



HAL
open science

La contribución del concepto de Reserva de la Biosfera al desarrollo sustentable. Un enfoque comparado Francia-Chile

Marie Bonnin, Sébastien Velut

► **To cite this version:**

Marie Bonnin, Sébastien Velut. La contribución del concepto de Reserva de la Biosfera al desarrollo sustentable. Un enfoque comparado Francia-Chile. IV jornadas de derecho ambiental, Jun 2008, Santiago, Chile. pp.167-184. halshs-00432202

HAL Id: halshs-00432202

<https://shs.hal.science/halshs-00432202>

Submitted on 14 Nov 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La contribución del concepto de Reserva de la Biosfera al desarrollo sustentable.

Un enfoque comparado Francia-Chile

Marie BONNIN, IRD - C3ED

Marie.bonnin@ird.fr

Sébastien VELUT, IRD - C3ED

Sebastien.velut@ird.fr

SUMARIO

| | |
|---|----|
| I- UN MODELO SEDUCTOR DE GOBERNANZA DE LOS ESPACIOS NATURALES | 4 |
| 1-El concepto: origen y evolución | 4 |
| 2-Adaptación a contextos nacionales diferentes: integración de las Reservas de la Biosfera en leyes nacionales..... | 7 |
| II- UNA APLICACIÓN INSTITUCIONAL DELICADA | 10 |
| 1 - Conciliación de los territorios y de la estructura institucional..... | 11 |
| 2 - Distinción de los objetivos y creación de una estructura institucional específica | 15 |

Resumen:

Las reservas de la biosfera son una categoría propuesta por la UNESCO que define territorios destinados a conciliar la protección de la naturaleza con el desarrollo de las actividades antrópicas. Estos espacios incluyen normalmente tres elementos: una o varias superficies centrales que se benefician de una protección a largo plazo y permiten conservar la diversidad biológica; una zona tampón bien identificada que rodea o limita las superficies centrales utilizadas para actividades compatibles con prácticas ecológicamente viables; y una zona de transición flexible, que puede incluir una serie de actividades agrícolas, de establecimiento humano u otras explotaciones, y en la cual las comunidades locales y el

conjunto de los protagonistas del territorio trabajan juntos para administrar y desarrollar sustentablemente los recursos de la región.

Al asociar las superficies protegidas y su entorno, se trata de un dispositivo coherente con las recomendaciones de la Convención de Río sobre la diversidad biológica.

Se trata de un marco no vinculante, lo que implica en cada país un trabajo de adaptación, sea transfiriendo el concepto en la legislación nacional, sea articulando de manera flexible los instrumentos existentes, como es el caso en Francia y en Chile.

La contribución del concepto de Reserva de la Biosfera al desarrollo sustentable.

Un enfoque comparado Francia-Chile

Desde el inicio de los años setenta, las investigaciones y las gestiones desarrolladas en el marco del programa el hombre y la biosfera (MAB), han favorecido las acciones que valorizan los estrechos vínculos entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo humano. Antes de la adopción por la UNESCO de una Resolución¹, las reservas de la biosfera sólo eran uno de los proyectos, el octavo precisamente, de este programa.

En 1995, la adopción por la conferencia general de la UNESCO de la Estrategia de Sevilla y del Marco estatutario sobre las reservas de la biosfera aumenta el peso diplomático de estas últimas. La ausencia de fuerza vinculante *a priori* de los textos que organizan esta medida de conservación de la naturaleza, limita el compromiso jurídico de los países miembros de la UNESCO, pero al mismo tiempo permite una flexibilidad que puede facilitar la aplicación del enfoque ecosistémico de la Convención sobre la diversidad biológica. La articulación entre textos vinculantes y rígidos, por una parte, y la flexibilidad de las normas y la contractualización, por otra parte, es precisamente una de las de las problemáticas más apremiantes en derecho de la conservación de la naturaleza actualmente.

A escala internacional, las reservas de la biosfera conforman una red que permite el intercambio de información y experiencias de los gestores de estas reservas. En el mes de noviembre pasado, Chile tuvo la ocasión de recordar su participación en el programa Hombre y biosfera de la UNESCO, acogiendo el XIª reunión de los programas nacionales de América Latina de las reservas de la biosfera (IberoMab).

Estas reservas se conciben, desde la Estrategia de Sevilla, como un modelo de ordenamiento territorial adecuado para conciliar la conservación de la diversidad biológica y la utilización sustentable de los recursos biológicos. La realización de este objetivo se debe fundamentar en investigaciones en ciencias naturales y

¹ Resolución 28 C/2.4 de la Conferencia General de la UNESCO, noviembre 1995.

sociales en el territorio de las reservas y sobre su integración en su contexto geográfico. Este exige asimismo la instauración de un plan de gestión, lo que relaciona la figura de las reservas de la biosfera con el ordenamiento del territorio rural.

Estos modelos atractivos de gestión de los territorios (I) tienen a veces dificultades para ser efectivos a causa de la dificultad para institucionalizarlos (II), en particular, porque deben articularse con los dispositivos existentes.

I- Un modelo atractivo de gobernanza de los espacios naturales

El concepto de reservas de la biosfera fue definido en 1974 por un Grupo de Trabajo del programa MAB de la UNESCO, como una herramienta para alcanzar un equilibrio sustentable entre las necesidades a veces conflictivas de conservar la diversidad biológica, de promover el desarrollo económico y de salvaguardar los valores culturales asociados². Tal como se indica en la Estrategia de Sevilla³, las reservas de la biosfera son espacios donde este objetivo es probado, afinado, aplicado y divulgado⁴. Este objetivo de equilibrio implica también fomentar la investigación y la observación sobre la reserva. La traducción jurídica de este concepto, poco claro en su origen, ha evolucionado (1), y algunos países integraron incluso las reservas de la biosfera en su legislación nacional (2).

1- El concepto: origen y evolución

Las reservas de la biosfera están definidas por el Marco estatutario de la Red mundial de reservas de biosfera⁵ como “superficies referentes a ecosistemas o una

² Tras el primer congreso internacional sobre las reservas de la biosfera organizado en Minsk (Bielorusia) en 1983 por la UNESCO, un Plan de acción para las reservas de la biosfera fue establecido y aprobado por la Conferencia general de la UNESCO y por el Consejo de administración del PNUMA. Permaneció en vigor hasta la adopción de la Estrategia de Sevilla y el nuevo marco estatutario.

³ La conferencia internacional sobre las reservas de la biosfera organizada en Sevilla (España) en marzo de 1995, adoptó la Estrategia de Sevilla. Esta estrategia y su marco estatutario recibieron la aprobación del Consejo de coordinación del Programa sobre el Hombre y la biosfera en junio de 1995.

⁴ UNESCO (1996), *Reservas de la biosfera: La Estrategia de Sevilla y el marco estatutario de la red mundial*, UNESCO, París.

⁵ El marco estatutario de la red mundial de reservas de la Biosfera se elaboró al mismo tiempo que la Estrategia de Sevilla, con el fin de mejorar la eficacia de cada reserva de la biosfera y reforzar la

combinación de ecosistemas terrestres y costeros/marinos, reconocidas a nivel internacional en el marco del programa de la UNESCO sobre el hombre y la biosfera (MAB)". Esta definición no implica ninguna obligación jurídica y la delimitación de las reservas de la biosfera surge principalmente del procedimiento de instauración y de las funciones que se les asignan.

Las reservas de la Biosfera son propuestas por los Gobiernos nacionales, cada una de ellas debe responder a criterios y condiciones mínimos. Son designadas por el Consejo Internacional de Coordinación del programa MAB, a petición de los Estados involucrados. Estas reservas siguen sometidas únicamente a la soberanía del Estado en el territorio donde se encuentran. La designación oficial de una reserva de la biosfera, por el Consejo del MAB, tras la evaluación de la propuesta por un Comité de expertos, representa a la vez el reconocimiento de la aplicación adecuada del concepto y la admisión del sitio en la red mundial.

Uno de los grandes objetivos de la Estrategia de Sevilla (gran objetivo II) es utilizar las reservas de la biosfera como modelos de ordenamiento del territorio y lugares de experimentación del desarrollo sustentable. Este objetivo se traduce en la obligación para las reservas de la biosfera de ejercer tres funciones presentadas en la Estrategia de Sevilla, complementarias y de igual importancia. Estas son una función de conservación de la biodiversidad que incluye los paisajes, los ecosistemas, las especies y su diversidad genética, una función de desarrollo y una función logística.

La función de desarrollo se refiere al desarrollo económico y social respetando el medio ambiente y las culturas locales. Implica el desarrollo de economías de calidad y la participación de los protagonistas en la planificación a largo plazo.

La función logística implica que *programas de investigación, vigilancia continua, educación y formación* se establezcan para conocer y administrar mejor. En particular, se trata de entender las dinámicas biológicas y sociales, y sus interacciones, y de recoger y de manejar datos estandarizados. Las reservas de la biosfera tiene que ser sitios de investigación y demostración, de ahí su importancia

comprensión común, la comunicación y la cooperación a nivel regional e internacional. Fija el procedimiento de designación de apoyo y promoción de las reservas de la Biosfera, teniendo en cuenta al mismo tiempo la diversidad de las situaciones nacionales o locales.

para la formación, la educación y la información. El artículo 3 del Marco estatutario precisa que estas funciones deben combinarse.

Son de igual importancia las tres funciones, ninguna prevalece sobre las otras, pues se trata de promover un enfoque integrado. Para alcanzarlo, las reservas de la biosfera incluyen tres zonas: una área central dotada de un estatuto jurídico que garantiza una protección a largo plazo y en la cual la mayoría de las actividades humanas están prohibidas – salvo aquellas orientadas a la conservación -- es decir, está constituida normalmente por una superficie protegida de tipo reserva integral o parque nacional ; una zona tampón claramente definida, donde sólo las actividades compatibles con el objetivo de conservación se autorizan ; una superficie de transición, que, en general, no posee estatuto de protección y que permite y favorece la utilización sustentable de los recursos. Aunque el esquema conceptual corresponde a tres zonas concéntricas encajonadas, en los hechos, las reservas de la biosfera existentes adoptan disposiciones espaciales muy variadas, teniendo en cuenta las características de las regiones donde se insertan y también la superposición de la subdivisión en zonas MAB con los perímetros existentes, tales como las superficies protegidas, y también las unidades político administrativas y otros territorios preexistentes.

Esta subdivisión en zonas está vinculada a las funciones, sin por ello superponerse, puesto que las superficies o las superficies centrales se consagran principalmente a la conservación, pero no se excluye hacer investigación, vigilancia y formación/educación. A la inversa, en la zona de transición, si se autorizan actividades productivas, aquellas deben ser compatibles con los objetivos de conservación para el conjunto de la reserva. La aplicación de la subdivisión en zonas varía según los contextos e implica a menudo que la reserva de la biosfera esté constituida por un mosaico de superficies protegidas que tienen estatutos más o menos vinculantes, así como de zonas que no tienen el estatuto de superficies protegidas y que constituyen la superficie de transición. Eso permite también que otros actores del territorio, ajenos a los gestores de superficies protegidas, intervengan en la gestión del territorio⁶.

⁶ Bonnin M. et Rodary E. (2008), Gouvernance et connectivité écologique, Vers une responsabilité partagée de la conservation de la nature in Eberhard C. (ed), *Traduire nos responsabilités planétaires. Recomposer nos paysages juridiques*, Bruylant, Bruxelles Belgique.

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 el Protocolo 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). La zonificación, necesaria para resguardar los ecosistemas, considerando sus funcionamientos biológicos y físicos, instala simultáneamente un marco de gobernanza.

A diferencia de los enfoques anteriores que limitaban la conservación sólo a las áreas protegidas, concebidas como fortalezas sitiadas o “islas”, la definición de áreas extendidas y multifuncionales invita a poner en práctica soluciones integrales e innovadoras de gestión. Es decir que la estrategia de Sevilla, al instalar un marco muy general, invita a imaginar mecanismos de gestión que vuelvan compatibles los distintos objetivos, pero sobre todo, hace necesaria la instauración de dispositivos de gobernanza que favorecen la negociación entre los actores implicados, cuyas expectativas y posturas son inevitablemente distintas⁷. La definición misma de los límites y de la subdivisión en zonas debe ser el objeto de un arbitraje entre los criterios técnicos de conservación - que llevan a considerar unidades funcionales desde un punto de vista biológico -, y las lógicas sociales, integrando en particular, la organización político-administrativa del territorio.

2-Adaptación a contextos nacionales diferentes: integración de las Reservas de la Biosfera en legislaciones nacionales

Una reserva de la biosfera es una designación internacional que no tiene efecto jurídico vinculante como tal. A la inversa de los sitios inscritos sobre la lista del patrimonio mundial que se basan en la convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural⁸ (París, 1972), o de los sitios inscritos sobre la lista Ramsar que se basan en la Convención internacional sobre

⁷ Beuret J-E (2006), Diálogo y concertación en las reservas de la biosfera: problemas y desafíos, Bouamrane, Meriem (ed.) *Biodiversidad y actores. Itinerarios de concertación*, Nota técnica 1-2006, Reservas de la Biosfera, Paris, p. 10-24

⁸ Este convenio entró en vigor el 17 de diciembre de 1975.

zonas húmedas⁹ (Ramsar, 1971) las reservas de la biosfera sólo se basan en una Resolución de la Conferencia general de la UNESCO¹⁰ (Resolución C/2.4, noviembre de 1995). Su valor y alcance jurídicos son las de una resolución de un organismo internacional. Sin embargo, el renombre internacional de las reservas de la biosfera les da una dimensión política que les garantiza, más que su fundamento jurídico, un papel importante en la protección de los espacios sensibles. Por una parte porque el mecanismo de designación implica la participación de varios servicios públicos, y se traduce por un compromiso con un organismo internacional, la UNESCO. Por otra parte, el Marco Estatutario contempla evaluaciones decenales de las reservas de la biosfera que pueden, si son negativas, llevar a la pérdida de l título¹¹.

El nuevo Plan de Acción adoptado en Madrid en febrero de 2008, recomienda “alentar a los Estados a que incorporen las Reservas de la Biosfera en su legislación” (Objetivo 11, acción 11.1). Dotar las reservas de la biosfera de un estatuto jurídico propio, presenta ventajas importantes: facilita, desde el punto de vista administrativo, la instauración de una autoridad de gestión para el conjunto del territorio en cuestión. Permite además, dotar la reserva de la biosfera de la posibilidad de gestionar un presupuesto, que proviene a menudo de las arcas estatales, pero que puede también recibir otros aportes públicos y privados, Teniendo una existencia jurídica, la reserva de biosfera, atrae más fácilmente financiamientos internacionales o créditos, por ejemplo del GEF (Global environment Fund), del FFEM (Fondo francés para el medio ambiente mundial) y ONG.

Varios países optaron por esta opción, por ejemplo Argentina, Brasil, China, México, la India, Madagascar, Malí, Ucrania y recientemente, Alemania. M. Jardin¹² destaca que en estos países existen dos tipos de reservas de la biosfera: aquellas que dependen de redes nacionales y aquellas que forman parte de la red mundial. Sin embargo, no parece que eso sea un problema en la medida en que las reservas de la biosfera representan sobre todo, un concepto de gestión y ordenamiento del territorio.

⁹ La convención de Ramsar sobre zonas húmedas entró en vigor el 21 de diciembre de 1973.

¹⁰ Resolución 28 C/2.4 de la Conferencia General de la Unesco, noviembre 1995

¹¹ Art 9. del Marco estatutario.

¹² Jardin M. (2008), Le cas particulier des réserves de la biosphère, in Garnier L. (ed), *Entre l'homme et la nature, une démarche pour des relations durables*, Réserves de biosphère, Notes techniques 3, Unesco, Paris.

En América Latina, varios países poseen textos jurídicos que hacen referencia al concepto de reservas de la biosfera¹³, es el caso, en particular, de Perú¹⁴, Cuba y Paraguay¹⁵. Otros países adoptaron una legislación específica. Es así como en Brasil, la ley n° 9.985 de 2000 contiene un capítulo específico relativo a las reservas de la biosfera, que las define como un modelo integrado, participativo y sustentable para la gestión de los recursos naturales. La gestión de estas reservas debe incluir representantes de las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y los habitantes. En Guatemala, las reservas de la biosfera figuran entre las categorías de gestión enumeradas en el artículo 8 de la ley sobre las superficies protegidas (Decreto 4-89 de 1989), en el cual se definen como sitios de importancia global en términos de valores culturales y naturales.

La ley introduce también en la normativa nacional las obligaciones relativas a la subdivisión en zonas. En México, como en Nicaragua¹⁶ las reservas de la biosfera forman parte del sistema nacional de superficies protegidas¹⁷. En Colombia, las reservas de la biosfera no se plasman en la legislación nacional. Sin embargo, en el caso de la reserva de la biosfera del Archipiélago de San Andrés, se ha creado una entidad regional autónoma, llamada Corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) cuyo consejo directivo debe coordinar las acciones de nivel nacional e internacional para dar cumplimiento a este objetivo¹⁸.

La ausencia de marco jurídico vinculante confiere a las reservas de la biosfera, grandes capacidades de adaptación, llevando a diseñar dispositivos ad hoc en función de los casos encontrados. Al mismo tiempo, al tratarse de un dispositivo de articulación de herramientas existentes, sólo puede funcionar en base a la coordinación de actores. Las reservas de la biosfera suelen abarcar una o más superficies protegidas, por lo tanto, el plan de gestión se aplica sobre zonas que no

¹³ Jaeger T. (2005), *Nuevas perspectivas para el programa MAB y las reservas de Biosfera*, Programa de Cooperación Sur-Sur, Documentos de trabajo, n°35, Paris.

¹⁴ La ley peruana sobre las superficies naturales protegidas (n° 6.834 de 1997) autoriza al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) previo que designado reservaste de Biosfera.

¹⁵ El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas menciona las reservas de la biosfera como una categoría.

¹⁶ Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y su Reglamento de 1996.

¹⁷ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1998 que se modifico en 1996.

¹⁸ Ley 99 de 1993, Diario Oficial No. 41.146, de 22 de diciembre de 1993.

implican categorías específicas de gestión tipo “áreas protegidas”, pero dependen al contrario del derecho privado o el ordenamiento del territorio rural.

II Implementación de las reservas de la biosfera : los dispositivos institucionales

Desde el punto de vista institucional, la reserva de la biosfera debe ser objeto de una política o de un plan de gestión del conjunto de la superficie en cuestión, y de una autoridad o de un mecanismo encargado de su aplicación. Se recomienda establecer mecanismos institucionales que permitan administrar, coordinar e integrar los programas y actividades, y establecer un marco para la consulta local, es decir, permitir una gestión participativa. El artículo 7 (c) del Marco estatutario de la red mundial de reservas de biosfera (Unesco 1996) indica precisamente que el plan de gestión debe ser aplicado por una autoridad o un dispositivo institucional. La responsabilidad de las reservas de la biosfera puede confiarse a una estructura pública asesorada por un comité de gestión. Esta estructura debe agrupar a los protagonistas de la región: autoridades y representantes políticos, administraciones, estructuras profesionales, asociaciones, etc. Tiene un papel de información, negociación y coordinación entre los distintos protagonistas locales (agricultores, silvicultores, cazadores, pescadores, servicios públicos, municipios, asociaciones, visitantes,...).

Dos grandes tipos de organizaciones institucionales pueden distinguirse en función de la superposición de los tipos de protección de los territorios. En varias reservas de la biosfera, que en su mayoría se crearon antes de la Estrategia de Sevilla, la reserva coincide exactamente con un área protegida preexistente. La institución de gestión puede entonces ser la del área protegida, lo que plantea el problema de la conciliación de los objetivos de conservación y desarrollo de estos territorios (A). En otros casos, las reservas de la biosfera agrupan varias superficies protegidas o tienen un territorio que sobrepasa el área protegida entonces considerada como zona núcleo. Algunas de estas reservas innovaron entonces, creando una estructura institucional o de coordinación específica (B).

Desarrollamos estos dos puntos a partir de las experiencias de Chile y de Francia, dos países que no han incorporado expresamente la categoría de reserva de la

biosfera en su orden jurídico, y buscan implementar reservas de la biosfera articulando instrumentos existentes. Por otra parte, si Chile y Francia tienen sistemas fuertemente diferenciados de protección de la naturaleza, comparten estructuras administrativas y territoriales con rasgos comunes, propios de estados centralizados pero que han avanzado en sus respectivos procesos de descentralización.

1 - Conciliación de los territorios y de la estructura institucional

En Francia y Chile, la gestión de las reservas de la biosfera generalmente se confía a organismos públicos, cuyo papel depende de la inclusión en las reservas de áreas protegidas y de la categoría de aquellas.

En Francia, se trata de un *établissement public*, entidad de derecho público con autonomía financiera creada para cumplir una misión de interés general, que no depende del poder central, sino de estructuras descentralizadas de tipo intercomunal (véase Cuadro nº1). Por ejemplo, la reserva de la biosfera puede superponerse en un territorio de un parque regional: es el caso del Luberon y los Vosges del norte. En estos dos casos, el Comité de gestión de la reserva de la biosfera se confunde con la instancia de gestión del parque natural regional¹⁹. Los parques naturales regionales presentan numerosos aspectos comunes con las reservas de la biosfera, y se consideran adecuados para servir de estructuras de apoyo, incluso si no hay cobertura completa de las funciones. Esta figura fue introducida en los años sesenta, y coincide con las reservas de la biosfera por su misión de ordenamiento integral y concertado del territorio en zonas rurales. Sin embargo, la reserva de la biosfera debe incluir áreas protegidas como superficies centrales, a diferencia de los parques naturales regionales que no tienen esta exigencia²⁰. La instancia de decisión del parque natural regional agrupa exclusivamente representantes locales y regionales. Desde 1995, los PNR están gestionados por un sindicato mixto abierto²¹. Se trata de

¹⁹ Jardin M. (2007), Les réserves de biosphère et le droit, Communication au Séminaire Développement durable en question, C3ED, Université de Versailles- Saint Quentin en Yvelines, 22 novembre 2007.

²⁰ Cibien C., Bioret F. et Genot J-C (2006), in Bouamrane M. (ed), *Biodiversité et acteurs, des itinéraires de concertation*, Réserves de biosphère, notes techniques n°2006-1, Unesco, Paris, p 22-25.

²¹ Artículos L 5721-1 a L 5721-7 del Código general de las colectividades territoriales.

una agrupación de varias colectividades territoriales, a la cual adhieren, además de las comunas e intercomunas, los departamentos y las regiones que coinciden total o parcialmente con el territorio del parque y eventualmente de otros establecimientos públicos. Funciona en base a una amplia concertación con los socios locales a través de la creación de comisiones de trabajo y órganos consultivos. Se apoya en un consejo científico que asocia representantes de las asociaciones, de los socios socioeconómicos, de los organismos públicos : estos dos niveles permiten una amplia participación en los procesos de decisión. El sindicato mixto debe, en su gestión del territorio, lograr conciliar los objetivos de protección del medio ambiente y mantenimiento de un desarrollo económico local²², lo que es perfectamente compatible con los objetivos de las reservas de la biosfera, sólo falta el objetivo de investigación científica.

Sin embargo, a pesar de la coincidencia en tre objetivos de protección y desarrollo, los casos prácticos demuestran que es difícil hacer funciona las dos herramientas en mismo territorio. Se plantean en particular en problema de las competencias respectivas en las decisiones, que llevan a menudo a la primacia del instrumento nacional por sobre el instrumento internacional.

Cuadro n°1: las reservas de biosfera en Francia

| Nombre de la reserva | Fecha de creación | Organización institucional | Superficie (hectáreas) |
|-----------------------------|--------------------------|---|-------------------------------|
| Atolón de Taiaro | 1977 | Asociación de la reserva de biosfera del municipio de Fakarava (ley 1901) | |
| Camargue | 1977 | Parque natural regional de Camargue (Sindicato mixto) | |
| Valle del Fango | 1977 | Parque natural regional de Córcega (Sindicato mixto) | 23.400. |
| Cévennes | 1985 | Parque nacional de los Cévennes | 323.000 |
| Mar de Iroise | 1988 | Parque natural regional de Armorique (Sindicato mixto) | 20.600 |
| Monte Ventoux | 1990 | Sindicato mixto de adaptación y equipamiento del Monte Ventoux | 90.000 |

²² Billet P. (2006), Les parcs naturels régionaux au risque des territoires, in *Les parcs naturels régionaux et le droit*, Revue juridique de l'environnement, n° spécial.

| | | | |
|------------------------------|------|--|-----------|
| Archipiélago de Guadalupe | 1992 | Parque nacional de Guadalupe | 65.945 |
| Vosges del norte/Pfälzerwald | 1996 | Comité de coordinación creado por protocolo internacional | 130.000 . |
| Luberon | 1997 | Parque natural regional (Sindicato mixto) | 179.600. |
| País de Fontainebleau | 1998 | Asociación de la Reserva de la Biosfera del país de Fontainebleau y de Gâtinais francés (ley 1901) | 88.000. |

Fuente: Datos UNESCO/Mab 2008

La reserva de la biosfera puede también darse conjuntamente en un parque nacional, pero con un territorio más extenso: es el caso de los Cévennes, y de Guadalupe²³. En estos dos casos, la autoridad de gestión es la responsable del parque, con una competencia más amplia desde el punto de vista territorial pero sin los mismos poderes reglamentarios. No obstante, no se recomienda la gestión por el responsable de un parque nacional. Los ejemplos ponen de manifiesto que la divergencia entre los objetivos de protección del parque nacional y entre los distintos objetivos de la reserva de la biosfera es demasiado importante y perjudica tanto la legibilidad del concepto como su aplicación in situ²⁴.

En Chile, es necesario distinguir una primera onda de creación de reservas de la biosfera, previa a la Estrategia de Sevilla, y que coincide estrictamente con áreas protegidas de distintos tipos, que pueden ser unidades de conservación del SNASPE (Parques y Reservas, y Monumentos Naturales), y que dependen lógicamente entonces de la CONAF²⁵.

Desde hace unos años, la CONAF se abocó a la creación de nuevas reservas y la adecuación de reservas existentes, a la Estrategia de Sevilla. Es el caso de la Reserva de la Biosfera de Cabo de Hornos, creada en 2005, y que presenta la

²³ Es necesario tener en cuenta no obstante que en el caso de los Cévennes, los límites del parque están en revisión para coincidir con los de la Reserva de la biosfera, y que para Guadalupe hay que extender considerablemente la Reserva de la biosfera, quizá a toda la isla. La Región se volvería entonces gestora del RB, dado que no se encargó al parque más que de las zonas centrales y tampón.

²⁴ La aplicación de la nueva ley sobre los parques nacionales podría modificar esta problemática. Sobre este tema ver: Naim-Gesbert E. (2006), *Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable*, Dalloz, p. 2061.

²⁵ Corporación Nacional Forestal

originalidad de incluir espacios marítimos en la zona tampón²⁶. La Reserva Bosques templados lluviosos de los Andes Australes se estableció en 2007. Se asienta en los parques nacionales Villarica, Puyehue, Vicente Pérez Rosales y Hornopirén y en las reservas nacionales de Mocho Choshuenco y Llanquihue.

Cuadro n°2: Las reservas de la Biosfera en Chile

| Nombre de la reserva | Fecha de creación | Organización institucional | Superficie (hectáreas) |
|--|--------------------------|--|-------------------------------|
| Bosques templados lluviosos de los Andes Australes | 2007 | CONAF Región de los Lagos | 2 296 795 |
| Cabo de Hornos | 2005 | Gobernación de la Provincia Antártica Chilena CONAF | 4 884 273 |
| Araucarias | 1983 | CONAF Jefe Regional Unidad de Gestión Patrimonio Silvestre | 93 833 |
| Fray Jorge | 1977 | Parque Nacional Fray Jorge (CONAF IV) | 73 545 |
| Juan Fernández | 1977 | Parque Nacional Archipiélago Juan Fernández (CONAF) | 9 967 |
| Campana-Peñuelas | 1984 | Parque Nacional La Campana Reserva nacional Peñuelas (CONAF) | 17 095 |
| Laguna San rafael | 1979 | Parque Nacional Laguna San Rafael Corporación Nacional Forestal de la Región de Aysén | 1 742 000 |
| Lauca | 1981 | Corporación Nacional Forestal (CONAF) | 358 312 |
| Torres Del Paine | 1978 | Parque Nacional Torres del Paine (CONAF) | 184 414 |

Fuente: Datos UNESCO/Mab 2008

²⁶ Rozzi et al. (2007), La reserva de la biosfera Cabo de Horno : un desafío para la conservación de la biodiversidad e implementación del desarrollo sustentable en el extremo austral de América, *Anales Instituto de la Patagonia*, 35, p. 55-70.

2 - Distinción de los objetivos y creación de una estructura institucional específica

El establecimiento de tal estructura institucional o incluso de simple coordinación fuera de los límites de las áreas estrictamente protegidas, es especialmente complejo de aplicar y plantea numerosos problemas de derecho y gobernanza.

En Francia, en las reservas de la biosfera cuyo territorio es distinto del de un área protegida preexistente, se optó por distintas soluciones. La reserva de la biosfera puede por ejemplo, estar constituida por un parque regional, pero con límites más amplios. Es el caso de la reserva de la biosfera de Camargue: la autoridad de gestión es la del Parque, pero en cooperación con el sindicato mixto de la Camargue Gardoise, órgano de decisión de la estructura intercomunal vecina. En este caso, la reserva de la biosfera corresponde a un nivel más de decisión, lo que implica buscar complementar las acciones del Parque con las del sindicato intercomunal. Este dispositivo, interesante del punto de vista teórico, resulta poco práctico. Se puede mencionar la utilización de estructuras existentes en un territorio que no tiene ningún estatuto de sitio protegido: es el caso de la reserva de biosfera del Monte Ventoux, que es administrado por un sindicato intercomunal. En este caso, se corre riesgo de perder de vista el objetivo de conservación, puesto que el sindicato intercomunal tiene como principal objetivo el desarrollo económico.

En algunos casos, instaurar una estructura institucional susceptible de administrar los objetivos de la reserva implicó la creación de una autoridad enteramente nueva. La ventaja de esta solución es de unificar las decisiones para el territorio. Sin embargo, esta estructura carece a menudo de las competencias necesarias para actuar. Es el caso de la nueva reserva de Fakarava, en el Pacífico, cuyo comité de gestión es una asociación sin fines de lucro ("ley 1901"), y de la Reserva de Fontainebleau. El Comité de gestión sólo tiene poderes de coordinación, la aplicación de las decisiones dependen de otras autoridades encargadas de los territorios (por ejemplo el Parque de Gâtinais y el ONF – Office National des Forêts – en este último caso). Esta innovación en la estructura de gestión de la reserva de la biosfera plantea algo más que el problema del papel de los protagonistas privados en la protección del patrimonio natural, puesto que las reservas de la biosfera tienen objetivos que van más allá y que están incluidos más en el ordenamiento del territorio.

En Chile, la ampliación de la reserva de la Biosfera Campana-Peñuelas también planteó un problema de competencia. La CONAF, responsable de la gestión de las reservas de la biosfera no puede cumplir este papel que implica una gestión de territorio fuera de toda área protegida. Se previó una nueva estructura para hacerse cargo de esta ampliación, en los parques recientemente creados. Se trata de un comité de gestión establecido por el Intendente. Es la solución que se estableció para la Reserva Cabo de Hornos, donde el Comité fue vinculado a la provincia de la Antártida. En el caso de la reserva bosques templados lluviosos y de la propuesta de extensión de la reserva La Campana-Peñuelas²⁷, la creación de los comités de gestión dependen directamente del Intendente regional.

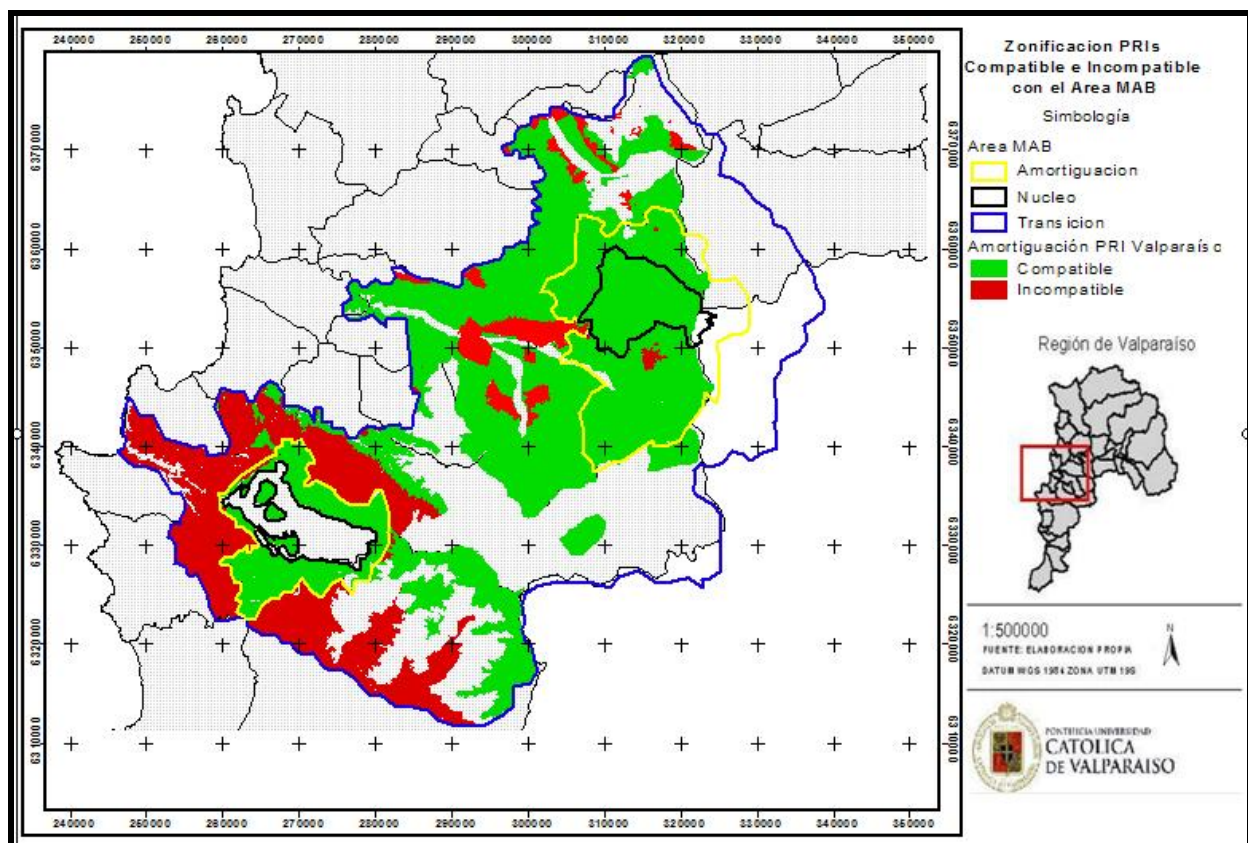
Se plantea el problema de la participación de los municipios y de los actores de la sociedad civil. Se trata de una de las exigencias de la UNESCO, y por supuesto un tema clave para hacer efectiva la gestión de las reservas de la biosfera, que implican negociaciones permanentes con los actores del territorio. Sin embargo, no existe claridad ni teórica ni práctica acerca de los mecanismos de participación. La participación de los servicios públicos y de las autoridades municipales en la preparación de los expedientes para la UNESCO y las reuniones con grupos selectos de habitantes no puedan reemplazar la participación amplia que se espera en la gestión de la reserva. En el caso de regiones densamente pobladas, como la región de Valparaíso, donde coexisten un gran número de individuos, grupos, empresas, intereses, y fuertes presiones de uso de los recursos naturales y de cambios de usos del suelo²⁸, este tema se vuelve crucial para el éxito de la reserva. Para los espacios rurales, el principal instrumento de planificación existente es el plan intercomunal, único documento – cuando existe – que tiene un valor normativo que regula el uso del suelo fuera del límite urbano. No obstante, se trata de un instrumento concebido para planificar el crecimiento urbano y no para gestionar el espacio rural. En el caso de la extensión de la reserva La Campana Peñuelas, el área está cubierta parcialmente por los planes intercomunales de Quillota y Valparaíso, que se establecieron antes de la propuesta de extensión.

²⁷ Reserva de Biosfera « La Campana-Peñuelas » Propuesta de Ampliación, Documento Base, Programa MAB, Marzo 2008, 187 páginas.

²⁸ Velut, S. et Faliès, C. , Marges urbaines, marges rurales entre Santiago du Chili et Valparaiso, *Autrepart*, 45, 2008, p. 207-219.

Si estos planes identifican bien el Parque nacional y la Reserva nacional como áreas de protección, prevén en las zonas tampón y de transición, usos que plantean problemas de compatibilidad con los objetivos de conservación, como áreas de extensión urbana, de implantación de centros de servicios y actividades, construcción de infraestructuras pesadas (autopistas, oleoductos). La cartografía establecida con la Universidad Católica de Valparaíso²⁹ da cuenta de estos puntos de fricción.

Si se considera la extensión de la Reserva como el punto de partida para un ordenamiento del territorio modelo, estos aspectos conflictivos deberían convertirse en puntos de negociación con los servicios públicos pertinentes, para modificar algunas subdivisiones de zonas, y con los protagonistas privados para que sus acciones sean compatibles con los objetivos de la Reserva. Se trata pues bien de un reto de gobernanza que deberá encarar el comité de gestión.



²⁹ Documento elaborado en el marco del convenio Pontificia Universidad Católica de Valparaíso - CONAF, por los estudiantes de quinto año, bajo la dirección de Jorge Negrete Sepúlveda, Rodrigo Figueroa y Sébastien Velut.

Otras reservas de la biosfera implican el establecimiento de una instancia de coordinación específica en virtud de la especificidad del territorio que ocupan. Se trata de las reservas de la biosfera transfronterizas.

Al centro de la Estrategia de Sevilla, uno de los principales objetivos (IV.2.6)³⁰ para reforzar la red mundial de las reservas de la biosfera, apunta a promover y favorecer los hermanamientos entre reservas de la biosfera, y a favorecer la creación de reservas transfronterizas. La coordinación de la gestión de las reservas de la biosfera transfronterizas se volvió una de las prioridades del programa. Se adoptaron algunas recomendaciones para el establecimiento y el funcionamiento de las reservas de la biosfera transfronterizas³¹. El fin de este reconocimiento común es sobre todo coordinar las acciones, procurar que “el trabajo de las dos estructuras en su conjunto se acerque en favor de un patrimonio compartido”³². No obstante, es necesario que la cooperación esté apoyada al nivel político adecuado. Pero las relaciones internacionales son de competencia de los Estados y las autoridades locales o de gestión de Parques y reservas no pueden decidir solas de la creación de una reserva transfronteriza³³.

Para Europa, se firmó en Madrid el 21 de mayo de 1980 el convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre las colectividades territoriales. Por este convenio, los Estados se comprometieron “a facilitar y a promover la cooperación transfronteriza” a escala local, permitiendo a las autoridades locales llevar a cabo acciones de cooperación internacional con cierta libertad en sus territorios respectivos. Los acuerdos previstos por este convenio pueden extenderse, entre otros ámbitos, al desarrollo regional o a la protección del medio ambiente. Este convenio está completado por una serie de Anexos en forma de “modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y contratos” que son tantos ejemplos de actos que pueden firmar los Estados para organizar la cooperación transfronteriza de las

³⁰ No existían más que dos reservas de la biosfera transfronterizas antes de la adopción de la Estrategia de Sevilla: La reserva de los Tatras (Polonia / Eslovaquia) y la reserva Krkonoše/Karkonosze entre la República Checa y Polonia.

³¹ The Unesco Man and the Biosphere (MAB) Programme's Seville +5, Recommendations for the establishment and functioning of Transboundary Biosphere Reserves (Unesco, 2000).

³² Thiry Emmanuel et Al (1999), Les réserves de biosphère transfrontalières : nouveaux modes de coopération entre les Vosges du Nord et le Pfläzzerwald, Natures et ressources, Vol 35, n°1, p. 18-29

³³ Fall J. (1999), Transboundary biosphere reserves : a new framework for cooperation, Environmental Conservation, 26 : 252-255, Cambridge University Press.

colectividades locales en distintas hipótesis³⁴, entre ellas, la creación de parques transfronterizos. El establecimiento de tales marcos jurídicos que están condicionados a una flexibilidad del concepto de soberanía del Estado en favor de las colectividades descentralizadas, puede permitir una verdadera cooperación en la gestión de espacios naturales de un único sostenedor, como en el caso de la reserva de la biosfera transfronteriza Vosges del Norte (Francia) - Pfälzerwald (Alemania). Dos personas están encargadas de desarrollar la cooperación transfronteriza (un alemán y un francés), y se estableció un consejo científico transfronterizo, constituido por tres representantes de los dos consejos científicos nacionales. Sin embargo, el derecho internacional de la conservación de la naturaleza difícilmente reconoce la cooperación entre dos áreas protegidas, y muy esporádicamente las zonas protegidas transfronterizas.

Esto se explica, en particular, por la ausencia de definición jurídica de un área protegida transfronteriza, ya que si el ecosistema o la zona natural está protegida de cada lado de la frontera, el estatuto jurídico de la zona, su gestión y las personas responsables permanecen sujetos a la legislación nacional. El caso de la tentativa de establecimiento de una reserva de la biosfera transfronteriza entre Chile y Argentina, ilustra bien este fenómeno, y la dificultad de instaurar un modelo común de gestión. Ambos países presentaron sendos expedientes a la UNESCO, y a pesar de la voluntad expresa de las autoridades locales y de los organismos de gestión, no fue posible crear una reserva única.

La visión amplia de la protección más allá de los límites de las áreas protegidas stricto sensu tuvo en los inicios de las reservas de la biosfera un carácter precursor, y se encuentra actualmente muy difundidas. Como las reservas de la biosfera no crean nuevas áreas protegidas, sino que plantean la articulación de las áreas existentes y su mejor inserción territorial, tienen que adecuarse a los dispositivos nacionales de administración del territorio y de protección de la naturaleza. En este sentido, la implementación de las reservas obliga a conformar dispositivos de

³⁴ Este convenio fue completado por un Protocolo adicional abierto a la firma de los Estados signatarios del convenio-marco, en Estrasburgo el 9 de noviembre de 1995, bajo los auspicios del Consejo de Europa, y entró en vigor el 1º de diciembre de 1998. Este protocolo tiene por objeto reforzar el convenio-marco, reconociendo expresamente, bajo ciertas condiciones, el derecho de las colectividades territoriales a celebrar acuerdos de cooperación transfronteriza.

gestión y toma de decisión que superen las limitaciones de los que existen. En este sentido, tanto Francia como Chile, tienen la oportunidad de crear herramientas que compatibilicen desarrollo y conservación de la naturaleza en sitios pilotos que sirvan de modelo para su desarrollo sustentable.

Bibliografía

Araya, P. y Clüsener-Godt, Miguel (2007), *Reservas de la Biosfera. Un espacio para la integración de conservación y desarrollo*, CONAF – UNESCO, 248 p.

Beuret J-E (2006), Diálogo y concertación en las reservas de la biosfera : problemas y desafíos, Bouamaran, Meriem (ed.) *Biodiversidad y actores. Itinerarios de concertación*, Nota técnica 1-2006, Reservas de la Biosfera, Paris, p. 10-24

Billet P. (2006), Les parcs naturels régionaux au risque des territoires, in *Les parcs naturels régionaux et le droit*, Revue juridique de l'environnement, n° spécial.

Bonnin M. et Rodary E. (2008), Gouvernance et connectivité écologique, Vers une responsabilité partagée de la conservation de la nature in Eberhard C. (ed), *Traduire nos responsabilités planétaires. Recomposer nos paysages juridiques*, Bruylant, Bruxelles Belgique.

Cibien C., Bioret F. et Genot J-C (2006), in Bouamrane M. (ed), *Biodiversité et acteurs, des itinéraires de concertation*, Réserves de biosphère, notes techniques n°2006-1, Unesco, Paris, p 22-25.

Fall J. (1999), Transboundary biosphere reserves: a new framework for cooperation, *Environmental Conservation*, 26: 252-255, Cambridge University Press.

Jaeger T. (2005), *Nuevas perspectivas para el programa MAB y las reservas de Biosfera*, Programa de Cooperación Sur-Sur, Documentos de trabajo, n°35, París.

Jardin M. (2008), Le cas particulier des réserves de la biosphère, in Garnier L. (ed), *Entre l'homme et la nature, une démarche pour des relations durables*, Réserves de biosphere, Notes techniques 3, Unesco, Paris.

Michelot A. (2006), Les réserves de biosphère : quelle perspective pour la gestion des crises environnementales ? Le cas du complexe du W du Niger. In Beck C. et al (ed) *Temps et espaces des crises de l'environnement*, 410 pages, Editions Quae, Nancy, p 117-130.

Naim-Gesbert E. (2006), *Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable*, Dalloz, p. 2061.

Primack, R. et al. (2001), *Fundamentos de conservación biológica. Perspectivas latinoamericanas*, México, FCE, 2001, 797 p.

Rozzi et al. (2007), La reserva de la biosfera Cabo de Hornó : un desafío para la conservación de la biodiversidad e implementación del desarrollo sustentable en el extremo austral de América, *Anales Instituto de la Patagonia*, 35, p. 55-70.

Unesco (1996), *Réserves de biosphère : La Stratégie de Séville et le cadre statutaire du réseau mondial*, Unesco, Paris.

Velut, S. et Faliès, C. (2008), Marges urbaines, marges rurales entre Santiago du Chili et Valparaiso, *Autrepart*, 45, 2008, p. 207-219.