área Natural Silvestre	Vasta superficie de tierra y/o mar no modificada o ligeramente modificada, que conserva su carácter e influencia natural, no está habitada de forma permanente o significativa, y se protege y maneja para preservar su condición natural.	Proteger la integridad ecológica a largo plazo de áreas naturales no perturbadas por actividades humanas significativas, libres de infraestructuras modernas y en las que predominan las fuerzas y procesos naturales, de forma que las generaciones presentes y futuras tengan la oportunidad de experimentar dichas áreas.
Categoría II: Conservación y protección del ecosistema		
II Parque Nacional	Área terrestre y/o marina natural, designada para a) proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones actuales y futuras, b) excluir los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles al propósito con el cual fue designada el área, y c) proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, actividades que deben ser compatibles desde el punto de vista ecológico y cultural.	Proteger la biodiversidad natural junto con la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales sobre los que se apoya, y promover la educación y el uso recreativo.
Categoría III: Conservación de los rasgos naturales		
III Monumento Natural	Área que contiene una o más características naturales o naturales/culturales específicas de valor destacado o excepcional por su rareza implícita, sus calidades representativas o estéticas o por importancia cultural.	Proteger rasgos naturales específicos sobresalientes, la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos.

Categoría IV: Conservación mediante manejo activo		
IV Área de Manejo de Hábitats/Especies	Área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies.	Mantener, conservar y restaurar especies y hábitats
Categoría V: Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreación		
V Paisaje Terrestre y Marino Protegido	Superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área.	Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales.
Categoría VI: Uso sostenible de los recursos naturales		
VI Área Protegida con Recursos Manejados	Área que contiene predominantemente sistemas naturales no modificados, que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, y proporcionar al mismo tiempo un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad.	Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible, cuando la conservación y el uso sostenible puedan beneficiarse mutuamente.

Tabla 6. Categorías de Manejo de la UICN (1994). Fuente: Elaboración propia a partir de los parámetros establecidos por la UICN.

Esta clasificación “pretende el establecimiento de un número limitado de categorías de protección que permita la equiparación entre espacios protegidos, el análisis comparado de los sistemas de protección de la naturaleza y la identificación más precisa de cuáles son los objetivos de los espacios protegidos a nivel mundial”.²⁰⁸

En respuesta a esto tanto Argentina como Chile a lo largo del tiempo, si bien han adaptado los propios sistemas de protección de ANP a sus realidades, han dirigido esfuerzos en hacer la respectiva equiparación de sus categorías de manejo a las de la UICN. En el cuadro adjunto se pueden ver las equivalencias siguientes:

CATEGORÍA DE LA UICN	FIGURA DE PROTECCIÓN	
	ARGENTINA	CHILE
I.a Reserva Natural Estricta	Reserva Natural Estricta	Reserva Nacional Parque Marino
I.b Área Natural Silvestre	Reserva Natural Estricta	Reserva de Regiones Vírgenes
II Parque Nacional	Parque Nacional	Parque Nacional Reserva Forestal
III Monumento Natural	Monumento Natural	Monumento Natural Santuario de Naturaleza
IV Área de Manejo de Hábitat/Especies		Humedal de Importancia Internacional Reserva Marina Reserva Forestal
V Paisaje Terrestre y Marino Protegido		
VI Área Protegida con Recursos Manejados	Reserva Nacional	Área de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos

Tabla 7. Equivalencias de las figuras de ANP nacionales de Argentina y Chile con las de la clasificación establecida por la UICN, según los objetivos de manejo. Fuente: Elaboración propia.

La tabla precedente hace referencia a las figuras del ámbito nacional y según el objetivo de manejo de las mismas. En el caso de la Argentina existen otros sistemas de catalogación de ANP propios del ámbito provincial²⁰⁹ que, si bien en la mayoría de los casos han seguido las pautas de la UICN, en otros, se han incorporado categorías como Reservas Municipales o Reservas Privadas, que no hacen referencia a los objetivos de

²⁰⁸ EUROPARC España (2006), “Procedimiento de asignación de las categorías de manejo UICN a los espacios naturales protegidos del Estado Español”, [En línea] Disponible en: http://www.redeuroparc.org/biblioteca_virtual/categorias_uicn.pdf (Consultado, septiembre de 2012).

²⁰⁹ Como se ha comentado anteriormente la Argentina presenta un sistema de organización federal, y la Constitución de 1994 vigente en la actualidad establece que el dominio de los recursos naturales corresponde a cada provincia. Por ello cada una de ellas tiene su propia ley de ANP y por ende las figuras de protección no siempre son las mismas en cada provincia.

manejo, sino que son más bien de carácter administrativo. También es necesario aclarar que estas homologaciones son aproximadas puesto que habría que ver en cada caso preciso los diversos usos y objetivos de conservación que existen en las diferentes ANP de Chile y de Argentina. Para simplificar se ha traducido cada categoría de los sistemas nacionales a su par equivalente de la UICN. Sin embargo, y enfatizando la necesidad de evaluar los casos concretos de ANP, se podría hacer esta equivalencia de forma más precisa teniendo en cuenta que cada área puede presentar características de más de una de las categorías de la UICN.

Balance de la “nueva relación” argentino-chilena, las respectivas legislaciones y la cooperación en materia de conservación

El recorrido de la relación bilateral expuesto evidencia la voluntad de cooperar de Argentina y Chile en múltiples áreas de cuestiones –incluida la ambiental. Esta atmósfera cooperativa ha sido proclive para la superación de la tensión y la resolución de los conflictos antiguos y, también aquellos que surgieron en virtud de la mayor densidad en el vínculo. Desde la década de los 90’ todos los gobiernos a ambos lados de la cordillera han manifestado interés en continuar con esta dinámica y expresaron el compromiso de seguir haciéndolo en el futuro.

La Constitución de los Comités de Integración ha sido un punto crucial en el vínculo bilateral. Si bien en sus inicios fueron pensados para facilitar temas transfronterizos, con el paso de los años se ha evidenciado su evolución tanto en la diversificación de las áreas de trabajo como en lo que respecta a sus competencias. Esto vislumbra una realidad que va más allá del sentido práctico: los territorios que conforman esta región comparten características y similitudes que le imprimen cierta uniformidad e identidad transfronteriza, rasgos comunes que actúan como potencial para el diseño de políticas desde lo regional, visto como un “*espacio activo*”. Esta evolución en las acciones de los Comités de Integración evidencia “un desplazamiento de la política hacia el territorio, reconociendo que los procesos sociales de desarrollo se producen en matrices espacio temporales dinámicas que los hacen únicos e irrepetibles, que responden tanto a lógicas generales (globales) como particulares (locales)”.²¹⁰

²¹⁰ MADOERY, Oscar (2008) “Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones”. UNSAM edita, Buenos Aires.

Por lo tanto estos espacios transfronterizos, representados por los Comités de Integración, poseen una fortaleza que debe ser vista como una oportunidad para resolver de forma más o menos autónoma ciertos aspectos que por su naturaleza deben ser tratados desde abajo, donde la visión de la realidad es más nítida que desde otros niveles de toma de decisión. De ahí, que estos territorios se mueven a través de sus distintas dinámicas de organización, creatividad y emprendimiento. Sin embargo, no debemos subestimar en este nivel el papel del Estado y su acción integral, pues es quien promueve y da pie a que surjan estos espacios de integración regional.

En lo que refiere a la legislación ambiental, los dos países comparten una estructura similar de lo que sería su esqueleto político y legislativo en materia ambiental:

- Las respectivas Cartas Magnas hacen alusión al “ambiente sano” como derecho fundamental.
- En ambos lados de la frontera, existía como rasgo común la dispersión de las normas que regulaban la materia ambiental. Por dicho motivo, los gobiernos consideraron la necesidad de establecer leyes generales para la dimensión ambiental, modificadas o no según el paso del tiempo, que ejercen hasta la fecha el papel de marco regulador de esta temática: la Ley 19.300 de Chile, de 1994 y la Ley 25.675 de la Argentina, sancionada en 2002. Además, cabe tener en cuenta que desde la esfera internacional, después de la realización de importantes cumbres como la de Río en el 92’, se estaban sentando precedentes acerca de la importancia de esta área de cuestiones, por lo que ningún país que quisiera estar en buena posición en el concierto internacional podía expresar desinterés por temáticas relativas al ambiente.
- Los organismos que nacieron –como resultado de las leyes antes mencionadas– se desempeñaron como administradores de los efectos ambientales contemplados en las mismas siendo la SAyDS de Argentina y la CONAMA en Chile las instituciones responsables de su aplicación. En el caso de Chile, a partir de la entrada de Sebastián Piñera en la Moneda, la CONAMA ha sido reemplazada por el Ministerio del Medio Ambiente.
- Ambos países son reconocidos a nivel mundial por poseer importantes recursos naturales y ecosistemas de gran biodiversidad de interés global. Asimismo,

Argentina y Chile tienen una larga tradición en materia de conservación y ANP. Además han sido firmantes de los mismos convenios en materia ambiental. Entre ellos, se destaca el CDB derivado de Río 92'. En consonancia con lo anterior, ambos países elaboraron sus respectivas Estrategias Nacionales de Biodiversidad. En particular, Chile avanzó en la formulación de Estrategias Regionales de protección a la biodiversidad.

- En los dos países, existen organismos del Estado encargados de administrar los sistemas de ANP nacionales y las mismas ANP. En el caso de la Argentina la entidad competente es la APN –que antes pertenecía a la SAYDS y actualmente actúa bajo la órbita de la SECTUR-. En el caso de Chile, la entidad responsable de la administración del SNASPE es la CONAF, perteneciente al Ministerio de Agricultura. Cabe recordar que la CONAF y la APN firmaron en 2005 un acuerdo de cooperación. Este hecho podría significar un puente que viabilice el desarrollo de acciones conjuntas aunque hasta el momento no han sabido aprovechar al máximo sus potencialidades.

Ahora bien, en función de lo expuesto se puede considerar que ha habido muestras significativas entre Argentina y Chile para considerar que la voluntad de cooperar se ha trasladado a la órbita ambiental. Una de las áreas de contacto que ha tenido más injerencia en esta relación ha sido la forestal, en gran parte por la tradición de esta actividad –recordemos que en Chile es una de las principales actividades económicas puesto que el país se especializa en la exportación del recurso silvícola. Estimamos que este aspecto puede haber tenido cierta influencia en el hecho que se hayan abierto instancias de cooperación en el tema de las ANP, siendo que la CONAF – el ente que administra el ámbito forestal-, se encarga también de las ANP y ha iniciado contactos con el país vecino.

Si bien cada país posee su propio sistema de ANP, se evidencia la voluntad de acordar criterios y cada uno ha realizado esfuerzos para adaptar sus categorías de manejo a las de la UICN. De esta manera, las instituciones involucradas en el manejo de las ANP pueden hablar el mismo lenguaje en temas relativos a la conservación ambiental en el panorama internacional y bilateral.

Una de las similitudes que se han encontrado a la hora de caracterizar los sistemas de ANP entre Argentina y Chile es que éstos presentan un elevado grado de

dispersión que muchas veces no lo hacen funcional. Esto significa que se duplican los esfuerzos por la falta de un sistema que integre todas las figuras de protección existentes en cada uno de los Estados. Sin embargo, la diferencia entre ambos países recae en el tipo de dispersión: en la Argentina se evidencia cierta verticalidad –instigada por una cuestión territorial- por el hecho que las ANP son administradas por un lado desde el Estado, las cuales poseen mayor representación y funcionan con más éxito en la gestión y por el otro por las provincias, administradas por gobiernos subnacionales que tienen menos recursos y por ende la gestión es menos eficaz. A pesar que ha habido intentos para coordinar estas instancias, a través del SIFAP, los resultados obtenidos no han evidenciado cambios sustanciales en este aspecto. Por el contrario, en el caso de Chile la dispersión que se evidencia presenta más horizontalidad –por una cuestión más bien sectorial- porque las diferentes instancias administrativas de las ANP no derivan del Estado Nacional, si no que más bien estarían inmersas en las órbitas de los diferentes Ministerios. La diferencia es que mientras en Argentina se dictan los presupuestos mínimos desde el Estado –ello implica que las provincias deban cumplir la línea de la conservación y decidan de qué forma se organizan para cumplirlos-, en el caso de Chile al ser una regulación que proviene de distintos sectores podría partirse de la base que no en todas las ANP el objetivo de conservación es único y el mismo.

Un aspecto que nos interesa resaltar –aunque no lo mencionamos explícitamente en el abordaje realizado- es que la construcción de los esqueletos reguladores de la materia ambiental en Argentina y Chile se ha hecho siguiendo dos estrategias diferentes, estrechamente ligadas a la ‘forma del Estado’: Argentina es un país federal –el poder nacional se descentraliza y es representado a través de delegaciones que tienen más o menos autonomía y que están dispersas por el territorio-; Chile es unitario –los poderes del Estado tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional-. Por ende, muchas de las decisiones que en la Argentina supusieron largos procesos de consulta, en Chile se tomaron ciertamente de forma unilateral por parte de los organismos centrales del Estado. Esto muestra que en el caso de Argentina es mucho más complejo articular todos los mecanismos que se han diseñado, puesto que se ha trabajado paralelamente desde el Estado y desde las provincias. A modo de ejemplo, mencionamos la creación del COFEMA aunque por lo que hemos podido observar la institución no ha podido, aún, generar resultados óptimos en la gestión ambiental. En el caso de Chile, a pesar de esta centralización, se han vislumbrado algunos esfuerzos para dar peso a las regiones

mediante la elaboración de las Estrategias Regionales de Biodiversidad. Así cada país ha delimitado sus espacios y delegado competencias de tal forma que ambas posturas presentan pros y contras.

Capítulo IV

LA RESERVA DE LA BIOSFERA ANDINO NORPATAGÓNICA. EL RECORRIDO DE LA GESTIÓN DESDE LOS INICIOS

Este capítulo se concentra en *describir el proceso de gestión para la creación de la Reserva de la Biosfera Andino Norpatagónica*. De esta manera, se presentan los antecedentes de la iniciativa para observar cuál era la situación de partida. Luego nos ocupamos de la evolución del proceso atendiendo al surgimiento de la idea de crear una ANP con categoría de gestión transfronteriza, la realización de las reuniones de carácter político y técnico y el trabajo conjunto que se ha realizado hasta 2011. Seguidamente se va a dar paso a determinar qué barreras son las que han dificultado el proceso de gestión para la declaración de la RBTAN en el periodo 2005-2011.

El proyecto de la Reserva de la Biosfera Andino Norpatagónica

Para comenzar, es necesario retomar la noción de Reserva de la Biosfera. Ésta constituye una porción de territorio que es reconocida por sus características naturales y su importancia para la conservación y gestión a nivel internacional. La UNESCO, a través del programa MAB –como se ha detallado en el capítulo II- se encarga de otorgar esta categoría a zonas que cumplen este requisito, como en el caso del área a la que hace referencia este trabajo, la que en un futuro podría llegar a convertirse en la RBT Andino Norpatagónica.

Argentina y Chile son países reconocidos por poseer lugares de interés por las condiciones naturales que presentan, con múltiples y complejos hábitats de gran riqueza y diversidad de especies, paisajes y ecosistemas únicos en el mundo. Ejemplos de norte a sur se hallan en desiertos, valles, zonas de cordillera, sierras y costas, zonas lacustres y volcanes. También en los límites fronterizos se encuentran ecosistemas que no por estar separados por la divisoria nacional deben recibir trato distinto, pudiendo perjudicar de esta manera el estado de conservación de los mismos. Cuando se advierte que estos lugares transfronterizos pueden ser propicios para generar actuaciones de conservación conjunta entre los gobiernos a ambos lados de la frontera, consideramos que es posible que se inicien procesos de cooperación.

La idea de concretar un área natural transfronteriza avalada por un organismo internacional como la UNESCO evidencia la voluntad política por parte de Argentina y

Chile para iniciar un proyecto binacional que implica un esfuerzo de cooperación sin precedentes, que sirve como base para definir objetivos comunes y establecer todos los mecanismos necesarios para la consecución de los mismos.

El proceso de cooperación para la creación de la RBTAN puede ser caracterizado a partir de las siguientes etapas que hemos identificado:

1. Antecedentes de la propuesta binacional.
2. Los encuentros técnicos binacionales como instancia de planificación para la declaración por parte de la UNESCO como RB individuales.
3. La firma de un Acta de Intención por parte de las autoridades argentinas y chilenas implicadas en la propuesta que avala la voluntad de ambos de avanzar en el proyecto binacional.
4. La postulación ante la UNESCO y la declaración por parte de este OI de las dos áreas como RB.
5. La gestión posterior a la declaración de la UNESCO: la cooperación en el Comité de Integración Región de Los Lagos, los avances para la creación de los respectivos comités de gestión y la elaboración de los Planes de Gestión de las RB.
6. Estado actual de la cooperación entre las RB individuales.

Antecedentes

El origen de la iniciativa para empezar a planificar este territorio natural surge desde el lado argentino, concretamente desde el Parlamento Patagónico²¹¹ y la APN. Viendo la necesidad de dar continuidad a territorios naturales aislados, y para asegurar la conectividad y mejorar su estado de conservación, en fecha de 12 de febrero de 2005 tiene lugar una reunión entre el Gobernador de la Provincia de Río Negro, el Dr. Miguel Saiz; el Gobernador de la Provincia de Chubut, el Sr. Mario Das Neves y el Presidente de la APN, el Ing. Héctor Espina para analizar la creación de un Corredor Andino Norpatagónico de aproximadamente unos 800 Km. de longitud, desde el Lago Ñorquinco (PN Lanín) hasta la localidad de Río Pico (provincia de Chubut). Esta idea involucraba los PN Lanín, Nahuel Huapi, Puelo y Los Alerces de la APN, las Reservas

²¹¹ Órgano de gobierno de la región Patagónica junto a la Asamblea de Gobernadores, creado en 1996. Instancia integrada por los Legisladores pertenecientes a las Legislaturas de las Provincias signatarias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Se crea como espacio de debate permanente con el fin de coordinar e integrar políticas y planes de gobierno.

Provinciales Lago Escondido, Río Azul y Paisaje Protegido Río Limay, de la provincia de Río Negro, las Reservas Provinciales Cerro Currumahuida, Río Turbio, Cuartel Forestal Lago Epuyen, Reserva Forestal Lago Cholila, Cerro Pirque, Baguilt, Huemul, Nacientes del Río Hielo, Lago Guacho y las Horquetas de la provincia de Chubut.²¹²

De acuerdo con Cracco y Guerrero, un corredor es en general “una matriz territorial o mosaico de usos de la tierra que conectan fragmentos de hábitat natural a través del paisaje”.²¹³ Para formalizar este propósito se firmó en ese momento el primer Acta de Acuerdo para la Creación del Corredor Ecoregional Andino Norpatagónico, propuesta que estaba básicamente enfocada en hacer efectiva la conservación de la naturaleza, las bellezas escénicas y los recursos estratégicos presentes en las ANP que quedaban dentro del área proyectada, así como las que se crearan a posteriori.²¹⁴

Las partes firmantes de dicho acuerdo asumían que era determinante potenciar las actividades turísticas que se realizasen dentro de dicho corredor –por el papel fundamental que juega esta actividad en el crecimiento económico de la región- desde el paradigma del Desarrollo Sustentable, así como las actividades productivas llevadas a cabo tanto dentro como en el entorno de las ANP. Por último se pretendía con este proyecto proveer bienes y servicios de mejor calidad para el bienestar de las comunidades locales.²¹⁵

La firma del Acta Acuerdo trasladó el planteo de la iniciativa de crear el Corredor Ecoregional en el seno del Comité de Integración Región Los Lagos, en su XXIII Reunión realizada en marzo de 2005 en el municipio argentino de Las Grutas. Al ser este Comité un foro entre Chile y Argentina, se pensó en la posibilidad de incluir parte de territorio chileno contiguo, sin especificar en ese momento zonas concretas. Este hecho, que pretendía ampliar dicha conectividad, le otorgó a la propuesta el carácter binacional que lleva impreso desde entonces y denotó cierta voluntad de cooperar para poder llevarla a cabo.

²¹² Acta Acuerdo del Corredor Ecoregional Andino Norpatagónico, Bariloche, 12 de febrero de 2005.

²¹³ CRACCO, Marina y GUERRERO, Eduardo (2004) Aplicación del Enfoque Ecosistémico a la gestión de Corredores en América del Sur. Memorias Taller Regional Junio de 2004, Quito. UICN - Of. Regional para Sudamérica. Citado en: APN (2007) “Las áreas protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural”. Buenos Aires.

²¹⁴ Acta Acuerdo del Corredor Ecoregional Andino Norpatagónico, Bariloche, 12 de febrero de 2005.

²¹⁵ *Ibidem*.

La mirada técnica del proyecto de la RBT Andino Norpatagónica: Los Encuentros Técnicos Binacionales

Para seguir adelante con el proyecto de creación de un área que asegurase la conectividad de los espacios naturales presentes en el territorio, en la mencionada XXIII Reunión del Comité de Integración se propuso "realizar un Encuentro Técnico Binacional, con el propósito de analizar estrategias para la conservación de la biodiversidad de las Regiones y Provincias que integran este Comité".²¹⁶ A este primer encuentro le siguieron dos más, y en los mismos participaron profesionales, técnicos y especialistas en la materia para buscar fórmulas para gestionar este espacio, que al principio fue pensado como Corredor Ecoregional, pero que a lo largo de estas reuniones fue tomando otra forma hasta llegar a la idea de RBT.

El I Encuentro Técnico Binacional tuvo lugar en mayo de 2005, en la ciudad de Bariloche. Fue organizado por la APN y el Comité de Integración Región de Los Lagos. Tal y como se había planteado en la XXIII Reunión del Comité de Integración se reunieron delegaciones de los dos países formadas por técnicos y miembros de diferentes reparticiones que en el momento tenían injerencia en el asunto.²¹⁷

Uno de los motivos de su celebración fue buscar estrategias para planificar el territorio natural de la región para su conservación de forma conjunta. Para ello, los aspectos importantes que se trataron en la reunión fueron, por un lado, valorar las riquezas presentes que de una forma u otra le imprimían identidad al lugar. Por otro lado, asumir el potencial que representaba su continuidad ecológica si bien se trata de una extensión que es atravesada por una frontera política. El hecho de reconocer la presencia en ambos lados de la frontera de un número importante de ANP que ocupan un lugar estratégico en la región representaba la oportunidad de generar un espacio de gestión conjunta que se derramase en el resto del territorio fronterizo.

²¹⁶ Acta de la XXIII Reunión del Comité de Integración Región de Los Lagos, realizada en Las Grutas, marzo de 2005.

²¹⁷ Los participantes en este I Encuentro fueron, por la parte de Chile: Juvenal Bosnich Alvarado, Jefe Regional de Incendios Forestales de la CONAF; Héctor Adriazola Smith, Jefe Provincial de CONAF, Osorno. Por la parte Argentina participaron: Mario Martínez Luquez, del Consejo de Ecología y Medio Ambiente de la provincia de Río Negro; Mariano Lynch, del Servicio de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales (SPLIF) de Río Negro; la Lic. Silvia Fookes, de la Dirección General de Medio Ambiente de la Municipalidad de Bariloche; Ana María Bosch, Subsecretaria de Turismo de la Provincia de Río Negro; Daniel Wegrzyn, Asesor de Gobierno de la Provincia de Río Negro; Rosa Chiquichano, Legisladora de la Provincia de Chubut; Jorge Rozados, de la Dirección de Bosques de la Provincia de Chubut.

En la reunión se aludió a la necesidad de establecer como marco una única categoría de gestión para toda la región, ya que se consideraba este territorio natural como una única área de conservación. Es por esto que, después de evaluar posibles propuestas de figuras como podrían ser Corredor Ecológico Binacional, Parque para la Paz,²¹⁸ RBT de la UNESCO, entre otros, se concluyó que la que podía responder mejor a los objetivos que se planteaban desde el territorio era la de RBT.

Según Pedro Araya, una RB “es un modelo de gestión territorial que busca integrar conservación y desarrollo”.²¹⁹ Lo interesante de esta categoría como se ha mencionado a lo largo del trabajo y que condujo a su elección por parte de los expertos fue que, a diferencia de las otras figuras que se propusieron, está ligada a conceptos de conservación en el que se incluye la actividad humana. Es decir, asume que las ANP conviven con polos de actividad que van más allá de la pura conservación, integrando los valores fundamentales del desarrollo en la región, estos son: desarrollo económico y social junto con los valores naturales y culturales. Otro elemento que se tuvo en cuenta fue que esta figura presenta una institucionalidad definida en el marco de la UNESCO, que tiene carácter internacional que no implica la constitución de una nueva figura jurídica de ANP. Es decir, que la RBT representa un marco para la gestión territorial que integra las ANP argentinas y chilenas ya existentes con el resto del territorio para llevar a cabo un desarrollo sustentable, aunque éstas continuarían regidas por los mismos sistemas nacionales de ANP²²⁰ y los mecanismos legales a través de los cuales fueron constituidas.

Otro aspecto que fue apreciado es que la declaración de la RBT les permitía conservar a las partes su individualidad puesto que el funcionamiento del área estaría regido por un Plan de Gestión diseñado por los mismos Comités de Gestión, un equipo técnico-administrativo elegido por los gestores de cada país que establecían bajo qué pautas operar. Tampoco representaba ningún cambio en la jurisdicción o tenencia de la tierra. Se reconocía, al mismo tiempo, que la figura de la RBT traía asociados los siguientes beneficios: actuaría como "paraguas" para afrontar acciones conjuntas;

²¹⁸ Áreas protegidas ubicadas a lo largo de fronteras que presentan conflictos territoriales.

²¹⁹ Entrevista realizada por la autora a Pedro Araya, representante del Comité MAB de Chile, Santiago de Chile, 18 de octubre de 2010.

²²⁰ Para profundizar en este aspecto se recomienda consultar, para el caso chileno, el siguiente documento: CONAMA (2008) “Biodiversidad en Chile. Patrimonio y desafíos” Ocho Libros Editores. Santiago de Chile. Asimismo, para el caso argentino se puede consultar: APN (2007) “Las áreas protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural”. Buenos Aires.

jerarquizaría el trabajo integrado; independizaría la visión de manejo integrado de los cambios políticos coyunturales; generaría "marca", especialmente, para el turismo de naturaleza²²¹; institucionalizaría un ámbito potente para la discusión y el trabajo participativo binacional y permitiría tener una visión a largo plazo que involucra el ámbito público y privado.

Después de estas reflexiones y los argumentos expuestos acerca de la pertinencia de la figura de RBT se apoyó la decisión de seguir adelante con el proyecto. Los representantes de Chile vieron la opción de RBT como apta. En el caso argentino, los representantes de la APN acordaron con lo establecido en el encuentro y las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut –que habían sido signatarias anteriormente del Acuerdo de Corredor Ecoregional Andino Norpatagónico-, consideraron que esta figura era coherente y podía articularse con la de Corredor.

Según Anahí Pérez, de la Delegación Regional Patagonia de la APN, “el acuerdo fue que la RB tenía como una posible estructura que permitía que existiera un plan de gestión, un compromiso y tener un instrumento para tratar de hacer cumplir el compromiso”.²²² Esta afirmación deja entrever que uno de los ingredientes que acompañó la voluntad de cooperar en esta iniciativa bilateral fue, en un primer lugar, el compromiso de las personas que lo llevaron adelante. Sin embargo podemos adelantar que la intensidad del mismo no fue siempre la misma. En la medida que el proceso iba avanzando aparecieron ciertas dificultades que se presentan en el Capítulo V, donde se abordan las barreras a la cooperación.

En esta misma reunión se convino también realizar un trabajo previo para poder materializar la iniciativa, puesto que el MAB determina el procedimiento a desarrollar para las postulaciones que recibe. Para ello, en primer lugar los Estados debían presentar su propuesta de designación a la UNESCO, a través de los respectivos Comités Nacionales, es decir los organismos que representan al programa MAB en cada país. Es interesante señalar que “un Comité Nacional es responsable de las actividades que constituyen la contribución nacional de un país al Programa MAB en el campo de la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la

²²¹ Generar “marca” hace referencia al hecho de agregar valor al interés turístico de la zona, por poseer una categoría de manejo reconocida por un OI como la UNESCO.

²²² Entrevista realizada por la autora a Anahí Pérez, de la Delegación Regional Patagonia de la APN, Bariloche, 15 de febrero de 2010.

formación, y en particular de la promoción del concepto de Reserva de Biosfera”.²²³ La instancia que la recibe es la Secretaría del MAB. Una vez verificado el contenido de dicho informe, con las modificaciones que se consideren oportunas, la eleva al Comité Consultivo sobre RB, que presentará una recomendación al CIC-MAB, que decide como última instancia si la zona es apta o no para la catalogación.

Por lo tanto, para poder llevar a cabo dicho recorrido, las partes de Argentina y Chile definieron los siguientes lineamientos para empezar a hilar el proyecto. Así, se acordó crear un comité de trabajo en cada país, con su respectivo coordinador, quien se comprometía a realizar lo propuesto en las reuniones y así se formalizó una agenda de trabajo. Quienes desempeñaron este papel fueron, por la parte argentina la Ingeniera Forestal Anahí Pérez de la Delegación Regional Patagonia de la APN. Por la parte chilena ocupó este cargo el Ingeniero E. Agrícola Héctor Adriazola, Jefe Regional de la CONAF de la X Región.

Se estableció un plazo de 24 meses a partir de la fecha de la reunión para la presentación del expediente de postulación al MAB. Además de implicar distintas áreas de gobierno y jurisdicciones pertinentes para garantizar su participación en la iniciativa,²²⁴ el Comité de Trabajo tendría que dar cuenta de su gestión al Comité de Integración de la Región de Los Lagos, el cual representaría el marco general de cobertura institucional. Los miembros de dicho Comité, también se comprometieron a elaborar un Plan de Implementación que sirviese para marcar los tiempos de las diferentes acciones a llevar a cabo y la búsqueda de financiamiento para desempeñar todas estas tareas.

Desde la parte técnica, decidieron que se trabajaría en la redacción de un Plan de Manejo de las áreas colindantes, es decir, el documento marco que estipula cuáles son los objetivos para la gestión del área, las acciones que se deben llevar a cabo para su

²²³ JAEGER Tilman (2005) “Nuevas perspectivas para el programa MAB y las reservas de biosfera. Lecciones aprendidas en América Latina y el Caribe”, Documentos de Trabajo N° 35, UNESCO (Programa de Cooperación sur-sur). París. [En línea] Disponible en: <http://www.unesco.org.uy/mab/fileadmin/ciencias%20naturales/mab/wp35.pdf> (Consultado, julio de 2012).

²²⁴ Si bien en las actas de estos encuentros no se especifican las áreas de gobierno y las jurisdicciones implicadas, según los expedientes de postulación a la UNESCO, por la parte argentina se cuenta con la APN (la Dirección Regional Patagonia), el INTA, la Subsecretaría de Recursos Naturales de la Provincia de Chubut, la Secretaría de Turismo de la Provincia de Chubut y el Consejo de Ecología y Medio Ambiente de la Provincia de Río Negro (CODEMA). Por Chile participan la Intendencia de la Región de Los Lagos, la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura de la misma región, la CONAF, y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR).

logro, los resultados esperados en el tiempo establecido y las revisiones pertinentes. Finalmente se marcó para la fecha de septiembre de 2005 una próxima reunión en Chile. En ésta, cada comité debería haber definido la zonificación de su parte según lo establecido por el MAB, diferenciando tres tipologías según la función que debe cumplir cada una, las cuales se han descrito en el capítulo II: las zonas *núcleo*, *tampón* y *transición*.

El programa MAB facilita un documento modelo para la presentación ante la UNESCO que sirve de guía para describir cómo es el área y qué contribuciones aporta la misma a las funciones que debería cumplir. Usando esta pauta y pensando en la elaboración del documento de postulación ante este OI se acordó relevar toda la información referente a la ubicación, las dimensiones y configuración espacial, la región biogeográfica,²²⁵ la historia del uso de la tierra, la población humana de la RB, las características físicas y biológicas, los usos y actividades así como otros aspectos institucionales.

Después del I Encuentro, y para dar continuidad a esta iniciativa, se realizó el II Encuentro Técnico el 22 de septiembre de 2005 en Puerto Montt, donde básicamente se trataron aspectos relativos a la zonificación del área. Hubo dos puntos de zonas colindantes en los que no se coincidió,²²⁶ y por lo tanto quedaron pendientes de revisión. Uno de ellos se encuentra en el norte, a la altura del PN Villarrica en Chile y el PN Lanín en Argentina. El segundo, es en la zona sur a la altura de Puelo-Cochamó en Chile y PN Lago Puelo, ANP Río Azul-Lago Escondido y la zona del Manso por parte de Argentina. Ocurría básicamente que limitaban áreas núcleo con áreas de transición, siendo que entre ambas, según el MAB, debe existir una zona tampón o de amortiguamiento. Esto fue debido a que los territorios colindantes de dichas áreas núcleo pertenecían a propietarios privados, por lo que se propuso a las autoridades correspondientes en Chile establecer acercamientos con los respectivos propietarios de

²²⁵ Existe una forma de diferenciación territorial de la biota –conjunto de seres vivos de un ecosistema– a nivel planetario que consiste en la división en Regiones Biogeográficas, y éstas se determinan a partir de los patrones de similitud biológica a escala global. Este sistema fue identificado por Sclater & Engler a finales del siglo XIX y en la actualidad existen en el mundo las ocho regiones biogeográficas siguientes: Neártica, Paleártica, Oceánica, Neotrópica, Etiópica, Oriental, Australiana y Antártica.

²²⁶ Una zona núcleo tiene que estar rodeada por otra zona de amortiguamiento que le permita cumplir con su función de conservación, ya que ésta actúa de soporte para evitar interferencias. En este caso Argentina consideró dos zonas núcleo, correspondientes a ANP, que por la parte chilena colindaban con áreas de transición, debido a que la propiedad de las tierras pertenecía a privados. Por eso surge la necesidad de revisar la delimitación, y para eso se le propone a las administraciones correspondientes de la parte chilena que eleven propuestas a los propietarios de los establecimientos de estas zonas para que la actividad que se lleve a cabo sea compatible con las de un área de amortiguamiento.

los asentamientos para orientarles en un manejo compatible con lo que correspondería a un área de amortiguamiento.

En este mismo encuentro, se resaltó la importancia de llevar adelante el proceso binacional por distintos motivos. Uno de ellos es que las características naturales del territorio lo demandaban puesto que la RBT incluiría una buena representación altitudinal y longitudinal de hábitats de interés internacional como los Bosques Templados Lluviosos. En el caso contrario, si no se tratase de una RBT eso no ocurriría debido a que el territorio que ocuparía cada RB por separado no podría incluir toda esta variedad de ecosistemas. Además, la zona alberga especies silvestres como el huemul (*Hippocamelus bisculus*) que utilizan corredores comunes en ambos países para su dispersión y movimiento por el área. También se reconoció que ante la existencia de posibles amenazas compartidas la definición de estrategias comunes para enfrentarlas era un potencial agregado. Se asumió que la actividad turística en la zona en cuestión era creciente y que presentaba importantes beneficios económicos.²²⁷ No obstante, se consideró que resultaba una “actividad que requiere ser manejada de forma integrada, tomando como pilar a la “conservación””.²²⁸ Por esto se destacó la necesidad de “reforzar los vínculos políticos y culturales de ambos países”,²²⁹ y “favorecer la generación de emprendimientos comunes y el intercambio de experiencias”.²³⁰

En vistas de lo realizado y para continuar con la iniciativa se marcó un III Encuentro Técnico que tuvo lugar el 28 de octubre de 2005, en el PN Puyehue, en el sector Aguas Calientes en Chile. El objetivo principal fue cerrar la propuesta final de zonificación, después de las conclusiones alcanzadas en las anteriores reuniones. Para ello, se tomaron en cuenta como aspectos a considerar para cada una de las zonas - núcleo, amortiguación y transición- la situación de la tierra en ese momento, su tenencia y usos, la presencia de especies de valor especial, las funciones de los ecosistemas críticos y la presencia de asentamientos poblacionales en ellas. Los criterios finales que acordaron en esta reunión fueron los siguientes:

²²⁷ Es interesante destacar que hay proyectos conjuntos de turismo, como la Creación de un Circuito Turístico Integrado Binacional entre la Comarca Andina del Paralelo 42° y la Comuna de Cochamo, la habilitación de pasos fronterizos para facilitar el tránsito de vehículos turísticos, como el Paso Vicente Pérez Rosales o la habilitación plena del Paso Manso incluso como Paso Fluvial para la práctica de turismo de aventura (para la práctica de senderismo, rafting, etc.) y la gestión de inversiones en el Complejo de Fronteras, así como hermanamientos entre la Comarca Viedma-Patagones y la ciudad de Río Colorado con ciudades de la Xª Región de Los Lagos en Chile.

²²⁸ Acta del II Encuentro Técnico Binacional celebrado en Puerto Montt, 22 de septiembre de 2005.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ *Ibidem*.

Núcleo
<ul style="list-style-type: none"> • Deben estar respaldadas por un marco legal (ANP) • Contienen especies de flora y fauna de valor especial • Ofrecen protección estricta por medio de alguna modalidad de control • Preferentemente protegen cabeceras de cuenca y/o sitios de alto interés ecológico • El dominio de la tierra es público o excepcionalmente privado (Reservas Privadas) • Las actividades permitidas dentro de sus límites deben ser científico-educativas o ecoturísticas que por su magnitud o escala no sean impactantes • No deben tener población establecida • Sólo pueden contener infraestructura de servicios turísticos de bajo impacto y magnitud. • Excepcionalmente podrían admitirse situaciones puntuales pre-existentes, con algún uso ganadero extensivo tradicional, estacional y de baja carga
Buffer o amortiguación
<ul style="list-style-type: none"> • Contienen especies de flora y fauna de valor especial • Contienen cabeceras de cuenca y bosques protectores • Tierra de dominio del Estado o privado • Pueden tener población rural establecida • Actividades permitidas dentro de sus límites, que no atenten contra los objetivos de las zonas núcleo y aseguren su protección: <ul style="list-style-type: none"> ○ científico – educativas ○ turística extensiva de tipo de aventura u otra modalidad no impactante en la escala que se desarrolla ○ uso rural extensivo admitido en baja escala
Transición
<ul style="list-style-type: none"> • Actividades permitidas dentro de sus límites: <ul style="list-style-type: none"> ○ uso turístico ○ uso productivo agrícola, forestal o ganadero sostenible • Dominio estatal, privado o comunitario de la tierra • Pueden tener asentamientos humanos sostenibles • El grado de transformación de la matriz de paisaje no es completo (falta determinar el nivel límite)

Tabla 8. Criterios de Zonificación para las RB. Fuente: Elaboración propia a partir de información del Acta del III Encuentro Técnico Binacional celebrado en el PN Puyehue, el 28 de octubre de 2005.

Cabe destacar que las ANP contenidas en la propuesta final y reconocidas a nivel mundial fueron las siguientes:

En el caso de Argentina se incluyen los Parques Nacionales Lanín, Nahuel Huapi, Los Arrayanes, Lago Puelo y Los Alerces. Además de otras figuras de protección provinciales como el Paisaje Protegido Río Limay, el Área Natural Protegida Río Azul, Lago Escondido, la Reserva Currumahuida, la Reserva Forestal Epuyén, el

Parque Pirque, el Parque Provincial Río Turbio, el Lago Baggit, Lago Huemul y Río Hielo, así como los territorios que las conectan.

Las ANP que comprende en el caso de Chile son: los Parques Nacionales Puyehue, Vicente Pérez Rosales, Alerce Andino y Hornopirén, además de las Reservas Nacionales Mocho-Choshuenco, Llanquihue y Futaleufú. También contiene una parte del Parque Nacional Villarrica y es curioso el caso de este parque que está ubicado en la frontera entre las provincias de La Araucanía y Los Ríos. Sin embargo en la propuesta sólo se ha tenido en cuenta el territorio ubicado en la segunda. Véase que este hecho puede parecer un tanto inusual si se tiene en cuenta que se está focalizando en un proyecto de conservación transfronteriza binacional, y que por otro lado no contemple integrar territorio que forma parte de una región colindante, a pesar de estar constituido por la misma figura legal.

La firma del Acta de Intención

Después de estos tres Encuentros Técnicos Binacionales se firmó en julio de 2006, en la ciudad de Bariloche, un Acta de Intención entre los gobiernos de las Provincias de Chubut y Río Negro, la APN, el INTA de Argentina y la Intendencia de la Xª Región de Los Lagos de Chile.

En el Acta de Intención, se menciona en primer lugar que se apoya el cambio de figura ya que se reemplazaba el Corredor Ecoregional por el de Reserva de Biosfera, reafirmando los argumentos –mencionados *supra*- que el equipo técnico consideró en el I Encuentro Técnico Binacional. En esta dirección, enfatizaron que dicha figura “conjuga de manera contundente el desarrollo, defensa del medio ambiente y combate a la pobreza.”²³¹ También apoyaron el hecho que la UNESCO ejerciera el papel de “organismo de control de gestión y monitoreo de la Reserva”.²³² La firma del Acta de Intención, evidenció una gran confianza de las autoridades hacia los profesionales que estuvieron realizando el trabajo técnico de la iniciativa. Además apoyaron textualmente la zonificación propuesta. El mapa a continuación muestra el área comprendida de la RBT Andino Norpatagónica:

²³¹ Acta de Intención entre los gobiernos de las provincias de Chubut y Río Negro, la APN y el INTA de la República Argentina y la Intendencia de la Xª Región de Los Lagos de la República de Chile, firmada en Bariloche e julio de 2006.

²³² *Ibidem*.


				
	RB Andino Norpatagónica (Argentina)		RB Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes (Chile)	
Sitio de Referencia	Longitud (W)	Latitud (S)	Longitud (W)	Latitud (S)
Punto Central	71° 24'	41° 08'	72° 19'	41° 18'
Extremo Norte	71° 22'	39° 06'	71° 55'	39° 25'
Extremo Sur	71° 47'	43° 29'	71° 54'	43° 17'
Extremo Oeste	72° 10'	42° 41'	72° 52'	41° 54'
Extremo Este	70° 56'	41° 41'	71° 35'	39° 54'

Tabla 9. Mapa y ubicación (límites geográficos) de la RBT Andino Norpatagónica. Elaboración propia a partir de los datos de los expedientes de postulación de las RB Andino Norpatagónica y RB de los Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes a la RMRB de la UNESCO. Imagen procedente de la Dirección General de Bosques y Parques de la Provincia de Chubut.

El total de hectáreas acordadas se repartieron de la siguiente manera:

	RB Andino Norpatagónica	RB Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes
Núcleo (ha.)	581.633	436.333
Tampón (ha.)	1.150.685	744.645

Transición (ha.)	534.624	987.978
Total RB individual (ha.)	2.266.942	2.168.956
Total RBT (ha.)	4.435.898	

Tabla 10. Hectáreas de las RB Andino Norpatagónica y la RB Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes. Fuente: Elaboración propia.

Se acordó que las zonas declaradas como núcleo debían corresponder a porciones de áreas de conservación, respaldado por un marco legal nacional, provincial o regional, siendo indiferente la tenencia pública o privada de la tierra. En las zonas consideradas como tampón, áreas de alto valor ambiental y fundamentales para asegurar la conservación de la biodiversidad de las núcleo, se contempló la presencia de actividades de bajo impacto o de desarrollo sustentable. En las zonas de transición se estimó un uso de la tierra más intensivo, como la presencia de núcleos de población y la realización de actividades productivas o turísticas.

Otros dos aspectos importantes que se subrayaron en el Acta es que el Estado no perdía su soberanía ya que formar parte de la RMRB es una decisión voluntaria de los Estados, que asumen la función de la UNESCO como organismo de control de la gestión y el manejo de las áreas propuestas. También se respaldó la presentación de la iniciativa frente a la UNESCO, lo que finalmente sucedió en abril del 2007.

Después de la firma del Acta de Intención: la postulación de las RB a la UNESCO y la aceptación por parte de este OI

La firma del Acta de Intención de Bariloche es una muestra fehaciente de la coordinación de políticas y de la aceptación de la iniciativa a cargo de las autoridades competentes, donde cada parte se encargó de elaborar el documento de presentación ante la UNESCO para obtener así la declaración de las RB Andino Norpatagónica en Argentina y la RB Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes en Chile.

Las instituciones coordinadoras de Argentina que constaron en el documento –la APN, las provincias de Río Negro y Chubut, el Comité de Integración de la Región de Los Lagos y el Parlamento Patagónico- entregaron oficialmente a este OI, a través de la Cancillería, el formulario del proyecto en el mes de abril de 2007.

En la misma fecha, la coordinación Chile también entregó su formulario de adhesión a la UNESCO para recibir la catalogación como RB de los Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes. En este caso las instituciones

coordinadoras –la Intendencia Regional Región de Los Lagos, la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura de la Región de Los Lagos, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)- también incorporaron en el documento presentado a las Municipalidades de las comunas siguientes: Panguipulli, Los Lagos, Futrono, Lago Ranco, Río Bueno, Puyehue, Puerto Octay, Puerto Montt, Cochamó, Hualaihue, Chaitén, y Futaleufú. Además, participaron como entidades coordinadoras las Universidades Austral de Chile (UACH), Los Lagos (ULA) y San Sebastián (USS). En septiembre de 2007 la UNESCO emitió el informe de aceptación de las áreas propuestas para formar parte de la RMRB. En ese mismo momento se incorporaron a la red 23 nuevas reservas en 18 países, que sumaron a la fecha un total de 529 RB en 105 países.²³³

Cuando las RB son una realidad. La trayectoria del proyecto desde el Comité de Integración Región de Los Lagos

En abril de 2007 cada parte hizo entrega del formulario de adhesión al programa MAB. En el XXV encuentro del Comité de Integración realizado en Neuquén en junio de 2007, sesionó por primera vez, dentro de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Subcomisión Reserva de la Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica, creada *ad hoc*, con el “fin de servir como ámbito para el seguimiento y apoyo a la gestión de esta iniciativa, hasta que las partes lo estimen conveniente”.²³⁴ Este hecho evidencia el peso que tuvo la propuesta de declaración de la RBTAN puesto que consiguió un espacio propio dentro del Comité de Integración. Para 2007, como se indica en el inicio del párrafo, cada país ya había emitido los expedientes de postulación ante la UNESCO, y en la primera reunión de esta subcomisión se hizo la presentación de ambos documentos. Es decir, los participantes de la reunión compartieron los expedientes una vez que fueron entregados al OI competente, denotando así cierta autonomía a la hora de hacer las respectivas entregas.

En este encuentro, además, se aludió al compromiso de formalizar los Planes Estratégicos de Gestión de ambas RB, esto es, los documentos guía para el funcionamiento de dichas áreas, fijando un plazo máximo de tres años desde la

²³³ Según información extraída del Diario El Mundo con fecha 20 de Septiembre 2007 [En línea] Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/09/20/ciencia/1190299746.html> (Consultado, septiembre de 2012).

²³⁴ Acta de la Subcomisión de Reserva de Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica de la XXV Reunión del Comité de Integración Región de Los Lagos, Neuquén, 27 y 28 de junio de 2007.

aceptación por parte de la UNESCO. Una de las premisas que se propusieron fue que “la confección de dichos planes tendrá carácter participativo y se mantendrán reuniones de articulación e intercambio entre los equipos binacionales con una frecuencia al menos cuatrimestral”.²³⁵ También se contempló la propuesta de “incorporar a representantes de la iniciativa Reserva de Biosfera Las Araucarias a los fines de compartir las experiencias de trabajo binacional”,²³⁶ a pesar de que no queda claro en las siguientes actas de las reuniones si este hecho ocurrió.

La siguiente reunión del Comité de Integración Región de Los Lagos, número XXVI, se realizó en Valdivia los días 4 y 5 de septiembre de 2008. Desde la Subcomisión Reserva de la Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica, si bien se hizo referencia al estado de los Planes de Gestión y los Comités de Gestión, se propuso seguir trabajando para “revisar los avances, y compartir las visiones de ambas partes en relación al plan de gestión para consolidar una mirada de conjunto”.²³⁷ En esta instancia los representantes de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Neuquén, retomando una recomendación emitida en julio del año 2006, en el XXIV encuentro realizado en la ciudad chilena de Concepción, decidieron comunicar su intención de formar parte de la iniciativa, ya que no se contó como parte del territorio en un principio a pesar de presentar igualmente especial interés para la protección del total de la RB. Por eso se decidió que a partir de ese momento se integrarían en los equipos de trabajo para participar en la zonificación del nuevo territorio a incorporar y en el diseño del plan de gestión. Como muestra de esta voluntad y paralelamente, las autoridades neuquinas implicadas en el proyecto pidieron a la legislatura provincial la sanción de dicho proyecto. El mismo fue aprobado en la Declaración 967 del 22 de abril de 2009.

En junio de 2009 se celebró el XXVII encuentro del Comité de Integración Región de Los Lagos en Bariloche. En esa oportunidad, la Provincia de Neuquén presentó la Resolución de la Legislatura N° 967 y dieron a conocer la creación de un grupo interinstitucional a partir del cual empezar con la zonificación del territorio. Desde Chile se propuso la realización de un Seminario de la Reserva de la Biosfera en Hornopirén para el mes de noviembre del mismo año, y se planteó la posibilidad de coordinar conjuntamente otro evento de estas características en el lado argentino.

²³⁵ Acta de la Subcomisión de Reserva de Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica de la XXV Reunión del Comité de Integración Región de Los Lagos, Neuquén, 27 y 28 de junio de 2007.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ Acta Subcomisión de Reserva de Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica de la XXVI Reunión del Comité de Integración Región de Los Lagos, Valdivia, septiembre de 2008.

Además, la Universidad Austral de Chile sugirió promover la creación de una Cátedra Itinerante Binacional de Reserva de la Biosfera. También se destacó la necesidad de crear instancias de interacción formal entre otras Comisiones del Comité de Integración que tienen relación con las Áreas Silvestres Protegidas con el objetivo de dar un trato conjunto a los temas que pueden tener incidencia sobre el territorio. Si bien en esta reunión se mostró cierta voluntad por la parte chilena para emprender acciones de promoción de la RB, fomentar la participación de la universidad en el proyecto y el intercambio con otras comisiones, no consta en ninguna de las siguientes actas del Comité de Integración que se llevaran a cabo las acciones propuestas.

Mientras tanto la intención fue seguir con la elaboración de los respectivos Planes de Gestión en ambos lados de la frontera. Cabe mencionar que el estado de avance del Plan de Gestión de la Argentina en ese momento era cercano a la presentación, a diferencia de Chile, que todavía no había formalizado el Comité de Gestión.

En octubre de 2010 hubo otra instancia de contacto entre ambas partes en Valdivia, durante otra sesión del Comité de Integración, en la que se acordó seguir avanzando en este aspecto. Además se recomendó continuar organizando la inclusión de los territorios de la provincia de Neuquén en el proyecto. En referencia a todo lo mencionado aquí se acuerda compartir los avances llevados a cabo hasta el momento en la próxima sesión que se realizaría en 2011.

La situación de emergencia causada por la erupción del Cordón del Caulle obligó a programar la reunión del Comité de Integración en septiembre, en la ciudad argentina de San Martín de los Andes. Según Héctor Adriazola “el volcán Caulle nos ha generado una serie de contratiempos y a causa de él se han suspendido las reuniones del Comité de Integración ya que el paso internacional Cardenal Samoré está cortado. Es decir no hay contacto con Bariloche”.²³⁸ Por esta misma causa, en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde se ubica la Subcomisión RBT, se concentró en el tema de los riesgos producidos por este fenómeno,²³⁹ lo que significó un cambio de las prioridades en la agenda de esta comisión

²³⁸ Entrevista realizada por la autora a Héctor Adriazola Smith, de CONAF Osorno, vía correo electrónico, 17 de agosto de 2011.

²³⁹ Según CONAF, los efectos asociados a la erupción del Cordón del Caulle son generados por la expulsión de un gran volumen de dióxido de azufre a la atmósfera, causante de lluvia ácida que afecta a la vegetación de la zona. La consecuente muerte de estos individuos vegetales genera cierta cantidad de

En lo que respecta a la Reserva de la Biosfera, se evidenció el compromiso de fortalecer las gestiones en lo referente a esta área. La parte argentina presentó su Plan Estratégico Preliminar aprobado en diciembre de 2010; informó de la continuidad de las reuniones que se estaban llevando a cabo entre la APN y las jurisdicciones provinciales para tratar el proyecto de la RB y el Plan Estratégico aprobado; mencionaron que se encontraban en fase de búsqueda de financiamiento para la ejecución en el territorio de las medidas establecidas en el Plan. También informaron acerca de los avances llevados a cabo para anexar al ámbito geográfico de la RB Andino Norpatagónica a nuevos territorios de las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut.

La parte chilena informó de la división de la RB de los Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes en dos administraciones, pertenecientes al norte y sur del área, encabezadas por la Región de los Ríos y la Región de Los Lagos respectivamente. En lo que refiere al Plan de Gestión, informaron de la existencia de un borrador, que estaba a la espera de ser aprobado por las intendencias, una vez creado el Comité de Gestión. Parafraseando a Pedro Araya, “el hecho que aproximadamente el 40% del territorio quede en la Región de Los Ríos resulta una complicación por el hecho de tener que coordinar a dos intendentes”.

La creación del órgano rector de la RB: los respectivos Comités de Gestión

Una vez que los territorios fueron catalogados como Reservas de la Biosfera de la UNESCO, el paso siguiente fue establecer las bases para que empezaran a funcionar como tales. En los respectivos expedientes de postulación al MAB, para obtener la declaración, cada país se comprometió a crear una entidad específica –llámese Comité, Comisión, Mesa de Trabajo, etc.- responsable de la gestión del área, de los acuerdos y los Planes Estratégicos que rigen su funcionamiento.

	RB Andino Norpatagónica	RB Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes
Institucionalidad	APN. Provincia de Río Negro.	Intendente de la Región de Los Lagos.

biomasa que se torna combustible en el medio que aumenta el riesgo de incendios. En el lado argentino ha habido afectación de los medios de extinción de incendios, por lo que se pierden capacidades a la hora de realizar este tipo de maniobras. Además la presencia de cenizas obliga a limitar la salida de medios aéreos, contribuyendo a lo mencionado anteriormente. Además de esto hay que contar con las afectaciones directas en la vista o la respiración por parte del personal que trabaja en la zona.

	Provincia de Chubut. INTA. Municipios (El Bolsón, Esquel, Trevelin).	Secretaría Regional Ministerial de Agricultura. Secretaría Regional Ministerial de Obras Públicas. CONAF. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). CONAMA. SERNATUR.
Funciones	Articular acuerdos entre públicos y privados según sus responsabilidades sectoriales. Elaboración del Plan Estratégico de la RB. Funcionar como instancia de consulta con el Consejo Regional y los Consejos Subregionales. Búsqueda de financiamiento. Mantener contacto con el Comité MAB de Argentina. Establecer contactos y acuerdos en el ámbito internacional de cara a la futura gestión binacional.	Elaborar un Plan de Gestión. Búsqueda de Financiamiento. Intercambio de información. Coordinación de actividades que puedan suponer un riesgo. Representar la RB a nivel nacional e internacional. Promover relaciones con otras RB.

Tabla 11. Entidades Organizativas de las RB Andino Norpatagónica y RB Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes. Fuente: elaboración propia a partir de datos de los expedientes de postulación a la UNESCO.

Los grupos enumerados en la tabla deben actuar de facilitadores para impulsar las relaciones internacionales, creando contactos y convenios pertinentes entre ellos, teniendo en cuenta la futura gestión binacional de lo que va a ser la RBT Andino Norpatagónica. Para su funcionamiento cada Comité de Gestión debe tener una Secretaría Técnica. En el caso de Chile se propuso que debía ser la CONAF quien desempeñase este papel. En la Argentina, se estableció un sistema rotativo para administrar la Secretaría Técnica, siendo cada año un miembro distinto del mismo Comité de Gestión.

La realidad de los equipos de gestión según Anahí Pérez,²⁴⁰ es la siguiente: En el caso argentino se constituyó el Comité de Gestión que se guía por el siguiente esquema de gestión participativa:



Cuadro 2. Estructura organizativa del Comité de Gestión de la RB Andino Norpatagónica. Fuente: Sitio del proyecto de Reserva de biósfera Andino Norpatagónica [En línea] Disponible en: <http://www.biosferapatagonica.com.ar/comite-de-gestion/> (Consultado, septiembre de 2012).

Sin embargo “Los Consejos subregionales no están funcionando, hay mucho recambio en los agrupamientos, muchas mesas de trabajo temáticas que funcionan a un tiempo y por lo tanto la gente se ve sobrepasada por la demanda y/o terminan participando siempre los mismos grupos. En relación a esto, estamos comenzando a repensar como armar este espacio, ya que tal vez tengamos que volcarnos por darle una nueva forma, porque de la manera en que tratamos de armarlo no es operativo y es muy difícil darle una representación equilibrada.”²⁴¹

En el lado chileno, según una comunicación con Héctor Adriazola, “el cambio político no ha sido lo suficientemente bueno en este tema. Todavía estamos esperando

²⁴⁰ Entrevista realizada por la autora a Anahí Pérez, de la Delegación Regional Patagonia de la APN, vía correo electrónico, 5 de marzo de 2012.

²⁴¹ *Ibidem*.

la audiencia con el Intendente regional para solicitar la creación del comité de gestión, sin eso no podemos avanzar”.²⁴²

En referencia al grado de avance de los comités de gestión, las opiniones de los funcionarios a cargo de la iniciativa muestran cierto descontento y, en alguna medida, estancamiento ya que estas instancias que deberían estar en funcionamiento no están constituidas en el caso de Chile y se observan dificultades en su funcionamiento en el caso de Argentina. Si se bucea por el fondo del asunto se puede intuir que este inconveniente está vinculado a las dificultades que se derivan de las diferencias en la organización de ambos Estados puesto que Chile es unitario y Argentina es federal. Para avanzar sobre la constitución de los Comités de gestión, Chile necesita contar con la aprobación ministerial. Según Pedro Araya “Si tuviéramos contactos de alto nivel te aseguro que ya estaría creada la RB. Ya se habría llamado la ministra de interior”. Este hecho denota que en ciertas ocasiones la verticalidad que representa el carácter unitario del Estado chileno, ralentiza los procesos. En el caso de Argentina, si bien ya se creó la instancia de gestión de la RB, la dispersión de instancias de participación también resulta un inconveniente. Esto apunta a que el trabajo debería estar enfocado en investigar cuál puede ser la fórmula en que todas las voces sean escuchadas y este sistema logre máxima funcionalidad en la persecución de sus objetivos.

La actualidad de la iniciativa y la evolución de la gestión de la cooperación

Existe un refrán que podría dar una idea de cómo ha evolucionado la iniciativa:

*“Arrencada de cavall, frenada de burro...”*²⁴³

Después de analizar la evolución del proyecto de creación de la RBT Andino Norpatagónica la sensación que queda es que en un principio, en el periodo 2005-2007, la iniciativa causó gran interés, por lo que se asumió un compromiso, como mencionó Anahí Pérez, que condujo al cabo de dos años a la declaración por parte de la UNESCO de las dos RB individuales. Se puede considerar que en este intervalo la cooperación dio buenos frutos. Posteriormente los ánimos se calmaron y cada parte se dedicó a trabajar de forma más autónoma que cooperativa, a pesar de mantener el contacto en el seno del Comité de Integración Los Lagos. En consecuencia, se puede observar que los

²⁴² Entrevista realizada por la autora a Héctor Adriazola Smith, de CONAF Osorno, vía correo electrónico, 17 de agosto de 2011.

²⁴³ Arrancada de caballo, frenada de burro...

ritmos de avance de cada parte han sido distintos: Argentina ya constituyó el Comité de Gestión, elaboró el Plan Estratégico Preliminar y se encuentra en la búsqueda de financiamiento para llevar a cabo las acciones propuestas. Chile, por el contrario, se encuentra frente a una traba que lleva años sin resolver: la dificultad para constituir el Comité de Gestión le impide avanzar en el proyecto. Las opiniones de algunos expertos involucrados en el desarrollo de la propuesta deja traslucir cierta desilusión. Pedro Araya, representante del Comité MAB de Chile, opina que “sobre los avances en la RB Bosques Templados, lamentablemente no ha habido interés en las autoridades regionales por poner en funcionamiento esta unidad, de 2,2 millones de hectáreas, así que no se ha constituido el Comité de Gestión ni se ha elaborado el plan de gestión, como prevé que ocurriría durante 2011. Tengo dudas que esta situación cambie positivamente para este año”.²⁴⁴

Si se hace un repaso de todas las reuniones llevadas a cabo desde el año 2006 hasta el 2011, se evidencia cierta retórica en el trato de tres aspectos: los Comités de Gestión, la incorporación de territorio neuquino en la propuesta y la importancia de ir revisando los avances y compartir las visiones. Si bien en algún momento se deja entrever cierto interés en la puesta en común de las decisiones tomadas en cada lado, no hay una implicación consistente en el planteo de llevar a cabo actuaciones conjuntas, o la toma coordinada de ciertas decisiones que orienten el proceso.

Si se hace referencia a la cuestión de anexar territorio neuquino a la RBT, desde que se tomó la decisión, poco tiempo después que surgiera la iniciativa de crear la RBT Andino Norpatagónica, los avances se han llevado a cabo desde Neuquén, hasta conseguir en abril de 2009 la resolución de la legislatura provincial a través de la Declaración 967 que sancionó el proyecto. En el seno del Comité de Integración el abordaje de este tema ha consistido, solamente, en compartir con los respectivos miembros la actualidad de la situación, sin acordar pautas desde el mismo para su avance.

Con relación a la opinión que genera la idea de la RBT, se pueden observar distintas posturas. Una de las que denota mayor solidez por su implicación en el proyecto es la de la Ingeniera Forestal Anahí Pérez, que comenta que “respecto a la Reserva Binacional, seguimos hablando del tema en las reuniones del Comité de

²⁴⁴ Entrevista realizada por la autora a Pedro Araya, representante del Comité MAB de Chile, vía correo electrónico, 1 de marzo de 2012.

Gestión, pero sigue planteado como una propuesta más formal que en avance”.²⁴⁵ Como se ha mencionado anteriormente se percibe que el cambio de gobierno en Chile ha colocado a las gestiones para constituir el Comité de Gestión en una situación de *stand by*. Este hecho es importante en la medida que para la parte chilena es indispensable disponer de este equipo de gestión para poder encauzar los siguientes pasos necesarios para elaborar el Plan de Gestión. Se suma a estas dificultades que Chile tiene “una estructura como de gerenciamiento del proyecto atado a la creación de un ente o figura legal específico... Después de los cambios políticos en Chile tras la última elección, no le han dado mucho énfasis al tema y está como parado a la espera de que se le asignen fondos para armar la corporación que sería gestora de la figura”.²⁴⁶

Por último, nos interesa subrayar que es frecuente detectar cierta confusión respecto del estado actual de la RBT. En muchas oportunidades se afirma que la RBT es una realidad y que la RB Andino Norpatagónica o la RB Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes forman parte de esta área binacional. En este sentido, es preciso distinguir que se ha iniciado el proceso para la declaración de la RBT pero esto no implica que la catalogación exista. La RBTAN estará constituida luego de que Argentina y Chile cumplan con los pasos exigidos por la UNESCO. Aún queda pendiente la presentación del expediente de postulación, la aceptación y declaración por parte del organismo internacional antes mencionado. Muchas veces el error de considerar la existencia de la transfronteriza llega a manos de la administración tal como se puede ver en la página web de la SAyDS donde dice que “la Reserva forma parte de una Reserva Binacional que incluye áreas protegidas y no protegidas de Chile”.²⁴⁷

²⁴⁵ Entrevista realizada por la autora a Anahí Pérez, de la Delegación Regional Patagonia de la APN, vía correo electrónico, 5 de marzo de 2012.

²⁴⁶ *Ibidem*.

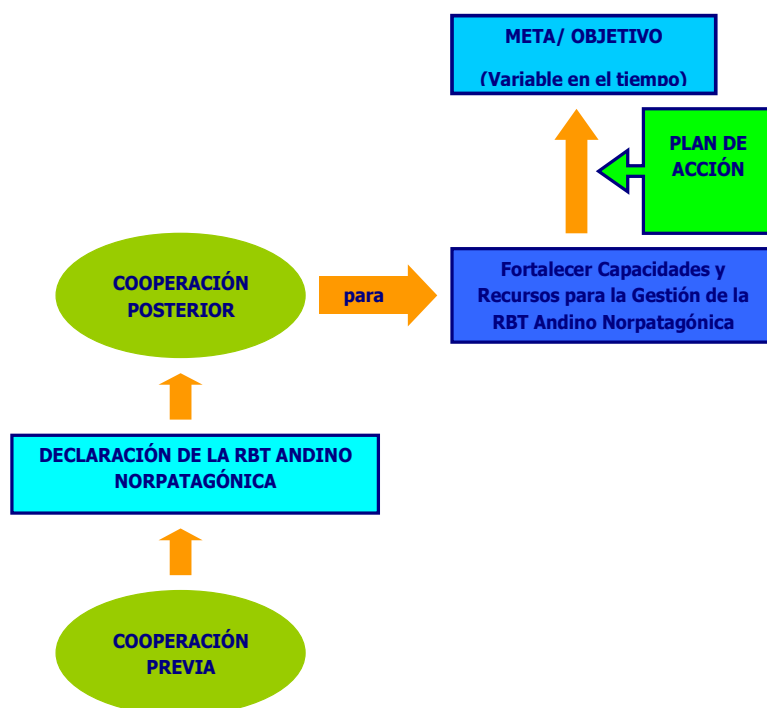
²⁴⁷ Véase <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=9795> (Consultado, septiembre de 2012).

Capítulo V

BARRERAS Y POTENCIALIDADES DE LA COOPERACIÓN PARA LA CREACIÓN DE LA RBTAN

El abordaje de las dimensiones que hasta el momento se han transitado a lo largo de esta investigación merece en este instante una mirada de conjunto. Es necesario tener una visión compleja de todas estas cuestiones. Y es aquí donde el esfuerzo para amalgamar la esencia de los contenidos desarrollados es mayor. En esta dirección, nos concentramos en *identificar qué tipo de barreras dificultan el tránsito de este proceso de cooperación para la declaración de la RBT*. Para ello se va a recurrir al esquema propuesto por Harris. Sin embargo, es necesario antes de este punto determinar si la cooperación que se ha llevado a cabo ha sido de calidad o no según los criterios de EUROPARC. Al final del capítulo se va a hacer alusión a las potencialidades y dificultades que ha transitado el proceso de gestión para la creación de la RBT Andino Norpatagónica.

Desde una visión práctica, y según las conclusiones extraídas de esta investigación, las etapas que debería seguir un proceso de gestión para declarar una RBT, como la Andino Norpatagónica, serían las que ilustra el siguiente esquema:



Cuadro3. Etapas para el proceso de creación de la RBT Andino Norpatagónica. Fuente: Elaboración propia.

El caso que nos concierne se encuentra justo en el primer círculo, que corresponde a la cooperación previa a la creación de una RBT. Según los logros que se vayan realizando y la forma en la que se transite por la relación entre las barreras y la cooperación, el proceso podrá evolucionar hacia los estadios más avanzados.

La calidad de la cooperación en materia de conservación del proyecto de creación de la RBTAN

Se es consciente que la cooperación aporta beneficios a quien la lleva a cabo, pero ésta tiene que ser de buena calidad. No basta con la voluntad de cooperar. Visto en qué etapa del proceso se encuentra la creación de la RBT Andino Norpatagónica, nos ocupamos de analizar siguiendo el esquema propuesto por EUROPARC si la cooperación ha sido de calidad. En este sentido, se considera que si se cumplen los 4 criterios primarios y 3 de los 4 criterios secundarios –originalmente son 5 criterios según EUROPARC aunque, como se señaló en la introducción, se ha desestimado el que hacía referencia al idioma- se puede considerar que la cooperación es de calidad. Examinemos, entonces, los criterios mencionados:

Las ANPT deben tener una visión común: Aparte de la visión de cada área por separado debería existir, por parte de los equipos gestores de cada RB, una visión común del futuro del área que debiera de perseguirse de forma conjunta. Este hecho implicaría que todos los socios que participan del proyecto asumen que la cooperación aporta mayores beneficios que si obraran por separado.

Desde que se inician los primeros contactos se evidencia que existe una visión común que funciona como referente a la hora de ir avanzando. Este hecho se observa en las reuniones de los equipos técnicos, que son los que realizan el trabajo para orientar el proceso con los principios que adoptan del Programa MAB. El hecho de recurrir a una categoría de gestión, que viene dada por un organismo internacional, atestigua el compromiso de ambos de mantener este punto de referencia y visión común.

Determinación de las líneas de trabajo de forma conjunta: Este aspecto alude al hecho de establecer de forma conjunta los lineamientos que debería contemplar un plan de trabajo a realizar en el mediano plazo. Estas líneas deben corresponder tanto a los respectivos objetivos nacionales como a los objetivos de la transfronteriza.

Una de las recomendaciones que se emitió en la última reunión realizada en septiembre de 2011 consistió en la decisión de **mantener un contacto periódico** entre los referentes del proyecto en ambos países con el propósito de **definir los criterios para seguir avanzando** en el proceso. Asimismo, se acordó que **los resultados alcanzados debían ser comunicados** en las reuniones periódicas que lleva a cabo el Comité de Integración. Esto es una muestra que expresa la voluntad del Comité de continuar cooperando para la consecución del proyecto. Sin embargo, existe una cuestión que debe ser contemplada: si bien al principio de la iniciativa se evidenció una gran voluntad política de afrontar cada paso previo a la declaración por parte de la UNESCO de forma más o menos cooperativa, coordinada, estableciendo instancias de intercambio y consulta frecuentes para avanzar al mismo paso, después de la declaración se observó que la tendencia que siguió estuvo caracterizada por cierto grado de autonomía de ambas partes, con contados espacios de interacción formalizados. Este hecho repercute claramente en la calidad de la gestión para la declaración de la RBT Andino Norpatagónica, y además contribuye al argumento acerca de la existencia de barreras que dificultan dicho proceso, ya que denota la escasa capacidad de planificación conjunta, y muestra que la presentación del trabajo individual puede hacer que se dupliquen los esfuerzos.

En lo que respecta a las cuestiones técnicas, podemos señalar que hubo colaboración a la hora de determinar la metodología para zonificar el territorio. Chile poseía un sistema que permitía definir el grado de protección que requería cada zona, y viendo este potencial, se compartió la información y el *know how* para realizar dicha tarea, unificando los criterios para la zonificación. A pesar que en la presentación de los resultados hubo puntos de controversia el tema se solucionó sin presentar problemas.

En lo que refiere a los planes de gestión, a pesar de que en ciertos momentos se ha reiterado la importancia de mantener contactos para hacer un seguimiento de los mismos, los hechos muestran que cada parte trabaja de forma autónoma. En los documentos que resultan de las reuniones del Comité de Integración, las partes estiman que sería un gran logro, en este caso, poder acordar los criterios fundamentales para la elaboración de los planes de gestión individuales, hecho que facilitaría a la hora de realizar el Plan de Gestión de la RBT –en caso que se declarase. Aun así, no ha habido muestras concretas que expresen en la práctica esta voluntad. En consecuencia los avances que se presentan en la celebración de las reuniones no exhiben la intención de

dedicar los esfuerzos necesarios para acordar las pautas generales para elaborar los planes de gestión. En este contexto, un dato no menor es que la organización unitaria de Chile y federal de Argentina constituye una traba para la evolución del proceso y, como se mencionó, ha ocasionado diferencias en los tiempos de cada parte para avanzar de forma conjunta. La aprobación de los avances por parte de la administración es un paso que debería ser analizado en mayor detalle, aunque si lo simplificamos podemos ver que desde Argentina el esfuerzo recae sobre las administraciones subestatales que son las instituciones responsables de la aprobación, mientras que en Chile la decisión debe pasar por el gobierno central. Este último hecho implica que el proceso para conseguir la aprobación del Comité de Gestión en Chile es más lento. De esta manera, el ritmo de trabajo para lograr la presentación del documento es muy distinto en ambos países. Argentina ha llegado a elaborar un Plan Estratégico Preliminar a fines de 2011, mientras que Chile todavía debe resolver el punto de la formación del Comité de Gestión para poder avanzar en esta empresa.

Existencia de un acuerdo oficial firmado sobre la cooperación entre las áreas protegidas: El acuerdo al que se hace referencia en este punto sería el que, según el nivel toma de decisión adecuado a la situación, facilitaría la creación y progreso de la cooperación, y en algunos casos podría considerar contener el marco de trabajo para la cooperación transfronteriza. El documento que después de los tres encuentros técnicos constituye la muestra de la voluntad de cooperar es el Acta Acuerdo firmado en Bariloche en julio de 2006. En el mismo consta la aceptación por parte de las autoridades de más alto nivel de las provincias de Río Negro y Chubut, la APN y el INTA por la parte Argentina y la intendencia de la Xª Región de Los Lagos de Chile de lo establecido en los encuentros técnicos. Se acuerda con la figura de gestión elegida por los expertos, ya que, según el acta, la RB “conjuga de manera contundente el Desarrollo, la defensa del Medio Ambiente y el combate contra la pobreza”,²⁴⁸. También se acepta la zonificación propuesta y por lo tanto se avala seguir con la declaración de las RB por parte de un organismo internacional como la UNESCO, quien será el encargado de monitorear el ANP.

Asegurar la cooperación permanente entre el personal de cada área o nivel:

Para el buen funcionamiento de una ANPT es indispensable desarrollar mecanismos de

²⁴⁸ Acta de Intención entre los Gobiernos de las provincias de Chubut y Río Negro, la APN y el INTA, República Argentina y la Intendencia de la Xª Región de Los Lagos, República de Chile, firmada en julio de 2006.

contacto entre las más altas autoridades para que vayan definiendo y coordinando las acciones para cumplir con los objetivos del área binacional. Además, es necesario asegurar la cooperación entre el personal que trabaja directamente sobre el terreno ya que son piezas esenciales que realizan las actuaciones concretas y que tienen una repercusión directa sobre los ecosistemas. Por lo tanto, se debe incentivar un contacto permanente y facilitar las vías de comunicación.

En este caso, si bien está asegurado por lo menos el contacto dentro del Comité de Integración por parte de los promotores de la iniciativa, no hay constancia que se haya organizado ningún evento en el que se haya promovido el encuentro entre trabajadores de las ANP de ambos lados. El contacto formal está en el más alto nivel entre las autoridades y miembros del Comité de Integración.

Existencia de normas o principios rectores para la cooperación: Este ítem hace referencia a la existencia de reglas o principios guías de la cooperación establecidos por las partes. Los mismos deberían estar enfocados en asegurar el intercambio permanente de información, el funcionamiento y la documentación de las reuniones, la toma de decisiones y los mecanismos de solución de controversias.

En ningún momento del proceso se hizo esfuerzo alguno para acordar normas o principios rectores para la cooperación. Esta carencia es una muestra de debilidad de la calidad de la cooperación ya que el acuerdo de principios y normas que guíen la cooperación es un aspecto central que orienta la práctica en la evolución del proceso. No obstante, cabe señalar que existe un protocolo de funcionamiento de los Comités de Integración, que si bien no se ha creado específicamente para dirigir el tema de la cooperación en la RBT Andino Norpatagónica, funciona como el marco de referencia para todos los temas relacionados a la cooperación transfronteriza entre la Argentina y Chile.

Puesta en marcha de un sistema de intercambio de datos: Este punto pone el acento en la importancia que tiene establecer un sistema que permita realizar un intercambio permanente de datos relativos a los aspectos naturales, culturales e históricos de la zona.

Viendo la fase en la que se encuentra el proceso podemos constatar que no se ha considerado la opción de implantar este sistema de intercambio de información como mecanismo específico en la RB. Tampoco en ninguna de las reuniones o encuentros

técnicos se ha contemplado esta opción. Lo único que se intercambia son los avances experimentados en los procesos individuales que se van llevando a cabo en las reuniones anuales del Comité de Integración, o las reuniones extraordinarias que se realizaron en los momentos en los que hubo mayor contacto. Sin embargo, en el seno del Comité de Integración, en la Comisión de Medio Ambiente –que es el marco general-, se ha propuesto en varias ocasiones el intercambio de información de ciertos aspectos, como es el caso de las especies invasoras.

Monitoreo ecológico conjunto: La mayoría de las veces en ecosistemas compartidos se presenta el hándicap de ver cómo manejar especies de forma conjunta para no ponerlas en peligro. En estos casos es necesario conciliar la visión y los objetivos de conservación en ambos lados para no perjudicar a poblaciones que pueden ser sensibles a la condición transfronteriza.

El Huemul (*Hippocamelus bisculus*) es una especie de cérvido que habita los bosques de los andes patagónicos y que está en peligro de extinción debido a la fragmentación del hábitat a causa de la actividad humana. Existen antecedentes de cooperación entre Argentina y Chile para la protección de esta especie. La Argentina trabaja a partir del Plan Nacional de la conservación del Huemul, que se coordina con una contraparte chilena para llevar a cabo el monitoreo de esta especie así como acciones de conservación. Si bien desde la Comisión de Medio Ambiente, en una reunión celebrada en Valdivia en octubre de 2010, se menciona el compromiso de fortalecer la conexión entre los grupos binacionales que están trabajando para la conservación del huemul en algunas de las regiones que contienen parte de la RB, no se observa que se traslade la temática para ser llevada como punto de trabajo común en la RB. Por el contrario, se decide trasladar este tema a otra subcomisión: la de biodiversidad, que a pesar de tener fuerte relación con la Subcomisión Reserva de la Biosfera Andino Norpatagónica, tiene su propio lugar.

Base financiera para la cooperación transfronteriza: Uno de los aspectos a tener en cuenta es el del financiamiento que implican las acciones cooperativas, el cual debería afrontarse de forma conjunta. Por lo tanto, la presentación de proyectos para la búsqueda de fondos debe ser realizada de forma conjunta.

Tanto la parte argentina como la chilena han recurrido a programas de financiamiento del FMAM –conocidos fondos GEF- en ciertas ocasiones. Se ha mencionado anteriormente el caso de Chile para diseñar e implementar el Sistema

Nacional Integral de Áreas Protegidas en el periodo 2008-2013 y el que recibió la Argentina para financiar proyectos de participación para elaborar la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Pese a que existió una propuesta en el I Encuentro Técnico realizado en mayo de 2005 en Bariloche, no se han desarrollado esfuerzos conjuntos para la búsqueda de financiamiento.

El análisis cualitativo de los parámetros propuestos por la federación EUROPARC muestra que, a pesar de que el proceso está marcado por la voluntad de cooperar, no permiten afirmar que la cooperación desarrollada posea un grado de calidad considerable. Esto es así puesto que no se cumplen con los criterios mínimos que se consideran suficientes, según la Federación.

Las Barreras a la cooperación en el proceso de declaración de la RBTAN

Según Keohane, si los esfuerzos que se dedican para compatibilizar ciertas políticas, con el fin de conseguir las metas de los actores, no hallan resistencias podemos hablar que existe entre ambos cooperación. Sin embargo, en el transcurso del proceso de cooperación pueden aparecer algunos aspectos o cuestiones que la obstaculizan. Esto puede suceder porque el accionar de las partes se encuentra condicionado por actitudes, posiciones o intereses divergentes que hacen que el proceso de coordinación de políticas no se desarrolle de manera fluida. Cuando esto sucede, estamos en presencia de barreras a la cooperación. La existencia de barreras o dificultades hace que las partes involucradas en el proceso muchas veces no puedan cumplir con las pautas propuestas, en el caso bajo análisis, por EUROPARC. Esta situación se presenta entre Argentina y Chile para la declaración de la RBTAN: las partes se encuentran inmersas en un proceso de cooperación, pero el nivel alcanzado por la misma no llega a cumplir con los criterios de calidad. Harris y otros realizan una propuesta en la que se listan cuatro aspectos que nos ayudan a comprender cómo actúan las barreras a la cooperación. Estos son: 1) la existencia de diferencias legales y gubernamentales que complican la coordinación y la implementación de las decisiones y medidas; 2) la presencia de barreras de comunicación, movimiento e información; 3) la existencia de diferencias sociales y culturales, incluso de lenguaje, que inhiben el desarrollo estricto y el sentido común de comunidad y 4) las disparidades económicas

que dificultan la buena voluntad de los implicados o la capacidad de participar en el proyecto²⁴⁹.

En este punto, recurrimos a los contenidos desarrollados previamente con el fin de identificar cuáles de los cuatro aspectos están presentes en el proceso de coordinación de políticas entre Argentina y Chile para la declaración de la RBTAN y operan como barreras que afectan la calidad de la cooperación.

En lo que respecta a las **diferencias legales y gubernamentales**, encontramos que los cuerpos normativos de Argentina y de Chile en materia de conservación no presentan incompatibilidades aparentes que representen una dificultad para llevar a cabo la cooperación. Sin embargo, ocurren dos cosas que provocan que este proyecto en concreto sufra retrasos en los tiempos marcados al principio. Por un lado, el cambio de gobierno que tuvo lugar en Chile en el año 2010 implicó una reestructuración en muchas administraciones regionales y se creó una institucionalidad ambiental distinta a la que existía previamente. Así, se pasó de la antigua CONAMA a la creación del Ministerio del Medio Ambiente, y por ende hubo también una reestructuración de las competencias. Este hecho trajo aparejadas una serie de trabas como la no aprobación de ciertos mecanismos, como el Comité de Gestión de la RB de los Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes, requisito imprescindible para que la cooperación en torno a la RBTAN continuara avanzando. Se intuye que a partir de esta situación se inició una etapa caracterizada por una especie de ‘fatiga’ por parte de los gestores del proyecto de la parte chilena.

Otro aspecto de crucial relevancia es la diferencia en términos de la organización del Estado en Argentina y Chile. El carácter unitario de Chile y el carácter federal de Argentina es uno de los factores que más interfiere y afecta el proceso de creación de la RBT Andino Norpatagónica, por varios motivos:

1-Nunca se estableció explícitamente un plan de implementación para la cooperación entre las partes gestoras del proyecto para llevar adelante la iniciativa. Por ello, aunque se fue definiendo el ritmo del proceso a medida que iban aconteciendo los encuentros binacionales, no hay constancia de que hubiera la voluntad de establecer un cronograma más o menos formal. Si bien se coincidió en el hecho de presentar las respectivas postulaciones a la UNESCO en el mismo momento, también se acordó

²⁴⁹ HARRIS, Elizabeth y otros (2001) Op. Cit.

finalizar los planes de gestión en el año 2011. Sin embargo, no se pudo cumplir con este último objetivo, en gran medida, a causa de la falta de autorización por parte de las autoridades de más alto nivel en Chile. Recordemos que al ser un país unitario, todas las decisiones requieren de la aprobación en el ámbito nacional. Esto frenó la evolución y contribuyó a generar una sensación de fatiga en los gestores chilenos que se derramó a la contraparte argentina en lo que refiere a la cooperación.

2-A partir de la presentación de los dos expedientes a la UNESCO por separado, se declararon dos reservas distintas. Es interesante destacar en este punto que en esta pesquisa no se ha podido aclarar el origen de la propuesta para desarrollar el proceso de manera individual -siendo que al principio se buscaba una figura que contemplara la condición transfronteriza-, pues cada parte se atribuye el hecho de haber sugerido operar de esta forma.²⁵⁰ Indistintamente a esta cuestión, se presentaron los dos expedientes por separado, de tal forma que el trabajo de redacción fue individual. Donde sí hubo colaboración fue en la zonificación y en la búsqueda de información referente a las características de la zona. Quizás, podríamos pensar que si la estructura estadual hubiese sido la misma en ambos países, podría haber favorecido la presentación de un único expediente a la UNESCO. En ese hipotético caso, la cooperación dejaría de ser fruto de la buena voluntad y podría ser considerada como la pieza clave orientadora del proceso. También se podría pensar que en el caso de Argentina, por ser un país federal en el cual sus políticas se enfocan en la búsqueda de una mayor participación de la sociedad y de los distintos niveles administrativos, los tiempos de ciertos proyectos, desde su diseño hasta su puesta en marcha pueden tomar más tiempo. En este caso, si bien se reconoce que se trata de un proceso complejo y por lo tanto complicado de llevar a cabo, ha cumplido con los plazos estipulados. Esto muestra la solidez de la propuesta y el grado de compromiso de las autoridades competentes para llevarla a cabo.

En lo que atañe a las **barreras de comunicación, movimiento e información**, se puede rescatar el episodio de la erupción del Cordón del Caulle. A pesar de ser un hecho aislado, representó en su momento la parálisis de todos los contactos transfronterizos, de tal magnitud que hasta significó un retraso en varias reuniones binacionales. Por esta razón, se considera que una barrera de movimiento sería la

²⁵⁰ Según las entrevistas realizadas a expertos en el tema, de la parte argentina se aseguró que surgió de ellos el hecho de trabajar de forma separada en la presentación a la UNESCO de las dos RB individuales. Igualmente desde el Comité MAB de Chile, ubicado en la capital, informaron que la idea surgió de ellos. Por lo tanto no queda claro quién propuso proseguir con el proyecto de esta manera ya que desde los dos lados se atribuyen este hecho.

geografía de la zona, que aunque no ha sido un elemento de relevancia en esta investigación, el hecho de constituir parte de la RBT zona de riesgo sísmico influye también en el desarrollo del proceso, y por lo tanto debe tenerse en cuenta la posibilidad de encontrarse con imprevistos de esta naturaleza.

A partir de las entrevistas realizadas, se obtuvo información que muestra que el contacto entre los Comités nacionales del MAB y los gestores del proyecto no es muy fluido. El representante del Comité del MAB de Chile, Pedro Araya, sostuvo que “no existe una comunicación ágil y dinámica entre el comité a su cargo y la parte gestora de la Argentina”. Esto se puso de manifiesto cuando el representante en cuestión deslizó que no conocía cuál era el estado de avance de la RB Andino Norpatagónica.

Otra barrera en la misma dirección, es que no existe un sistema de intercambio de información, ni de *know how* permanente entre las dos RB, aunque el Comité de Integración sea una instancia de contacto anual a través de la cual se van actualizando los avances de cada parte. Este hecho afecta a que no se coordinen los pasos o etapas para la evolución del proceso. Si no hay vías de intercambio, se pierde la oportunidad de marcar pasos conjuntos que impliquen un compromiso a la hora de planificar los avances. Por ejemplo, si se comparte información acerca de formas de elaborar los planes de gestión, éste puede ser un precedente para empezar a realizarlos en el mismo momento, generando un compromiso de avanzar al mismo tiempo.

En relación a las **diferencias sociales y culturales, incluso de lenguaje, que inhiben el desarrollo estricto y el sentido común de comunidad**, los aspectos que se han desarrollado a lo largo de los capítulos de la investigación evidencia la inexistencia de este tipo de barreras. Sin embargo, un estudio más profundo por estos horizontes podría dar muestras de la existencia de aspectos relacionados con lo anterior que dificulten la declaración de la RBT Andino Norpatagónica. Se puede mencionar en este punto que no se realizaron acciones de intercambio entre el personal que trabaja sobre el terreno. Esta experiencia podría ser una contribución para iniciar los contactos que, luego serían necesarios en el caso de que se concretara la declaración de la RBTAN. Asimismo, podría arrojar luz sobre las diferentes miradas y acciones de cada parte que operan como barreras a la cooperación.

Otro de los puntos pendientes es la realización de actividades con la población de la zona para dar a conocer la iniciativa, generando un espacio común de entendimiento y visión del área entre chilenos y argentinos. Este aspecto contribuiría a

afianzar una identidad hacia el territorio transfronterizo que podría significar un beneficio en el mediano plazo, en la medida que se incorporarían aspectos de pertenencia a un ámbito natural que ha superado el sentido y la implicancia de la frontera nacional. Si la idea de crear una RBT sólo se encuentra en los despachos de los gestores y se plasma en documentos escritos, no se genera un sentimiento generalizado del interés por convertir este territorio en un espacio binacional de carácter internacional por sus potencialidades naturales. Por ello se considera que el no involucramiento de la sociedad en la iniciativa, también, opera como una barrera. La teoría indica que el compromiso de los actores sociales podría actuar como un factor positivo para crear la reserva transfronteriza.

En cuanto a las **disparidades económicas** que pueden dificultar la buena voluntad de los implicados o su capacidad de participar en el proyecto, se señala que no han incidido de manera significativa sobre la iniciativa, es decir, no se han detectado diferencias que hayan afectado al proceso, porque la traba principal viene dada por una cuestión más bien relacionada con la capacidad de la parte chilena de trasladar la propuesta a los más altos niveles de la administración. La búsqueda de financiamiento conjunta, tal y como se concibe en la noción de cooperación en materia de conservación propuesta en el capítulo I, es una pieza que contribuye favorablemente a la consecución de los objetivos de conservación de cualquier proyecto transfronterizo. En el I Encuentro Técnico Binacional se mencionó la posibilidad de buscar financiamiento para llevar a cabo lo establecido en ese momento -presentación del expediente de postulación al MAB, presentar la propuesta al Comité de Integración de la Región de Los Lagos y elaborar un Plan de Implementación-. Sin embargo no hay muestras de que se realizase de forma conjunta en este momento ni en los que le siguieron. En este sentido, el hecho que Argentina haya contado con un fondo GEF para la elaboración de una parte del Plan Estratégico -muestra del compromiso de los gestores con el proyecto a tal punto que cumplieron con el cronograma para la presentación de dicho documento- ha contribuido a agrandar la brecha temporal que separa la evolución de los dos proyectos.

Antes de dar cierre al capítulo se presentan las potencialidades y dificultades de la cooperación entre Argentina y Chile para la gestión de la creación de la RBT Andino Norpatagónica, y de esta forma determinar cuál es el sentido que toma la relación entre la cooperación y las barreras:

La zona propuesta presenta una continuidad ecosistémica que motiva a declararla bajo la misma figura de protección: en su interior conviven distintas comunidades vegetales, con su fauna asociada, resultando un mosaico formado por ecosistemas representativos, como la selva valdiviana. Ésta constituye uno de los Global 200 sites²⁵¹ de World Wildlife Fund (WWF) y uno de los 25 Hot Spots²⁵² para biodiversidad seleccionados por Conservación Internacional. Este hecho denota claramente una potencialidad por el hecho de tener un **reconocimiento a nivel internacional**.

La UICN diferencia, según el **surgimiento de las iniciativas de cooperación transfronteriza entre ANP**,²⁵³ las de alto nivel, de base local o iniciativas que vienen por parte de terceros. Para hacer una referencia al proceso de estudio y según esta clasificación es interesante dejar claro que la iniciativa de la RBT Andino Norpatagónica puede ser reconocida como de alto nivel. Esto implica que se lleva a cabo desde las más altas autoridades -ya sean agencias estatales, ministerios o jefes de Estado-. Las muestras que confirman este supuesto son las siguientes: La propuesta surgió a través de organismos de la administración nacional, tanto CONAF como APN. Además el seguimiento se lleva a cabo en el seno del Comité de Integración Región de Los Lagos, que eleva a los respectivos cancilleres las resoluciones que se plantean en el mismo. La propuesta se formaliza a partir de la firma de un acuerdo formal por parte de las autoridades responsables de cada país o jurisdicción. Los expedientes de postulación debieron pasar por la mayor autoridad del país para su aprobación. La lectura que se hace de este aspecto muestra un potencial porque la formalización en esta esfera política implica gran compromiso. Al mismo tiempo, si este compromiso no se traslada posteriormente en un trabajo conjunto de planificación y gestión sobre el terreno, los esfuerzos pueden quedar en una simple declaración de intenciones.

Se puede hablar de **intereses comunes** para emprender el camino de la cooperación. Como se ha mencionado en el párrafo anterior, los primeros contactos surgen entre miembros de la APN y la CONAF. Estos dos organismos son los

²⁵¹ Global 200 es la lista de las ecoregiones identificadas por el World Wildlife Fund (WWF) como prioritarias para la conservación.

²⁵² Por Hot Spots nos referimos a zonas del planeta donde se encuentran gran cantidad de especies endémicas, únicas de esa área, y cuyo hábitat natural se encuentra amenazado o en proceso de destrucción.

²⁵³ SANDWICH, Trevor, SHINE, Clare, HAMILTON, Lawrence y SHEPPARD, David (2001) "Transborder Protected Areas for Peace and Co-operation" UICN. Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

responsables de la administración de las ANP de ambos países, y por lo tanto tienen los mismos objetivos cuando se hace referencia a la conservación de la biodiversidad y gestión de ANP. La introducción de la idea de sustentabilidad y los principios emitidos desde el ámbito internacional como los provenientes de cumbres como la de Río, han marcado pautas de funcionamiento y metas de conservación que han adoptado tanto la Argentina como Chile, y por lo tanto sus organismos de gestión ambiental. Por esto se reconoce cierto interés para cooperar por contribuir positivamente en la búsqueda de este fin de conservación. En este sentido cabe recordar que ambos han sido firmantes de convenios internacionales de gran relevancia como el CDB, el cual ha orientado las políticas domésticas en ambos casos.

Además el **objetivo de los gestores del proyecto de Argentina y Chile es común** cuando se decide declarar el área como RB, y justamente coincide con las funciones que deben cumplir las RB: lograr una buena gestión binacional para alcanzar lo que propone el MAB a través de las RB; contribuir a la conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética; fomentar un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico y prestar apoyo a proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre el medio ambiente y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible²⁵⁴.

Las **RB son espacios propicios para la cooperación**. Este carácter es avalado por la filosofía del MAB, que promueve el trabajo en redes y el intercambio de experiencias. Asimismo insta a participar, siempre que sea posible, a organizaciones u otros programas que trabajan con fines comunes, para resaltar y recuperar las potencialidades de cada uno a través de una estrecha colaboración, evitando de esta forma la duplicación de esfuerzos. Este hecho representa una potencialidad porque se trabaja para lograr el fortalecimiento de las instituciones que participan en la gestión de las RB, que constituyen la columna vertebral.

En ambos países, **los marcos normativos en materia de conservación han seguido las mismas pautas**, como se ha visto en el Capítulo III: las respectivas constituciones consideran el derecho a un medio ambiente de calidad como fundamental; Además están dotados de leyes marco sobre Medio Ambiente que contemplan el tema de la biodiversidad y las ANP; Poseen mecanismos reguladores de

²⁵⁴ UNESCO (1996) Op. Cit.

las ANP en concreto, como la Ley N° 22.351 de Parques de la Argentina y la PNAP Chilena. Y para una incisión más directa existen mecanismos tales como las Estrategias Nacionales o Regionales (en el caso de Chile) de Biodiversidad. Además, en ambos países **ocurre simultáneamente la dinámica en la creación o modificación de normas o mecanismos** para adaptarse a las nuevas realidades en materia de ambiente o más concretamente de conservación, pudiendo destacar que no se observan largos periodos en los que se deje de lado esta dimensión ambiental. Este segundo aspecto puede tener una doble lectura: por un lado llevaría a pensar que existe cierta incapacidad de los gobiernos para consolidar un sistema de referencia que encaje perfectamente a las condiciones de cada país y con una visión de futuro que lo haga sustentable en el tiempo. Esta reflexión, si bien se puede considerar como una barrera que interviene en la temporalidad del proyecto, generando un elevado costo en planificación, denota que existe un foco de energía puesto en esta cuestión y por lo tanto se evidencia la voluntad y un esfuerzo por parte de los equipos de gobierno para orientar dichas políticas en la buena dirección. Esta dualidad conduce a pensar que la situación de “prueba y error” debería considerarse un potencial en el largo plazo. No obstante en la actualidad constituye una barrera por el hecho de no estar definido todo el marco regulador en esta materia (concretamente en la creación de la nueva institucionalidad ambiental de Chile que ha causado la parálisis del proceso que se llevaba a cabo en su lado).

Un factor de cabal importancia, como se ha señalado, es la existencia de **diferentes regímenes de los Estados** –federal en Argentina y unitario en Chile-. Esta cuestión se relaciona con el hecho que los procesos individuales pierdan el compás paralelo que se marcó desde los inicios hasta la declaración de las RB individuales. Esto constituye una clara barrera que impide seguir con los avances conjuntamente. Más aún, si se tiene en cuenta que el paso de formalización de los Planes de Gestión es el momento clave para poder acordar los criterios de manejo de forma conjunta, marcando las líneas de trabajo futuras que serán las que determinarán el éxito de la cooperación para alcanzar los objetivos de conservación que se propone la constitución de la RBTAN.

A ello se suma el hecho que Argentina dispusiera de un fondo GEF para la **elaboración del Plan de Gestión**, lo que contribuyó a ampliar la brecha temporal a la que se ha hecho referencia, dilatando la resolución de la cuestión por parte de Chile. Es decir, cada parte ha elaborado -Argentina- y elaborará -Chile-, los planes de gestión de

forma autónoma, desestimando la posibilidad de unificar los criterios que en un futuro contribuyan a facilitar la gestión de la transfronteriza, en el caso que se materialice y a evitar que se dupliquen los esfuerzos.

La iniciativa se desarrolla en el seno del Comité de Integración Los Lagos. Este hecho le imprime un potencial que no se puede subestimar: le otorga carácter oficial y evidencia una fuerte voluntad cooperativa, elementos indispensables para la consecución de los objetivos del Tratado de Maipú de 2009, especialmente los relativos a la cooperación e integración entre las regiones chilenas y provincias argentinas. Conscientes de esta premisa se puede afirmar que parte de los esfuerzos fueron destinados a pautar un accionar coordinado que condujera a consensuar metas relativas a la declaración de la RBT Andino Norpatagónica, que busca la conservación y el uso sustentable del territorio.

Como ya se ha mencionado, se considera crucial la consolidación de un **grupo bilateral** que se dedique a planificar cómo debe ser el proceso y establecer mecanismos que permitan generar pautas y acuerdos, así como orientar el trabajo desde las diferentes administraciones, para llevar adelante el proyecto. Acerca de la creación del grupo bilateral se puede mencionar que este aspecto estuvo totalmente cubierto si se tiene en cuenta el Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para establecer un reglamento para los Comités de Frontera firmado en 1997, y avalado por los acuerdos que le siguen. En dichos documentos se establece la celebración de reuniones anuales; la creación de subcomisiones *ad hoc* para tratar los temas que tienen injerencia en un momento determinado -como la Subcomisión Reserva de la Biosfera Andino Norpatagónica dentro de la Comisión de Medio Ambiente del Comité de Integración Los Lagos. Se trata de una oportunidad que evidencia la importancia de disponer de esta instancia de contacto formalizada y, por lo tanto, denota que el proyecto tiene cierta repercusión en la agenda del Comité, siendo que las actas y todo lo que se acuerda en el mismo acaba elevándose a las respectivas cancillerías para su evaluación y aprobación. Esto responsabiliza a los gestores del proyecto de la RBTAN a que, por lo menos, una vez al año rindan cuentas al resto de las comisiones y subcomisiones del Comité de Integración Los Lagos de los avances en esta materia.

En lo que respecta a la **zonificación**, la UNESCO establece que a la hora de zonificar una RB no pueden existir áreas núcleo que no estén rodeadas por áreas tampón, y éstas a su vez deben tener una franja de territorio considerada como área de

transición que las envuelve. Cuando se presentaron los expedientes de postulación a este OI de las dos RB, la Andino Norpatagónica y la de los Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes, existían zonas que no cumplían estos criterios de zonificación mencionados arriba. Sin embargo, al juntar ambos mapas se conseguía cumplir con lo establecido por la UNESCO. A partir de esta observación, nos interesa reflexionar sobre la continuidad funcional de las dos RB colindantes y la repercusión de este aspecto en el compromiso de los órganos decisorios de funcionar, posteriormente, como una transfronteriza.

A modo de anécdota, se puede mencionar que se diseñó el logotipo de la RBT y ello puede ser considerado una muestra de que se confía que en algún momento se concluya con la declaración de la transfronteriza. Véase la imagen siguiente:



Imagen 2. Logotipo de la RBT Andino Norpatagónica. Fuente: Municipalidad de Futaleufú²⁵⁵.

Sin embargo, ciertos sectores, ya sean del *vox pópuli* o hasta de la administración, como se ha mostrado en capítulos anteriores, creen erróneamente que a partir del 2007 se creó la RBT, a pesar de que se declararon dos RB colindantes, hecho que contribuye a generar cierto desconcierto.

Es necesario recordar un aspecto: a pesar de que haya la intención por parte los promotores de esta iniciativa de declarar una RBT, todavía no se tiene la certeza si va a ser posible alcanzar dicho objetivo. Es patente la conciencia de algunos de los principales actores que llevan a cabo esta gestión de la dificultad del proceso, por lo que

²⁵⁵ Véase <http://www.futaleufu.cl/noticia.php?not=MzE> (Consultado, octubre de 2012).

no se asume como un hecho que va a acontecer *ipso facto*, sino que, por estar rodeado de un mundo de incertidumbre, se prefiere asumir como probable.

En este sentido, se percibió –a través de las entrevistas realizadas- un sentimiento de desánimo o falta de confianza por parte de los gestores del proyecto de confiar en que la RBT pueda ser una realidad. En las entrevistas realizadas se ha registrado un tono de desesperanza acerca de la materialización del proyecto, por lo menos en el mediano plazo. Uno de los aspectos que se podría considerar una barrera, por contribuir a la **fatiga** que genera a los gestores implementar un proyecto de tal magnitud, es la complejidad de figuras de protección que se encuentran en su interior, como se ha mencionado en el capítulo que hace referencia a esta cuestión. Según la zonificación en las RB, las zonas núcleo corresponden a ANP presentes en los territorios, mayoritariamente Parques Nacionales de reconocido nombre. Si bien tanto Argentina como Chile están dedicando esfuerzos en pro de compatibilizar un sistema de ANP que se convierta en una red funcional, la evidencia muestra que existen un sinnúmero de gerencias que se encargan de administrar las ANP –en el caso de Argentina por ser gestionadas desde el ámbito provincial y en Chile por existir figuras bajo la jurisdicción de distintas administraciones. Esta dispersión implica que los esfuerzos también deben ser mayores por la cantidad de actores que están implicados en la gestión del área.

Claramente, si bien existen un gran número de aspectos que se presentan como potencialidades, las barreras de base generan que la visión de futuro del proyecto de creación de la RBT Andino Norpatagónica quede lejos. La superación de estas barreras, que resultan de la estructura institucional de cada país y las diferencias entre las mismas, es una cuestión de difícil y paciente resolución. Por este motivo se considera que la balanza tiende a inclinarse hacia el lado de las barreras.

CONCLUSIONES

Abriéndonos paso por el camino que ha transitado esta investigación se puede considerar que hasta aquí se han cumplido los objetivos de conocimiento planteados al principio, que han sido por un lado *comprender la evolución del proceso de cooperación argentino-chileno para la declaración de la futura RBTAN desde la óptica de la complejidad* y, por otro lado, *analizar cómo inciden las barreras a la cooperación argentino-chilena sobre la gestión para la futura declaración de la RBTAN*.

El abordaje desde el paradigma de la complejidad respondió a la necesidad de enfrentarnos a un tema que podría haber sido tratado a partir de múltiples disciplinas: desde las ciencias ambientales hasta las relaciones internacionales. Al englobar gran diversidad de aspectos se procedió a desglosarlos en capítulos diferenciados. Por eso se vio necesario realizar un acercamiento a lo que representan las ANP y el Programa MAB de la UNESCO. También a la relación bilateral entre Argentina y Chile, así como a las legislaciones en materia ambiental de cada uno de estos países. Este recorrido ha servido para ver de qué forma todos estos horizontes de conocimiento han incidido en responder a la pregunta que ha encaminado esta pesquisa: qué avances y obstáculos ha presentado el proceso de cooperación para la declaración de la RBT Andino Norpatagónica en el periodo 2005-2011.

El elemento orientador ha sido la hipótesis planteada al principio, que presupone que el proceso de creación de la RBT Andino Norpatagónica ha sido cooperativo y ha presentado barreras.

De los capítulos desarrollados se han podido sustraer las siguientes conclusiones:

Primeramente el Capítulo I, que ha representado una extensión del marco teórico, ha sido indispensable para acotar la noción de cooperación en materia de conservación. A partir de la andanza por las cumbres internacionales más destacadas sobre medio ambiente se ha podido comprobar que en muchos casos se considera al ambiente un todo que no admite ser administrado desde miradas individuales, y por esto el reto está en darle un trato que sobrepase fronteras. Por lo tanto la cooperación constituye un elemento indispensable para este acometido. Sin embargo el caso concreto de la cooperación en materia de conservación carece de injerencia en su abordaje desde las relaciones internacionales, por lo que este primer paso del proceso epistemológico

ha sido crucial para sentar las bases de lo que representa esta noción, y trasladarla al caso de estudio. Esta tarea ha revelado la necesidad de afrontar la cooperación transfronteriza entre ANP desde esta disciplina, por ser un ámbito desconocido que a la vez puede enriquecer la base teórica de esta ciencia. Este trabajo invita a continuar investigando en esta línea.

En referencia a la descripción del Programa MAB y a todo lo que contiene el Capítulo II, se ha conocido que existen a nivel internacional mecanismos, como el propuesto por la UNESCO, que velan para la conservación y el uso sustentable de la naturaleza a partir de la declaración de zonas que van más allá de ser simples Áreas Naturales Protegidas. A través de las mismas se busca conciliar la protección del ambiente en su sentido más estricto con la actividad humana. Uno de los aspectos que se puede destacar de este capítulo es la evolución que ha transitado el concepto de conservación en el ámbito internacional en relación a la actividad humana en las ANP. Lo que en un principio se creía indispensable para mantener las ANP en un estado de máxima integridad, esto es la inexistencia de actividad humana en los territorios protegidos, terminó por incluirse como pieza esencial en la gestión de zonas de alto valor natural. Este giro ocurre cuando se evidencia que la convivencia de ciertas comunidades en las ANP contribuía a la mejora de los ecosistemas, siendo que a partir del manejo sustentable de los recursos se favorecía la biodiversidad y el estado de conservación. Cabe remarcar que desde la Cumbre de Río de 1992 los países han ido adoptando los principios que derivan de la idea de Desarrollo Sustentable y que por lo tanto son o deberían ser orientadores de sus políticas. Otro aspecto apreciable de este capítulo es el valor que desde los organismos internacionales que velan por la protección de la naturaleza se le otorga a las áreas que han sido fragmentadas por las divisorias de los Estados y que por lo tanto poseen la condición de transfronterizas. En este mismo sentido una de las recomendaciones que establece la Estrategia de Sevilla es “el establecimiento de nuevas RBT”²⁵⁶, por esto se consideran áreas que, a pesar de las pocas experiencias a nivel internacional, tienen mucha relevancia como instancias de cooperación, no sólo en lo que refiere a la conservación de los valores naturales de las mismas, sino que actúan como mecanismos para acercar territorios colindantes que se encuentran en conflicto, como puede ser el caso de los Parques para la Paz. Por este motivo es interesante apuntar que a partir de esta reflexión se genera la necesidad de

²⁵⁶ UNESCO (1996) Op. Cit.

seguir investigando sobre esta modalidad de gestión transfronteriza de áreas naturales y su incidencia desde los distintos horizontes disciplinarios.

El Capítulo III se ha dividido en dos fases. En la primera se ha realizado un recorrido por la evolución de la relación bilateral argentino-chilena. Si bien ésta estuvo marcada por un clima de tensión generado principalmente por disputas territoriales, fronterizas y marítimas, la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, abrió vías de contacto entre ambos países creando así la voluntad para forjar una relación de paz y promoviendo la cooperación económica y la integración física. Por ello se iniciaron acercamientos que se tradujeron en la firma de múltiples acuerdos de naturaleza diversa, incluida la cuestión ambiental. Además la constitución de los Comités de Integración, instancias clave para la cooperación y la integración entre provincias argentinas y regiones chilenas, como se ha podido ver, fue crucial para la formalización de varios proyectos de naturaleza transfronteriza en los que se daba un papel protagonista a las instancias subnacionales. Entre ellos se destaca el proyecto de la eventual creación de la RBT Andino Norpatagónica. La segunda fase del capítulo ha actualizado el panorama legal tanto de Argentina como de Chile en materia ambiental. Esta tarea ha dado lugar a evidenciar la voluntad de ambos países de tejer un horizonte normativo regulador del ambiente como un todo, respetando su complejidad. Se ha podido comprobar que tanto Argentina como el país trasandino han propiciado la misma estructura legal que contempla desde el marco general con las respectivas leyes marco sobre medio ambiente, hasta los aspectos más concretos, como la protección de la biodiversidad y las áreas naturales protegidas. Además, a pesar de tener servicios nacionales de áreas protegidas, coinciden en la importancia que uno y otro han otorgado a las instancias subestatales –las provincias argentinas y las regiones chilenas- en la gestión del territorio.

En el capítulo IV se ha explorado el proyecto de creación de la RBT Andino Norpatagónica. En este proceso se pueden diferenciar dos momentos que van a estar marcados por presentar formas de cooperación distintas: El primero corresponde al periodo inicial, cuando se estableció el acercamiento entre las partes interesadas para pensar de forma conjunta el territorio a proteger, hasta que se declara el área en sí. La cooperación en este punto tendería más a un ámbito institucional para instaurar un marco de compromiso, conciliar objetivos y coordinar actuaciones de forma administrativa, con la ventaja de encontrarse bajo el paraguas del Comité de Integración

Región de Los Lagos. El segundo momento empieza una vez declarada cada área de forma individual bajo la categoría de RB. En esta etapa cada parte debería haber constituido los comités de gestión correspondientes y elaborado los respectivos planes de gestión. Es interesante destacar que cuando la UNESCO atribuye esta catalogación a un territorio, está dando fe de la necesidad de gestionarlo de forma sustentable, y por ende de alguna manera se construye en la conciencia de los actores que participan en el proceso las bases que consolidan esta nueva realidad. Además de cara al resto del mundo se da a conocer que se está trabajando en este ámbito, a diferencia que en el tiempo de planificación previa, donde la información al respecto puede resultar incompleta y llena de inconcreciones. Por lo tanto esta segunda etapa está marcada por esta condición de realidad, y esto conlleva tener que llevar a cabo una planificación que, ahora sí, deberá contemplar que de alguna forma existe un OI que vela por su buen funcionamiento sin restar cuotas de soberanía, como a veces se piensa erróneamente. En esta etapa, si bien se continúa con la cooperación en la parte institucional y de organización del proceso, se vislumbra la necesidad de dar relevancia a una parte más técnica encargada del diseño de acciones concretas para ejecutar posteriormente sobre el terreno –como las encaminadas al manejo del fuego, a la erradicación de plagas o al diseño de planes de conservación de determinadas especies. La cooperación en esta etapa no debería subestimar la importancia de instalar y mantener un lugar de comunicación y consulta que permitiera encaminar las gestiones individuales a una futura gestión binacional, como es el caso del Comité de Integración Región de Los Lagos. De esta forma es pertinente remarcar que a pesar de que las partes trabajan en el diseño de acciones programadas dentro del ámbito de las RB individuales, sería indispensable canalizar la energía hacia un objetivo común que responda a las necesidades de la futura RBT. Esto, que conllevaría a no dispersar esfuerzos, en el caso de estudio no se dio. Un tercer momento, futurible, podría iniciarse en el instante en el que la UNESCO formalizase la RBT Andino Norpatagónica, lo que implicaría que un equipo técnico trabajase en unificar tanto el Comité de Gestión como el Plan de Gestión, de modo que estas instancias fuesen apropiadas para el total del territorio natural transfronterizo. El resultado de todo este esfuerzo sería la consecución de una RBT funcional y la percepción de un territorio que traspasa fronteras nacionales, avalado por una categoría de gestión procedente de un organismo internacional. Esta situación imprimiría mayor complejidad al asunto por el hecho de tener que incluir en la gestión y de forma coordinada los sistemas legales de ambos países, las

administraciones territoriales, así como los aspectos que anteriormente no generaban ninguna controversia por formar parte de los respectivos proyectos individuales. Este capítulo ha permitido llegar a la conclusión que los resultados del trabajo conjunto para la cooperación en sus inicios y al final del recorte temporal no fueron siempre satisfactorios. Al surgimiento de la iniciativa de consolidar esta ANPT se vislumbró una amplia voluntad de los actores por cooperar. Recordemos que una vez terminados los respectivos gobiernos de facto se trabajó fuertemente para resolver la situación de discordia que reinó hasta ese momento (que retrataba la idea de discordia de Keohane en la cual debido a las políticas de unos, se dificultaba el logro de las metas de otros, y viceversa). Siguiendo entonces la inercia de cooperación inaugurada en la *nueva relación* se decidió iniciar la toma de contacto en el seno del Comité de Integración Región de Los Lagos, en marzo de 2005, para dar trato conjunto al territorio y declarar la RBT Andino Norpatagónica. Si bien se ha visto que uno de los aspectos para poderse referir a una cooperación de calidad es la existencia de principios rectores o normas para la cooperación, los hechos demuestran que no se marcó una hoja de ruta en el largo plazo, si no que se fueron acordando pequeñas metas para ir avanzando. En este sentido el objetivo que se perseguía quedó bien definido después de evaluar el trabajo de los expertos en los encuentros técnicos: la declaración de dos RB individuales -la RB Andino Norpatagónica perteneciente a la Argentina y la RB de los Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes de Chile-. La aceleración que se vislumbró en los avances previos a la declaración se presentó como una potencialidad. Continuar con el ritmo que establecieron en esta fase hubiese generado mayores avances. Sin embargo, después de las declaraciones individuales, y debido a la aparición de las barreras analizadas en el Capítulo V, el proceso de cooperación comenzó a estancarse, desencadenando en la ‘fatiga’ a la cual nos hemos referido anteriormente. A la fecha de cierre de la investigación nos encontramos que Argentina cumplió con los tiempos comprometidos. Por el contrario la parte chilena está pendiente de elevar la propuesta de Comité de Gestión a la más alta autoridad del país para su aprobación, y una vez realizado este trámite van a poder continuar con la elaboración del Plan de Gestión.

Mediante lo previsto en la introducción, el Capítulo V se ha encaminado a reflejar las potencialidades y las dificultades de la cooperación para la gestión de la creación de la RBT Andino Norpatagónica. Si bien al principio del mismo se han presentado ciertas evidencias que atestiguan que el proceso de gestión para la creación

de la RBT Andino Norpatagónica ha sido cooperativo, se ha considerado que la cooperación, según los criterios de la Federación EUROPARC, no ha sido de calidad. Asimismo, se han identificado las barreras, de la clasificación propuesta por Harris, que han dificultado el tránsito de este proceso de declaración de la RBT. Se constata que las mismas, a nivel funcional, tienen relación con los siguientes aspectos: cualquier proyecto que escala hasta el nivel de la administración central, si bien está impreso de una veracidad privilegiada, puede igualmente desatar una serie de barreras si se ve desde el punto de vista que ralentiza los procesos, por requerir ciertas formalidades que de otra forma no serían necesarias, como la firma de actas de intención, autorizaciones, etc. Además las diferencias entre las estructuras de gobierno de Argentina y Chile generan en los gestores del proyecto dinámicas que inducen al trabajo autónomo, ya que acordar ciertos movimientos implica un costo en energía y tiempo que en definitiva se superpone a la voluntad de cooperar. Este hecho se traduce en generar una inercia hacia el tránsito en solitario, aprovechando posteriormente las instancias de intercambio para poner en común los respectivos avances.

Después de la andanza a través de este estudio, y para cerrar las conclusiones afirmamos que se cumple la hipótesis planteada al principio de la investigación, asegurando que el proceso de creación de la RBT Andino Norpatagónica ha sido cooperativo y al mismo tiempo ha presentado barreras. Hasta aquí se puede considerar que la cooperación ha significado una pieza importante en el avance de esta iniciativa transfronteriza, en lo que refiere al trabajo conjunto y/o coordinado de planificación, zonificación del área, definición de objetivos e intercambio de experiencias que a su vez ayuda a gestionar un área natural de especial interés para su conservación. Sin embargo, el proceso se ha paralizado después de la declaración de las RB individuales, punto en el cual cada parte debería haber proseguido con la ejecución de dos pasos fundamentales: 1) la formalización de los Comités de Gestión y 2) la elaboración de los respectivos Planes de Gestión. Viendo la evolución, desde el inicio de la propuesta de crear un ANPT hasta el límite del recorte temporal establecido, se reafirma que si bien se considera una iniciativa que presenta gran interés por parte de los gestores y por la repercusión a nivel internacional, se vislumbra gran dificultad a la hora de materializar la RBT. La constitución de las RB individuales no presentó dificultades notorias. Sin embargo, la consecución del siguiente eslabón, esto es la declaración de la transfronteriza, se prevé lejana y asociada a un elevado esfuerzo por parte de quienes la

deban llevar a cabo si antes no existe el compromiso para implementar estos dos pasos en un tiempo prudencial.

Como se ha expuesto al principio, la naturaleza compleja de este proceso repercute en tomarse un tiempo antes de realizar cualquier movimiento: por un lado el carácter binacional genera diferencias que deben ser superadas constantemente, más teniendo en cuenta que años atrás se trató de países en conflicto que si bien pasan por un proceso de integración, se encuentran en un estado temprano de madurez referente a esta cuestión. Por otro lado la existencia de varios niveles de gobierno organizados de forma distinta en ambos lados influye en la agilidad para tomar decisiones que, ciertamente, permiten avanzar en el proceso. Finalmente reafirma esta complejidad el hecho que, con más frecuencia que la deseada desde este punto de vista, las cuestiones ambientales no son tomadas como prioritarias, puesto que siempre hay dimensiones como la social o la económica que aparentemente requieren mayor atención o esfuerzo. Por ello es fácil encontrar argumentos que justifican que procesos de esta índole queden trabados.

La mayor limitación que este estudio presenta tiene que ver con el hecho que se trata de un proceso que se ha debido acotar mediante un recorte temporal concreto. Los acontecimientos que pudieron haber sido claves para dar pistas acerca de la cooperación no se han dado en la medida de lo previsto, como por ejemplo la creación definitiva del Comité de Gestión de la Reserva en la parte chilena, así como la redacción del Plan de Gestión. Estos dos aspectos son condiciones que establece el Programa MAB cuando se declara una RB, por lo que sería un buen indicador para ver qué orientación se ha seguido, si han dirigido las acciones de forma común o si por otro lado cada uno ha trabajado por su cuenta. En este caso, una buena forma de ver si la cooperación iba encaminada en materializar la RBT Andino Norpatagónica hubiese sido poder disponer de los respectivos Planes de Gestión de las áreas individuales. De esta forma se podría determinar si, por un lado, las líneas estratégicas de gestión y las acciones propuestas se orientaban hacia la búsqueda de los mismos objetivos, así como, por el otro, si existían ciertas incompatibilidades. A la hora en la que se inició esta investigación se confió en que en algún momento se podría disponer de estos documentos. Sin embargo, al no ser así, se ha tenido que acortar el concepto de cooperación en lo que refiere a la gestión del proceso, y no incluir el manejo, cosa de lo contrario se hubieran extraído conclusiones más ricas.

BIBLIOGRAFÍA

- APN (2007) *Las áreas protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural*. Buenos Aires.
- ACSELRAD, Henri (2003) "Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización", en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 188. Págs. 87-99.
- ARROYO PICHARDO, Graciela (2001) *Metodología de las Relaciones Internacionales*. Oxford University Press. México.
- BONNIN, Marie y VELUT, Sébastien (2008) "La contribución del concepto de Reserva de la Biosfera al desarrollo sustentable. Un enfoque comparado Francia-Chile". Ponencia realizada en las *IV jornadas de derecho ambiental, Santiago, Chile* [En línea] Disponible en <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/43/22/02/PDF/BONNINVELUT2008.pdf> (Consultado, noviembre de 2011).
- BRAGAGNOLO, Jorgelina (1998) "Chile, el nuevo rumbo de las relaciones bilaterales", en *La Política Exterior Argentina 1994/1997*. Ediciones CERIR. Rosario, Argentina. Págs. 245-260.
- GARCÍA, Josefa y GIACOBBE, Mirta (2009) *Nuevos Desafíos en Investigación. Teorías, métodos, técnicas e instrumentos*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- CARRERAS, Marta "Entrevista realizada por la autora a Anahí Pérez, Delegación Regional Patagonia de la APN, Bariloche, 15 de febrero de 2010."
- CARRERAS, Marta "Entrevista realizada por la autora a Anahí Pérez, Delegación Regional Patagonia de la APN, vía correo electrónico, 5 de marzo de 2012."
- CARRERAS, Marta "Entrevista realizada por la autora a Héctor Adriazola Smith, de CONAF Osorno, Osorno, 26 de febrero de 2010."
- CARRERAS, Marta "Entrevista realizada por la autora a Héctor Adriazola Smith, CONAF Osorno, vía correo electrónico, 17 de agosto de 2011."
- CARRERAS, Marta "Entrevista realizada por la autora a Pedro Araya, representante del Comité MAB de Chile, Santiago de Chile, 18 de octubre de 2010."
- CARRERAS, Marta "Entrevista realizada por la autora a Pedro Araya, representante del Comité MAB de Chile, vía correo electrónico, 1 de marzo de 2012."
- CESARÍN, Sergio (2004) *Argentina y Chile: enfoques sobre las relaciones bilaterales en el marco de los procesos transpacíficos de cooperación y concertación*. Serie Documentos de Trabajo IDICSO. N° 025. Buenos Aires.
- CHESTER, Charles (2006) *Conservation Across de Borders. Biodiversity in an interdependent world*. Island Press. Washington D.C.
- CHESTER, Charles (2008) "Transboundary protected areas" en *Encyclopedia of Earth*. Eds. Cutler J. Cleveland. Washington D.C.
- CMAU-UICN (1994) *Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas* [En línea] Disponible en: <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/1994-007-En.pdf> (Consultado, septiembre de 2012).

- COLACRAI, Miryam (2001) "Reflexiones en torno a la globalización: espacios para la política y la acción de la sociedad civil" en BLANDO, O. y otros, *Desafíos del Presente. Democracia y Globalización en Argentina*, UNR Editora, Rosario.
- COLACRAI, Miryam (2003) *La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los 90* [En línea] Disponible en: [www.cema.edu.ar _ ceieg_ colacrai pdf](http://www.cema.edu.ar/~ceieg_colacrai.pdf). (Consultado, mayo de 2010).
- COLACRAI, Miryam, LORENZINI, María Elena (2005) "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias", en *CONfines* 1/2 agosto-diciembre 2005 [En línea] Disponible en: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos2/ColacraiLorenzini.pdf> (Consultado, mayo de 2010). Págs. 45-63.
- COLACRAI Miryam (1995) *Medio ambiente y relaciones internacionales*, en Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR. Serie docente N° 31. Rosario, octubre de 1995.
- COLACRAI, Miryam y LORENZINI, María Elena (2006) "La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales" en *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*. Tomo IV. Volúmen 1. 1ª Ed. Rosario: UNR Editora. Págs. 181-218.
- COLACRAI, Miryam (2006) "La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR" en publicación *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, compilada por BORON, Atilio-LECHINI, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Págs. 381, 387 [En línea] Disponible en: <http://sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0sursur--00-0-0--0prompt-10---4-----0-11--1-es-Zz-1---20-about---00031-001-0-0utfZz-8-00&cl=CL2.2&d=HASH016a2ccb050dde42a2785eb4.5.3&x=1> (Consultado, noviembre de 2011).
- CONAMA (2008) *Biodiversidad en Chile. Patrimonio y desafíos*. Ocho Libros Editores. Santiago de Chile.
- DE SIMONE, Paola (2007) "Las relaciones internacionales desde el Paradigma de la Complejidad: metodología y herramientas analíticas", en *Puertas a la política*. Temas Grupo Editorial. UADE, Buenos Aires. Págs. 249-272.
- DUDLEY, Nigel (2008) *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas* [En línea] Disponible en: <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016-Es.pdf> (Consultado, julio de 2010).
- EUROPARC Federation (2010) *Following nature's design. Promoting cross-border cooperation in nature conservation* [En línea] Disponible en: <http://www.europarc.org/uploaded/documents/455.pdf> (Consultado, noviembre de 2012).
- HAMILTON, Lawrence (2001) "International transboundary cooperation: some best practice guidelines" en *Crossing Boundaries in Park Management: Proceedings of the 11th Conference on Research and Resource Management in Parks and on Public Lands*, editado por David Harmon (Hancock, Michigan: The George Wright Society, 2001) Págs. 204-210 [En línea] Disponible en: <http://www.georgewright.org/proceedings2001> (Consultado, junio de 2012).

- HANG, Julio A. (2009) "Recursos naturales y su impacto en la seguridad y cooperación vecinal" en *Escenarios Actuales*. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). Págs. 129-141. [En línea] Disponible en http://www.cesim.cl/Escenarios_Actuales/Ediciones_Anteriores/2009/N%C2%BA%203_noviembre_2009.pdf (Consultado, septiembre de 2010).
- HARRIS Elizabeth y otros (2001) *Transboundary Collaboration in Ecosystem Management: Integrating Lessons from Experience*. Tesis de Maestría de la School of Natural Resources & Environment, Universidad de Michigan. [En línea] Disponible en: http://www.snre.umich.edu/ecomgt//pubs/transboundary/TB_Collab_Full_Report.pdf (Consultado, junio de 2012).
- HASENCLEVER, Andreas y otros (1999) "Las teorías de los Regímenes Internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis", en *Foro Internacional*, N° 158, octubre-diciembre 1999. Págs. 499-526.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar (2000) *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill Interamericana Editores. México.
- JAEGER Tilman (2005) *Nuevas perspectivas para el programa MAB y las reservas de biosfera. Lecciones aprendidas en América Latina y el Caribe*. Documentos de Trabajo N° 35, UNESCO (Programa de Cooperación sur-sur). París. [En línea] Disponible en: <http://www.unesco.org.uy/mab/fileadmin/ciencias%20naturales/mab/wp35.pdf> (Consultado, julio de 2012).
- KELLER, Peter (2007) "Transboundary protected area proposals along the Southern Andes of Chile and Argentina: Status of current efforts" en Watson, Alan; Sproull, Janet; Dean, Liese, comp. *Science and stewardship to protect and sustain wilderness values: Eighth World Wilderness Congress symposium; del 30 de Septiembre al 6 de Octubre de 2005*; Anchorage, AK. Proceedings RMRS-P-49. Fort Collins, CO: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Rocky Mountain Research Station. Págs. 244-248 [En línea] Disponible en: http://www.fs.fed.us/rm/pubs/rmrs_p049/rmrs_p049_244_248.pdf (Consultado, noviembre de 2011).
- KEOHANE, Robert (1984) *Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. GEL. Buenos Aires.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988) *Poder e interdependencia*. G.E.L. Buenos Aires.
- LANGE, Sigrun (2009) *Transboundary Cooperation in Protected Area's Management - Factors for Success or Failure*. Tesis de Maestría del Programa de Manejo de Áreas Protegidas. Universidad de Klagenfurt. [En línea] Disponible en: http://www.e-c-o-deutschland.de/downloads/20091120_mpa_thesis_TB_cooperation_Lange_final.pdf (Consultado, junio de 2012).
- LEFF, Enrique (1994) *Ecología y capital*. Siglo XXI/UNAM, México.
- LEFF, Enrique (2007) *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Siglo XXI Editores. México D.F.

- LEFF, Enrique (1998) "Globalización, racionalidad ambiental y desarrollo sustentable", en *Ecología y capital*, México, Siglo XXI/IIS-UNAM. [En línea] Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/descargas/leff08.pdf> (Consultado, agosto de 2010).
- MADOERY, Oscar (2008) *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Edita. San Martín, Buenos Aires.
- MASSONI, Sandra (2007) "Tres movimientos y siete pasos para comunicar estratégicamente", en *Estrategias, los desafíos de la comunicación en un mundo fluido*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina. Págs. 165-190.
- MENDIZÁBAL, Marthadina (2007) "Áreas Protegidas: Apuntes para una nueva visión", en *Revista Virtual REDESMA*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. Págs. 5-10 [En línea] Disponible en: http://revistavirtual.redesma.org/vol2/pdf/articulos/redesma02_art00.pdf (Consultado, septiembre de 2010).
- MITTERMEIER, Russell y otros (2005) *Transboundary Conservation. A New Vision for Protected Areas*. The University Chicago Press. Chicago.
- MORIN, Edgar (1994) *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa. Barcelona.
- MORIN, Edgar (1998) "Epistemología de la complejidad" en *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*. Paidós. Buenos Aires. Págs. 421-453.
- PHILLIPS, Adrian, (2002) *Directrices de manejo para las áreas protegidas de la categoría V de la UICN: Paisajes terrestres y marinos protegidos*. UICN Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.
- PNUMA y CLAES (2008) *GEO MERCOSUR. Integración, comercio y ambiente en el MERCOSUR*. Montevideo.
- PNUMA/ORPALC y UICN/HORMA (2002) *De Río a Johannesburgo: Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica*. Ciudad de México.
- Publicación de las Naciones Unidas (2010) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- RODRIGUES, Ana (2004) "Coverage provided by the global protected-area system: Is it enough?" en *Bioscience*, N° 54, Washington D.C. Págs. 1081-1091.
- RODRIGUEZ GOMEZ, Gregorio, GIL FLORES, Javier, GARCÍA JIMENEZ, Eduardo (1999) *Metodología de la investigación cualitativa*. Ediciones Aljibe. España.
- ROSENAU, James (1997) "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales", en *Nueva Sociedad* N° 148 marzo-abril. Págs. 70-83.
- ROSENAU, James N. (1997) "Cambio y complejidad. Desafíos para la Comprensión en el Campo de las Relaciones Internacionales" en *Análisis Político*, N° 32. IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. UN, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá. Págs. 106-119 [En línea] Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2032.pdf> (Consultado, noviembre de 2011).
- RUIZ, Roberto (1998) "Regionalismo: ¿Principio inspirador de la política exterior ambiental de Chile en el Mercosur?" en *Ambiente y Desarrollo* Vol. XIV – N° 4.

- Págs. 13-20. Diciembre de 1998 [En línea] Disponible en: www.cipma.cl/RAD/1998/4_Ruiz.pdf (Consultado, abril de 2010).
- SÁNCHEZ AVENDAÑO, Gabriel (2000) “De la descentralización a la regionalización” en *Nueva Sociedad*, N° 166, marzo-abril. Págs. 96-110.
- SANDWITH, Trevor y otros (2001) *Transborder Protected Areas for Peace and Co-operation*. UICN. Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- SANDWITH, Trevor (2003) “¿Vale la pena el esfuerzo y los costos?” en *OITM Actualidad Forestal Tropical*. Vol. 11, N° 2. Págs. 6-7 [En línea] Disponible en: http://www.itto.int/files/user/tfu/back_issues_pdf/TFU.2003.02.Espanol.pdf (Consultado, noviembre de 2011).
- SANDWITH, Trevor y BESANÇON, Charles (2005) *Trade-offs among multiple goals for transboundary conservation* [En línea] Disponible en: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Besancon_Sandwith.pdf (Consultado, mayo de 2012).
- SHEPPARD, David (1999) “Conservation without borders. The global view” en *EUROPARC Transcending borders. Parks of Europe*. Conferencia realizada del 15 al 19 de septiembre de 1999 en Zakopane, Polonia [En línea] Disponible en: <http://cmsdata.iucn.org/downloads/conservationofborder.pdf> (Consultado, noviembre de 2011).
- SAyDS (2003) *Estrategia Nacional de Biodiversidad*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [En línea] Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=1003> (Consultado, marzo de 2012).
- SAyDS (2006) *GEO Argentina 2004: perspectivas del medio ambiente de la Argentina*. PNUMA, Ministerio de Salud y Ambiente y Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Buenos Aires [En línea] Disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/GEO/File/Geo_Argentina_2004.pdf (Consultado, marzo de 2012).
- SAyDS (2010) *Cuarto Informe Nacional; República Argentina*. Jefatura de Gabinete de Ministros; Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable [En línea] Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/world/ar/ar-nr-04-es.pdf> (Consultado, marzo de 2012).
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) *Enfoque por ecosistemas (Directrices del CDB)* [En línea] Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/publications/ea-text-es.pdf> (Consultado, noviembre de 2011).
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2008) *Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet*. Technical Series N° 36. Montreal [En línea] Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-36-en.pdf> (Consultado, noviembre de 2011).
- SOLARI, Jaime y otros (1992) “Ley General de Medio Ambiente: Objetivos de una "ley marco" para el desarrollo sustentable”, en *Revista Ambiente y Desarrollo*. Vol. VIII N°2, julio. Págs. 18-23 [En línea] Disponible en: http://www.cipma.cl/web/200.75.6.169/RAD/1992/2_Objetivos_Ley_Marco.pdf (Consultado, noviembre de 2012).

- TIMOTHY, Dallen J. y TEYE, Victor B. (2008) "Political Boundaries and Regional Cooperation in Tourism" en *A Companion to Tourism*, (eds A. A. Lew, C. M. Hall and A. M. Williams), Blackwell Publishing Ltd, Malden, MA, USA. Cap. 46.
- TIMOTHY, Dallen. J. (2002) "Tourism and Conservation in Border Regions" en *The U.S.-Mexican border environment: Transboundary Ecosystem Management*. Editado por Kelly Hoffman. SCERP Monograph Series, N° 15. Págs. 225-242.
- UNESCO (1996) *Reservas de la Biosfera: La Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial*. UNESCO, París [En línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001038/103849sb.pdf> (Consultado, noviembre de 2009).
- UNESCO (2008) *Plan de Acción de Madrid para las Reservas de la Biosfera 2008 - 2013* [En línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001633/163301s.pdf> (Consultado, junio de 2012).
- UNESCO (2010) *Lessons from Biosphere Reserves in the Asia-Pacific Region, and a Way Forward. A regional review of biosphere reserves in Asia & the Pacific to achieve sustainable development* [En línea] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001883/188345e.pdf> (Consultado, septiembre de 2010).
- ZBICZ, Dorothy (2003) "Imposing Transboundary Conservation: Cooperation Between Internationally Adjoining Protected Areas" en *Transboundary protected areas: The viability of regional conservation strategies*. Ed. Urami Manage Goodale, Marc J. Stern, Cheryl Margoluis, Ashley G. Lanfer and Matthew Fladeland. Food Products Press. Nueva York. Págs. 21-38.