



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

**POLÍTICAS PÚBLICAS ADECUADAS, QUE COMPENSEN ECONÓMICAMENTE A
LOS CRIADORES PECUARIOS ANTE ATAQUE DE DEPREDADORES SALVAJES,
PERMITEN TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE VIVIR EN UN MEDIO
AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN.**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

NICOLÁS PRADO GARCÍA-HUIDOBRO

Profesor: Paulino Varas Alfonso

Santiago de Chile

2018

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, que me mostraron y criaron en la vida del campo, con la oportunidad de desarrollarme profesionalmente. A ellos debo el interés por indagar problemáticas actuales de las personas que trabajan en labores agrícolas y ganaderas, procurando cooperar para que tengan en un futuro las mismas oportunidades y la posibilidad de elegir libremente entre una profesión y un oficio. Orgullosamente pude tomar ambos caminos, el del campesino y del abogado, sólo gracias a sus increíbles esfuerzos.

Tabla de contenido

I. INTRODUCCIÓN	6
II. PROBLEMA ENTRE HUMANOS Y PUMAS	11
III. ACTORES	15
III.I. CRIADORES PECUARIOS.....	15
III.I.I. PRESENCIA Y DESARROLLO EN CHILE	16
III.I.II. EL PUMA	24
III.II. ESTADO.....	28
III.II.I. DEBER DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	28
IV. LA DESIGUALDAD DE LAS CARGAS PÚBLICAS	38
V. POLÍTICAS PÚBLICAS ACTUALES	45
V.I.- Ley de Caza, Código Penal y Estudios Públicos para determinar.....	46
V.II. REACCIÓN DE GANADEROS A POLÍTICAS PÚBLICAS EXISTENTES	50
VI. LEGISLACIÓN COMPARADA	52
VI.I. ITALIA:	53
VI.II. ESPAÑA:	55
VI.III. CANADA	58
VII. SOLUCIONES QUE SE POSTULAN	62
VII.I. SEGURO GANADERO:	62
VII.II. SISTEMA DE COMPENSACIÓN.....	65
VIII. CONCLUSIÓN	68

IX. BIBLIOGRAFIA 73

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo principal de esta investigación es delimitar el marco de protección en que los protagonistas de la relación conflictiva que se presenta, puedan encontrarse en un punto de equilibrio o se logre considerar que, por medio de la normativa adecuada, vivan en paz. Para entender el punto de encuentro, debe hacerse un esclarecimiento de los conceptos que están en juego, a saber: los criadores y sus rebaños, que sufren pérdidas a su patrimonio por los ataques de pumas; el Estado y sus políticas públicas de protección a la propiedad y al medio ambiente; los derechos fundamentales en disputa y la desigualdad que implica; y medidas adoptadas en otros países para tratar el mismo problema.

Las soluciones hasta ahora planteadas (protección en Ley de Caza; entrega de subsidios para hacer encierros nocturnas de ganado; planes de educación a ganaderos, etc.) no han corregido verdaderamente la cuestión, por lo que se debiese analizar la aplicación de un sistema legal de compensación económica, complementada con medidas preventivas de carácter práctico. Para eso, y también para determinar a quién corresponde asumir el costo de dichas compensaciones, debe quedar claro que hay un choque de derechos fundamentales, por lo que la Administración debe intervenir saneando la desigualdad, y presentarse esta vía de tal modo a los criadores de ganado, que entiendan que la opción de cazar a los pumas no es la correcta.

No se pretende dar solución definitiva y zanjar este extenso problema, sino que sólo comenzar a dar luces a una posible orientación del asunto, alineando la discusión hasta ahora sólo científica a las materias que caben en la esfera del derecho. Reconocer la presencia de un conflicto de Derechos Fundamentales, donde hay multiplicidad de elementos en juego. En este estudio, se hace enfoque especial a los derechos afectados con la intención de hacer prevalecer la protección al medio ambiente como una necesidad humana. Se verán los factores socioculturales que están presentes en el conflicto, y el impacto que tiene en la vida de miles de personas campesinas la falta de políticas públicas que zanjen un conflicto tan antiguo como lo es el de los humanos con los pumas.

I. INTRODUCCIÓN

“Antes de asumir la idea de conservación, y durante mucho tiempo, los humanos extinguiamos cuantas fieras pudimos. Las que se salvaron lo deben a que consiguieron escapar a nuestra persecución, porque eran raras, o porque vivían tan solo en parajes alejados o inaccesibles. Hoy esa protección “natural” ya no basta, pues vivimos en un planeta humano, altamente tecnificado, y nada ni nadie quedan al margen de nuestras acciones. Hace falta nuevas barreras, artificiales en este caso, que limiten nuestra capacidad de acción. Esas son las leyes y normas, acuerdos que la sociedad se da a sí misma con objeto de limitar la libertad individual en aras al bien común”¹. Estas palabras comprimen y representan un pensar cada vez más generalizado en nuestra sociedad, el sentimiento de una responsabilidad ambiental está constantemente en crecimiento y va descubriendo nuevas áreas de intromisión. Donde no se creía que había un daño al planeta, o simplemente se desconocía su existencia, hoy encontramos a alguien haciendo algún esfuerzo por la conservación de nuestro entorno natural. Lo importante es que cada vez se hace más evidente que desde cualquier área de la sapiencia humana es posible aportar a la conservación del entorno. Desde luego, la vía legal es una de las herramientas que está demostrando ser muy eficiente para el control y regulación de dichos daños, y evidentemente, sancionar cuando el deterioro ambiental ya se materializó.

El derecho ambiental, como rama del derecho es algo bastante reciente², pero desde hace décadas se han incrementado los esfuerzos para su desarrollo, logrando el **reconocimiento constitucional** del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En este sentido, gracias al creciente interés que despierta en la humanidad toda, hoy podemos hablar de Constitución Ambiental, que debe entenderse como *“aquel conjunto de disposiciones constitucionales que expresa o implícitamente, por la vía del*

¹ Calzada J., Mora Ruiz M, Giles Carnero R y Márquez Ruiz C. 2010. LINCE IBÉRICO: ASPECTOS JURÍDICOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA ESPECIE. SECEM, Málaga. Pp. 11.

² Podemos reconocer que los primeros esfuerzos en esta materia surgen de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, en cuya declaración final se expresa que *“el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”*.

establecimiento de un derecho, de una restricción, o de un deber estatal, tienen por finalidad la protección ambiental”³.

En pos de dicho fin proteccionista, en el caso de Chile se ha venido formando una línea de interés que incluye la participación en numerosos pactos y acuerdos internacionales⁴ en las últimas décadas, ratificando 24⁵ de ellos. Esto implica otorgarles carácter de ley local, como consagra el artículo 5° de la Constitución Política de la República.

Nuestra Carta Fundamental reconoce expresamente la protección al medio ambiente, y según Jorge Bermúdez Soto, es calificable como Constitución Ambiental, pues el artículo 19N°8 CPR plantea los aspectos que según la definición dada se requieren para ser entendida como tal. Se le atribuye, por tanto, el carácter de Derecho Fundamental, y determina literalmente el **deber** Estatal de protección al medio ambiente, dando a la Ley un rol protagónico en dicha obligación: *“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

8º El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente;”.

Para respaldar dicho objetivo, y en concordancia con la misión activa que debe asumir la ley, es que el legislador constitucional se encargó de dar tutela al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, por medio del Recurso de Protección que se recoge en el artículo 20 inc.2° de la CPR: *“Procederá, también, el recurso de protección en*

³ **Bermúdez Soto, Jorge**. Fundamentos Del Derecho Ambiental. II Protección Ambiental y Constitución. 2014. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Valparaíso. Pp. 71.

⁴ Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural suscrita en UNESCO París el 16 de Noviembre de 1972; Decreto 296 (1986) Promulga Convenio para la Protección del Medio Ambiente y la Zona Costera del Pacífico Sudeste suscrito en Lima Perú el 12 de noviembre de 1981; Decreto 1963 (1995) Promulga Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro; Decreto 173 (2008) Promulga el protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas y su anexo; entre otros.

⁵ www.bcn.cl:

https://www.leychile.cl/Consulta/listado_n_sel?_grupo_aporte=&sub=509&agr=1020&comp=

el caso del N° 8º del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.” De esta manera, el legislador consagró el derecho en sí, reconoció un deber del Estado y garantizó su tutela constitucional, yendo más lejos que muchas otras normativas constitucionales comparadas.

Respecto a la intención del legislador, hay dudas respecto a que el motor principal fuese por el deseo de protección del medio ambiente per se, que poco a poco se ha ido profundizado, sino que lo hace como uno de los métodos para garantizar el derecho a la Vida y a la integridad física y psíquica del 19 N°1 y la protección de la salud de las personas tutelada por el 19N°9. alguna doctrina ha analizado que parece evidente que *“no podría con base en el artículo 19 N°8 CPR, elevarse una pretensión dirigida a obtener la protección del medio ambiente como tal, sin relación a persona alguna (del cuidado del medio ambiente como tal se encargan otros instrumentos de la Administración, como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental). Por el contrario, el derecho tiene un contenido netamente antropocéntrico, sus titulares son las mujeres y hombres (todas las personas dice el artículo 19 en su encabezamiento), son sólo estos los titulares del derecho”.*⁶

Ahora, ¿Qué entendemos por medio ambiente, cuál es su alcance para nuestro ordenamiento jurídico? Esta definición puede abarcarse desde innumerables conceptos, donde dilucidar su alcance puede tornarse excesivamente engorroso. Afortunadamente, el legislador zanjó posibles confusiones dándole significación expresa en la *Ley de Bases Generales del Medio Ambiente*, que define para todos los efectos legales al medio ambiente como *“el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de la naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.* Es en este sentido que aparece la opinión doctrinaria opuesta a la visión Antropocéntrica de este derecho. Gonzalo Cubillos Prieto cree que no

⁶ **Bermúdez Soto, Jorge.** Fundamentos Del Derecho Ambiental. II Protección Ambiental y Constitución. 2014. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Valparaíso. Pp. 75.

sólo se debe observar el 19N°8 CPR como un derecho meramente enfocado en el humano, pues *“teniendo a la vista la historia fidedigna de su establecimiento, como una interpretación finalista de la garantía constitucional, creemos que ella también se extiende al interés por el uso sustentable de los recursos naturales....Por ello, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sólo comprende la contaminación propiamente tal, sino que también por el uso o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables”*⁷.

Pese a la presencia de dos, o quizás más, posturas en cuanto al fin último del legislador, la intención de este fue tutelar efectivamente la conservación del medio ambiente, ya sea por interés de contenido netamente antropocéntrico o por la necesidad de consagrar también el desarrollo sustentable de nuestra sociedad reflejado en el cuidado de los recursos naturales, pero el resultado parece ser el mismo.

Independiente de la discusión doctrinaria, luego de reconocer la existencia de un derecho constitucional con interés ambiental en nuestro país, es posible entonces dilucidar conflictos puntuales que caben en dicha esfera de protección, en virtud de analizar su coherencia con el Ordenamiento Jurídico local. Así nos acercamos al objeto de protección que a esta investigación incumbe. La flora y fauna como *elementos de la naturaleza biológica*, que deben resguardarse de manera tal que los ecosistemas se mantengan lo menos alterados posibles, y que ante una irrupción, el Estado se encargue en determinar el alcance de esta y la posible necesidad de intervenir.

Más puntualmente y respecto a la protección de la fauna, dado que hay reconocimiento taxativo de ciertas especies como protegidas por ley⁸, es que cualquier acto que atente contra aquellas, requieren de la intervención de la Administración, ya sean estas ex ante o ex post a la comisión de la contravención al Medio Ambiente.

⁷ **Cubillos Prieto**, Gonzalo. La Extensión de la Garantía Constitucional referida al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Gaceta Jurídica 2001. Pp. 265

⁸ Ley de Caza N° 19.473, del Ministerio de Agricultura , sustituye texto de la ley n° 4.601, sobre caza, y artículo 609 del Código Civil ;y sus respectivos Reglamentos.

Dentro del listado de especies protegidas, y cuya cacería o persecución están expresamente prohibidas, está el puma. Pero lamentablemente, dicha prohibición es hoy un gran problema para los criadores de ganado a lo largo de todo Chile, quienes cazan y persiguen a aquellos como uno de los métodos más efectivos de evitar las pérdidas en su patrimonio animal. Es por tanto, inútil para la conservación de la fauna la prohibición de caza establecida en la ley actual como única medida legal con ese fin, pues es evidente que no se cumple la prohibición de caza, ni se cumplirá mientras los ganaderos sigan sufriendo ataques de pumas, bajo riesgo de llegar así al triste final de la extinción. En este contexto de presa-depredador mutuo en que se relacionan los criadores pecuarios y el gran felino, se nos presenta un choque de Derechos Fundamentales: la propiedad y libertad económica, en oposición a la conservación de un ambiente libre de contaminación, con la aparición importantísima de la figura constitucional de la Desigualdad de las Cargas públicas. Así, un conflicto dado en las cordilleras y pre cordilleras de nuestro país, es inevitablemente constitucional, y procede por tanto hacer un análisis legal de las alternativas y soluciones.

El presente trabajo se dividirá en tres partes: en primer lugar se contextualizará al lector sobre el problema, presentando a los actores en conflicto y explicando la relación humano-puma que, se supone, es poco conocida; luego se estudiarán las figuras legales que entran juego en esta belicosa relación, con un paso por la legislación comparada en materias similares y; finalmente se expondrá en la conclusión la alternativa que se postula como más factible, para desarrollar en base a ella una política pública de carácter normativo que proteja al medio ambiente y resguarde la propiedad de los criadores pecuarios.

II. PROBLEMA ENTRE HUMANOS Y PUMAS

Desde hace décadas que los problemas generados por el choque entre el humano y el medio ambiente han debido tratarse por los más diversos medios para dar una solución, pues estaba siendo demasiado evidente que la capacidad depredadora de nuestra especie ganaba injustamente la pulseada. Dentro de varias definiciones que se pueden encontrar en cuanto a este conflicto, parece acertada la propuesta en 2005 por el World Wildlife Fund (WWF), quien lo trata como *“cualquier interacción entre seres humanos y vida silvestre que resulta en algún impacto negativo en los sistemas sociales, económicos o culturales humanos, en la conservación de las especies silvestres, o en el medio ambiente”*⁹. De este modo, han aumentado en los últimos años las discusiones en esta materia, que hasta hace no mucho era, con suerte, problema de los científicos y ambientalistas. En este contexto aparece el derecho, que nos atañe directamente, y que ha venido a participar de manera cada vez más activa.

*“Es un hecho, que tras la ocupación de tierras por parte del hombre, para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, forestales, acuícolas, industriales o de urbanización, se producen distintas interacciones con la naturaleza, generándose con ello crecientes modificaciones en la estructura y composición de los ecosistemas y paisajes.”*¹⁰

Es calve para el entendimiento del problema ver el origen de éste, y detectar dónde se encuentran los actores y se produce el choque de intereses. Sin ir muy lejos en la investigación se descubre que la cuestión nace únicamente por la superposición de los hábitats, producto del avance del ser humano en su desarrollo y conquista de zonas agrestes para su asentamiento. *“El hábitat de un organismo corresponde al espacio físico que éste ocupa durante su vida y donde ocurren sus recursos y las condiciones ambientales*

⁹Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp. 10

¹⁰Ojeda P., Marcos; Perez B., Heriberto. La caza del puma en Magallanes. Una mirada histórica-actual del conflicto entre el predador y la actividad ganadera. Universidad de Magallanes. Punta Arenas, 2009. Pp. 9

que permiten su desarrollo y sobrevivencia".¹¹ Es en este escenario, el hábitat común, en el que se produce el problema, pues la condición humana nos impulsa constantemente al deseo de mayor progreso, siendo difícil encontrar un punto de satisfacción, lo que lleva muchas veces a irrumpir definitivamente los equilibrios naturales.

No puede negarse que el puma pertenece naturalmente a las zonas que hoy son habitadas y explotadas por los humanos, pero tampoco debe entenderse como una grave falta de estos últimos considerados de manera individual (por ejemplo, al criador de cabras que debe pastorear en la cordillera de los Andes), pues el hecho de instalarse en los lugares más apartados es sólo el precio que se debe pagar por la vida en sociedad y el avance de la civilización. Así es como hoy, hombres y mujeres comparten un hábitat con carnívoros salvajes, en el que los primeros se impusieron como "predominantes". Dada esta condición o característica que nos permite subyugar a la naturaleza (hasta el punto que por experiencia sabemos que tenemos alcance) es que debemos hacer uso de nuestra posición favorable para solucionar el conflicto, respetando el hábitat que hoy en día pertenece a todo ser vivo.

Hay que evitar el fanatismo ambientalista que lleve a desconocer que los criadores pecuarios, o cualquier otro ser humano que desarrolle su actividad en zonas naturales, también forman parte del hábitat en que los animales salvajes se desarrollan, pues el devenir diario de quienes practican la actividad ganadera de crianza y pastoreo de sus animales en un territorio determinado, calza con la definición dada del concepto. El asunto es que, dado un espacio compartido en que se genera una disputa entre el ser humano y la naturaleza, ¿Cómo lo solucionaremos? ¿Nos imponemos y dominamos, o convivimos y conservamos? Dentro de estas preguntas se enmarca la interrogante de cómo enfrentar en Chile el conflicto entre el ser humano y los pumas, y es lo que en definitiva se verá en este estudio.

¹¹ Informe País, Estado del Medio Ambiente en Chile en 2008. 2008, GEO CHILE, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Análisis de Políticas Públicas, UCH. Santiago, Pp.192-193

“Ciertamente la argumentación respecto que el Puma ataca al ganado, principalmente ovino, ha sido la bandera justificadora de que se le persiga, expulse, hostigue y mate. Así este conflicto ha existido desde siempre si consideramos los extensos terrenos que ocupan las estancias Ganaderas localizadas en las áreas de las Provincias de Magallanes y Última Esperanza, desde la mitad del siglo XIX y XX.”...

“Los grandes carnívoros generan un conflicto particularmente intenso, por la capacidad que ellos poseen de atacar al ganado doméstico. Esto genera un fuerte antagonismo y arraigada hostilidad cultural hacia los mismos...”¹²

Las cordilleras y pre cordilleras han venido a ser el espacio al que se adentraron los criadores de ganado para hacer sus vidas, pero es justo ahí donde aún se encuentra la naturaleza más salvaje y las criaturas más feroces. Se genera entonces una lucha por la sobrevivencia entre humanos y animales salvajes, donde finalmente se cambian los roles de depredador. Está absolutamente arraigado en la cultura rural, el temor y antagonismo con el puma, lo que ha llevado a siglos de rivalidad, que ha significado la disminución notable de esta especie, lo que en definitiva atenta contra el equilibrio medioambiental.

“El aumento de los ataques al ganado por parte de los carnívoros silvestres produce una merma en la masa ganadera y por ende, en los ingresos económicos de los ganaderos, lo que genera un conflicto entre la ganadería y la conservación de las especies de carnívoros, especies fundamentales para el funcionamiento de los ecosistemas naturales.”¹³ Así, la percepción negativa respecto del puma, si bien es justificada en cierta medida, se ve acrecentada por los cuentos e historias que se transmiten de una generación a otra y que siempre tiene relacionado al puma con la pérdida del patrimonio. El gran problema es que efectivamente el puma genera gran daño a la propiedad de los criadores de ganado, pero no es atribuible culpa alguna al felino, pues hoy consideramos inviable como sociedad que

¹² Ojeda P., Marcos; Perez B., Heriberto. La caza del puma en Magallanes. Una mirada histórica-actual del conflicto entre el predador y la actividad ganadera. Universidad de Magallanes. Punta Arenas, 2009. Pp. 10

¹³ Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp. 154

un animal sea condenado, pero de alguna manera debe solucionarse el problema para quienes sufren la merma en su patrimonio con pocas posibilidades de protección.

III. ACTORES

Hay dos actores principales con intereses contrapuestos. Por un lado está la **Sociedad** toda, cuyo interés en este asunto es la conservación del medio ambiente, buscando para ello la protección del Estado cuando algún agente dañe a la naturaleza. Esto es respaldado por su deber de protección a la garantía del mencionado derecho fundamental del artículo 19N°8 como derecho de todos los ciudadanos. En la otra vereda están los **Productores Pecuarios**, quienes desarrollan su actividad económica también con respaldo de la Constitución (19 N°21 y N°24), pero la misma naturaleza protegida por el Estado es la que le genera los mayores daños y pérdidas económicas. Es ahí donde nace el conflicto, pues los ganaderos recurren a la persecución y muerte del agente dañino, que al ser especie protegida, resulta en una contravención directa de la ley. En consecuencia, el **Estado** debe ubicar su posición de mediador entre ambos actores y lograr el equilibrio que termine por satisfacer los derechos fundamentales de uno y otro, generando las políticas públicas oportunas para el fin perseguido.

III.I. CRIADORES PECUARIOS

La actividad pecuaria es según la RAE, aquella perteneciente o relativa al ganado, entendiendo por tales en nuestro territorio, la crianza de aves, porcinos, ovinos, caprinos, bovinos, equino, camélidos sudamericanos domésticos, etc. La actividad tiene por fin principal la producción de alimentos, pero también es importante la generación de recursos naturales destinados al trabajo, a vestimenta, compañía, recreación y deporte, entre otros fines a los que se destinen individualmente los animales.

Hoy, como hace cientos de años, los criadores de ganado pastorean sus animales fuera de la seguridad de los poblados o zonas urbanizadas, ya sean estas propiedades estatales o privadas. Esta técnica se emplea desde tiempos inmemoriales por cada grupo

de hombres y mujeres que se dedicaron a esta actividad en todo el mundo. Los recursos son por esencia agotables, y más aún cuando el crecimiento de los espacios urbanos fuerzan a quienes viven de la actividad agropecuaria a alejarse de los asentamientos urbanos para conseguir lugares donde desarrollarse. Es en esa migración hacia zonas más salvajes donde se produce el choque con lo que hasta ese momento no se ha alterado en la naturaleza, justo ahí donde las presas domésticas aparecen como alternativa a los depredadores salvajes.

*“A causa de esta problemática es que en muchos casos los carnívoros silvestres son considerados como plagas por la comunidad, ya que en opinión de los estancieros estos consumen animales domésticos en desmedro de las presas silvestres.”*¹⁴

Criadores de ganado ven su Propiedad afectada por el depredador salvaje, por lo que matan a los pumas, que son a todas luces un enemigo declarado en todas las zonas rurales ganaderas. *“Yo desde chico, de que tengo memoria, que le tengo mala al león. Me crié escuchando historias del puma, de los animales que nos mataba y de las carreras para cazarlo. Claro que es un bicho bonito, pero cuando te come un potrillo o las cabras, se le termina la gracia”*¹⁵

III.I.I. PRESENCIA Y DESARROLLO EN CHILE

La ganadería es una actividad histórica a lo largo de todo el territorio, aún hoy con gran presencia en sectores cordilleranos y precordilleranos de Arica a Punta Arenas. Las técnicas se han mantenido intactas y son similares en todos lados, evidentemente con las diferencias en virtud de la disponibilidad de recursos y los espacios explotables, la variación climática, la altura sobre el nivel del mar y el tipo de ganado en el que se especializa cada

¹⁴Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp. Pp. 3

¹⁵ Benedicto Ibacache Gil, entrevistado el 23/10/2017, criador de ganado caprino en Chalaco, Comuna de Petorca, Quinta Región de Valparaíso

zona. De cualquier modo, pese a las distintas dificultades a las que deben enfrentarse los criadores pecuarios, hay un factor común, y es el ataque de los pumas a la propiedad de los crianceros. La actividad es desarrollada, por lo general, en territorios de propiedad privada, donde los criadores son los dueños exclusivos o como comunidad¹⁶, o donde los criadores arriendan el suelo para los pastoreos (talaje), quedando sujetos a las condiciones del dueño. Es por esa razón, que se hace muy difícil la regulación del conflicto en terreno, pues los afectados están ejerciendo sus facultades de dominio o al menos de uso y goce sobre sus suelos, no asimilando como razonable la prohibición de perseguir y cazar al puma que le genera daño dentro de su territorio. En los casos de desarrollar la actividad en propiedad fiscal, estas normalmente tienen poca presencia de agentes estatales que controlen o regulen la actividad ganadera de pastoreo en esos terrenos.

En virtud de la larga geografía chilena, vale hacer una diferenciación zonal para el análisis del conflicto:

a) En el extremo norte de nuestro país la actividad ganadera principal consiste en la crianza de camélidos sudamericanos domésticos, es decir, llamas y alpacas.

*“El altiplano de la región de **Arica y Parinacota**, es habitado principalmente por ganaderos Aimara que basan su sustento económico en la ganadería de camélidos domésticos (alpacas y llamas) y ven afectada su actividad debido a la pérdida en el número de animales producida por dos depredadores fundamentales: puma (*Puma concolor*) y zorro culpeo (*Pseudalopex culpaeus*)...En las comunas de Putre y General Lagos, ubicadas en la Región de Arica y Parinacota, la ganadería de camélidos domésticos sufre continuas pérdidas producto de los ataques de depredadores, afectando la actividad ganadera, principal sustento económico de las comunidades Aimara”¹⁷.*

¹⁶ Así ocurre en la IV y V región, donde las zonas cordilleranas son propiedad de comunidades agrícolas, son algunas de ellas: Choapa, Quelén, Pedernal, El Sobrante, Alicahue.

¹⁷ Jury Toro, Patricia. Caracterización de las interacciones entre la ganadería camélida doméstica y depredadores silvestres en la Provincia de Parinacota, Región de Arica y Parinacota. Facultad de Medicina Veterinaria, Universidad de Chile. Santiago, 2016. Pp.1

En esta zona, hay una gran presencia de comunidades altiplánicas que se encuentran profundamente aisladas, por lo que es normal encontrar baja escolaridad y condiciones de vida muy básicas en lo que a servicios públicos respecta, siendo en algunos casos nulos. Esto sumado a la “tragedia” nacional de la centralización en las ciudades, donde las comunidades rurales ven día a día disminuida su población por la *“disgregación social, progresivo envejecimiento de los ganaderos y cambio en la dinámica rural -asociada al concepto de nueva ruralidad- lo que implica que los ganaderos no se dedican exclusivamente a la ganadería, dificultando el cuidado de llamas y alpacas.”*¹⁸

La falta de escolarización y los escasos recursos económicos de estas comunidades indígenas, ha sido siempre la tónica de su situación. Se ven obligados a desarrollar la actividad agrícola y ganadera con miras al auto sustento, siendo sus animales la principal fuente de medios para sobrevivir. Ahora, como cada día la actividad pecuaria es más difícil, por la poca rentabilidad que tiene y la falta de apoyo de programas estatales que fomenten la conservación de esta actividad tan antigua y arraigada en el patrimonio cultural de las comunidades originarias, es que las nuevas generaciones han perdido el interés por la crianza. La jornada de los ganaderos es larga y extenuante, y muchas veces al final del día, no se ven los frutos esperados por las pérdidas que se han generado en los rebaños, las que en la mayoría de los casos provienen del ataque de los depredadores salvajes. La lógica para ellos, es eliminar al depredador, bajo riesgo de ser sorprendidos y sufrir la pena que saben corresponde a ese delito.

b) En el recorrido por el norte de nuestro territorio nacional se llega a la **Región de Coquimbo**, donde se desarrolla activamente la actividad pecuaria, y es aún hoy en día de gran importancia para la economía local. Esta zona semidesértica ha sido la región de crianza de cabras y sus productos durante décadas, donde los crianceros deben buscar los recursos necesarios para el pastoreo de manera constante, pues la zona presenta constante escases de recurso hídrico y cuenta con bajas precipitaciones anuales, y por ende pastizales

¹⁸ Idem. Pp.4

difíciles de encontrar. Esto obliga a las veranadas en alta montaña, donde es más factible la sobrevivencia de los ganados caprinos que cada año suben desde noviembre hasta abril (dependiendo cada año de las nevazones) para cruzar hasta los valles cordilleranos de la Argentina.¹⁹ Estas veranadas son constantemente monitoreadas por el SAG, quienes reconocieron la posibilidad legal de hacer estos traslados luego que la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) declarara en 2013 que la provincia de San Juan, Argentina se encuentra libre de Fiebre Aftosa sin vacunación, por lo que es seguro el cruce de animales en lo que a contagio de dicha enfermedad respecta. Es por tanto, imposible que Servicio nacional encargado de la actividad ganadera desconozca los mayores riesgos que esas veranadas significan para los crianceros y sus animales, pues los pumas justamente están en aquellas zonas para aprovechar la migración de sus presas salvajes y domésticas en búsqueda de mejores pastos y aguas.

“En base a las encuestas realizadas, se puede concluir que la ganadería de la región de Coquimbo se caracteriza por ser una ganadería de subsistencia, en donde las mayoría de los ganaderos son mayores de 45 años, viven en zonas rurales, siendo la ganadería una de sus principales fuentes de ingreso. La masa ganadera de los ganaderos encuestados está dominada por ganado caprino, seguido por aves de corral, ovinos, equinos y bovinos en orden decreciente, con tamaños de rebaños que por lo general no exceden los 100 animales. La mayoría de ganaderos ha sufrido ataques de carnívoros silvestres, sin embargo muy pocos de ellos denuncian estos ataques a las autoridades.

Dentro de las especies de carnívoros que más muertes causan al ganado están el zorro culpeo, el puma y el perro. El puma causa en promedio más muertes al ganado caprino, seguido por ganado ovino, equino y bovino”²⁰.

¹⁹ “El programa, que se está realizando gracias a un convenio entre el Gobierno Regional y el SAG, busca ayudar a los crianceros a dar cumplimiento a los requisitos zoonosanitarios del país trasandino con el objetivo de que puedan seguir realizando esta tradicional actividad que busca entregar mayor disponibilidad de agua y forraje al ganado mayor y menor que se ha visto afectado por la escasez hídrica”: www.sag.cl, Noviembre 2015.

²⁰ Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp. 188.

Un poco más cerca de la capital, en la Región de Valparaíso, el problema es el mismo, y las medidas adoptadas por los criadores tampoco se hacen eficientes como se desearía. *“Esa noche (algún día de la primera semana de agosto de 2017), la leona se metió en el corral de las cabras con dos cachorros, me mató el perro pastor y más de treinta cabras, y yo tuve que matar otras dieciocho que quedaron heridas. Debe ser que aprovechó de enseñarle a cazar a los leones nuevos, porque ¿cómo venir a matarme tantas cabras en la pura noche?”*.²¹

Así, a modo de conclusión del daño que genera el puma en la Región de Coquimbo, y que es bastante similar a lo que ocurre en la Región de Valparaíso, el estudio que se cita a cargo de Consultora Ambiental Flora y Fauna Chile ordenada por el SAG, se especializó en el conflicto entre pumas y crianceros. Dicho estudio determinó que, *“De acuerdo a los datos obtenidos en la encuesta, la provincia con mayor cantidad de animales muertos por ataque de puma es Choapa, seguido de Elqui y Limarí. El puma dio muerte principalmente a ganado caprino adulto, seguido por ovino adulto. También atacó con resultado de muerte a ganado equino y bovino, aunque en ambos casos las crías son las más afectadas”*.²² Es el puma entonces, el agente dañino principal en la zona, atacando a todos los animales domésticos que tienen los crianceros, lo que lamentablemente le significa la atribución de animal dañino entre la gente.

c) Ya en el sur de Chile, las altas precipitaciones otorgan una mayor disponibilidad de pastos en espacios menores, y las zonas pre cordilleranas satisfacen las necesidades de pastoreo de los criadores de ganado, las cordilleras no tienen tanta altura como en el norte y presentan una mayor vegetación, por lo que se tiene una biodiversidad mayor dada la protección de los bosques. Es sin duda, el paisaje perfecto para el puma, pues su especialidad es el acecho y la caza por sorpresa, que resulta ideal en los bosques del sur.

²¹ Benedicto Ibacache Gil, entrevistado el 23/11/2017, criador de ganado caprino en Chalaco, Comuna de Petorca, Quinta Región de Valparaíso

²² Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp.171

Aquí, tal como en la zona norte del país, y reflejo de la realidad social nacional, la actividad agropecuaria tiene como fin último la subsistencia, con excepción de algunos grandes estancieros que cuentan con gran número de cabezas de ganado. Pero, en definitiva estos productores a mayor escala no tienen problemas con los depredadores salvajes porque cuentan con los recursos para implementar las medidas preventivas necesarias.

*“En tanto, según los resultados del censo agropecuario 2007, en **Villarrica y Loncoche** se observa una mayor preferencia por bovinos (51,9% y 55,7% respectivamente), y algo menos de ovinos (37,4% y 31,7% respectivamente); en menor cantidad cerdos, caprinos y caballares. El conflicto entre humanos y carnívoros silvestres se ve acentuado cuando los afectados son campesinos de escasos recursos, quienes al no tener los medios, a modo de prevención, sólo pueden estar más pendientes de sus animales”²³. En esta misma investigación se determinó que en esta zona, la percepción de la gente respecto del puma y las actitudes de las comunidades hacia este felino están vinculadas a la realidad sociocultural de los habitantes. “En general se observó que los problemas sociales incrementan el conflicto; entre ellos, la baja escolaridad y los índices de pobreza, que en estos sectores (Villarrica y Loncoche) son un reflejo de lo que pasa en la IX Región.”²⁴ Se hace alusión a la baja escolaridad porque implica mayores dificultades para desarrollar otras actividades. Además, es por lo general la gente de menores recursos la que tiene mayor interés por conservar sus actividades ancestrales, pues se genera una percepción de oficio familiar, a la que no quieren renunciar. Por eso es importante para ellos que las políticas públicas estén destinadas a ayudar a la continuidad de la actividad, más que a soluciones meramente económicas que impliquen la pérdida de la esencia ganadera, como está sucediendo con las nuevas generaciones.*

d) En 2005, el SAG de la **Región de Magallanes** realizó un estudio que buscaba dar datos efectivos a la situación de los pumas en la zona. Determinando que “*en Torres del*

²³ Rios B., Leonardo. Análisis de los problemas que amenazan la conservación de *puma concolor* (Linnaeus, 1771) en la Araucanía. Facultad de Ciencias Forestales, Universidad de Chile. Santiago, 2009. Pp. 22

²⁴ Idem. Pp.23

*Paine la densidad de pumas es relativamente alta debido a la protección del área y la gran abundancia de presas. Otros autores señalan una densidad de 0,1 ind./km cuadrado, en un área de 200 km cuadrados. En términos generales, el Puma Concolor es una especie de amplia distribución y baja densidad.”*²⁵ En este proyecto del SAG que diseñó la estrategia para solucionar el conflicto con los ganaderos en la región magallánica, se reconoce que las atribuciones reales del Servicios están enfocadas a autorizar la caza del puma en los casos excepcionales que expresamente se contemplan, como por ejemplo, cuando significa un riesgo inminente a la seguridad o vida de las personas o cuando depreda una cantidad superior al 3% de la dotación ovina al año. Pero las atribuciones del servicio no van mucho más allá en lo que a facultades de solución del conflicto humanos-pumas respecta.

*“Ciertamente tanto para ganaderos y leoneros, prima un sentido de economía fundamental al hablar del conflicto antes mencionado. Sobre todo los primeros, comprenden dentro de su mundo, que el puma, si bien lo reconocen como un animal protegido, es también uno de los que provoca más daño a la ganadería principalmente ovina”*²⁶

La historia de la zona austral del continente nos cuenta que los enfrentamientos con el puma vienen desde tiempos muy anteriores a la llegada de los españoles, pues los Aónikenk ya se enfrentaban a este gran felino desde tiempos inmemoriales. Se cree que principalmente como un acto de cacería mayor de recreación y en virtud a creencias sobre los poderes que el puma otorgaba. Sea una u otra la razón, luego los colonos continuaron la tarea de caza del puma por conflictos con los animales domésticos, en especial ovejas, pues desde que comenzó la actividad pecuaria en Magallanes en 1877, esta ha sido uno de los pilares más importantes de la economía local. Durante los siglos, lo que más ha variado son las técnicas de caza, más que ninguna otra cosa relacionada al conflicto. *“...respecto a la caza del puma y los elementos que están insertos en ella, podemos decir que donde ha*

²⁵ SAG. Diseño de una estrategia para manejar el conflicto de la depredación sobre el ganado doméstico por Pumas en el área de uso agropecuario en la XXII Región. Punta Arenas.2005.

²⁶ Ojeda P., Marcos; Perez B., Heriberto. La caza del puma en Magallanes. Una mirada histórica-actual del conflicto entre el predador y la actividad ganadera. Universidad de Magallanes. Punta Arenas, 2009. Pp. 112

existido la diferencia, es en la utilización de ciertos elementos para dar muerte al puma; ya que por ejemplo el Aónikenk utilizaba el lazo y las boleadoras al igual que los baqueanos o traficantes de pieles; pero ya a fines del siglo XIX y principios del XX, la utilización de la pólvora mediante rifle o revólver, vendría a agregar un ingrediente a esta práctica.”²⁷

Luego de esta revisión a lo largo de Chile sobre las percepciones e identificaciones de los criadores de animales domésticos, se desprende que las variantes están ligadas a los animales que se crían y a las condiciones climáticas más que a la realidad sociocultural y económicas de quienes son, en definitiva los principales afectados por los ataques de los pumas. Es un factor común en todas las regiones analizadas la crianza de animales principalmente como método de subsistencia, relacionado esto a baja escolaridad, la dificultad de comunicación con zonas más urbanas, y la cada vez mayor longevidad de quienes ejercen el rubro ganadero. Es sin duda alguna, un tópico interesante a considerar, pues se está perdiendo la esencia del rubro, como parte importante de nuestra cultura rural, y los esfuerzos hasta ahora desplegados por las entidades estatales no han logrado solucionar este asunto. Sumado a eso, las nuevas generaciones no tienen interés por desarrollar la actividad y conservar el patrimonio cultural que ella significa, cosa que en virtud de la dura labor y la poca rentabilidad, muchas veces a causa del daño que generan los depredadores, parece ser entendible. Se genera entonces una migración hacia los centros urbanos, donde sabemos, no necesariamente van a tener una educación de mejor calidad y con mayores alternativas de desarrollo profesional, tema que finalmente, escapa a las intenciones de este estudio.

“Hoy en día ya nadie quiere trabajar en el campo, la crianza de animales se ha puesto muy re difícil, hay poca ayuda del Gobierno y los jóvenes no están con ganas de pelarse el lomo como hacemos los viejos. Ya vamos quedando menos por acá en este valle que nos dedicamos a la crianza, y los niños no quieren salir al campo, vaya a saber uno en qué se

²⁷ Idem. Pp.99.

*quedan en la casas, pasan pendientes del teléfono no más. Y cuando salen para afuera (a las ciudades) la mayoría vuelve porque tampoco se acostumbran por allá”.*²⁸

Finalmente, sin importar la zona de Chile, ni las técnicas utilizadas, que muchas veces son medidas otorgadas por la autoridad respectiva (SAG, INDAP, CONAF) para evitar el conflicto de los crianceros con los pumas, el resultado es el mismo y el comportamiento de los afectados también: no cesa el daño a la propiedad y tampoco la persecución y muerte al puma. Lo que genera cada vez un mayor daño, tanto a la naturaleza como a la esencia cultural de nuestro país.

III.I.II. EL PUMA

No es fácil determinar en qué momento de la discusión es pertinente tratar a este gran felino, pero parece oportuno presentarlo en este punto, luego de la explicación del hábitat en que se desarrolla la actividad ganadera, pues sólo a raíz de la superposición de los espacios es que se genera el conflicto con el puma.

El Puma²⁹, *“Puma concolor, es el carnívoro de mayor tamaño que habita y comparte su hábitat con el ser humano desde antes de la llegada de los españoles (Pacheco et al., 2004). Esta especie es de amplia distribución en el continente americano (desde la Columbia Británica en Canadá) y en Chile se encuentra desde la Región de Arica y Parinacota hasta la Región de Magallanes y Antártica Chilena...”* *“...desde el nivel del mar hasta los 5.800 m.s.n.m. en algunas zonas del norte. Sin embargo, su distribución se ha visto fuertemente*

²⁸ Juan Aguilera Maldonado, 68 años. Entrevistado el 15/03/2018, criador de ganado caprino y bovino en El Pedernal, Comuna de Petorca, Quinta Región de Valparaíso

²⁹ Su nombre proviene del quechua, y en Mapudungun se le llama “Pangui”, en otros lugares se le denomina león americano o montañés, en Centroamérica cauchero, y en inglés se conoce como cougar.

*afectada por efectos antrópicos y colonización humana. En la actualidad se encuentra principalmente en zonas cordilleranas y precordilleranas del país.”*³⁰

Este gran felino, cuyo peso va desde los 43 a 73 Kg., es evidentemente un gran riesgo para los criadores pecuarios, pues la fuerza y el tamaño que tiene son suficientes para depredar cualquier animal doméstico presente en nuestro país. Fue pues, desde el momento en que se comenzaron a criar ganados en el territorio americano, el momento en que el puma cambió parte de sus hábitos y comenzó a cazar también animales domésticos, que por supuesto suponen una presa más fácil que sus capturas salvajes.

Conductualmente, el puma es un cazador de acecho por excelencia, y determina un territorio de caza donde pueda obtener las presas que necesita, procurando mantenerse lejos de asentamiento humanos por temor a estos y sus perros. En nuestro territorio nacional, su ciclo natural de caza estaba estrechamente ligado al comportamiento de los guanacos, que fueron durante siglos su principal presa. Estos camélidos pastaban en los valles durante el invierno y subían a las montañas en verano, pues gracias al derretimiento de las nieves podían subir en búsqueda de mejores pastizales. Evidentemente, el puma seguía a sus presas y se instalaba la temporada de verano en las alturas de la cordillera de Los Andes, tal como lo hacen hasta estos días los ganaderos.

Históricamente, en el extremo sur del Continente americano, los diversos pueblos originarios se relacionaron con el puma de distintas maneras. Siendo siempre objeto de temor y admiración entre las personas, pero dada la tremenda disponibilidad de espacio y recursos, los conflictos con el puma eran distintos a los de la época de colonización o de hoy en día.

“La leyenda que cuenta sobre el origen de la fuerza y astucia mapuche proviene de una leyenda que involucra a un puma y a un zorro hembra. Antiguamente los mapuches

³⁰ SAG, División de Protección de los Recursos Naturales Renovables. **PLAN NACIONAL COSERVACIÓN DEL PUMA**. Gobierno de Chile, 2010. Pp.10.

cazaban al puma y se alimentaban de él con la finalidad de adquirir las características antes mencionadas. Creían que comiendo de su carne obtendrían lo que caracterizaba al animal.

Siempre, hasta el día de hoy, el mapuche le tiene deferencia y respeta el espacio geográfico de este animal. Cuando se habla de espacio geográfico también se refiere a que los mapuche comparten no tan solo el espacio superficial, sino que también los alimentos.”³¹

Es evidente que la concepción mapuche de la naturaleza y de la disponibilidad y competencia por los recursos es distinta a la que impera en nuestra sociedad y lo que regulan las normas actuales. Esto sumado a que hoy la necesidad de productos agropecuarios es tremendamente superior a los de épocas anteriores, y los espacios para desarrollar las actividades productivas se han expandido cada vez más hacia zonas que jamás se utilizaron para trabajo y asentamiento humano, hacen más compleja la relación del puma con las personas.

Con la aparición de los establecimientos humanos en los valles y cordones precordilleranos, el puma vivió la aparición de nuevas presas que venían a pastorear en sus zonas de caza. Ante dicha irrupción, el oportunista depredador comenzó a cambiar sus hábitos, ampliando su espectro de presas, pero ganando así un enemigo.

“En cuanto a los desplazamientos altitudinales, éstos pueden estar influenciados por la disponibilidad de presas. De esta manera, en épocas de nevadas invernales, disminuye la densidad de presas silvestres y los pumas se desplazan hacia sectores más bajos donde existen predios ganaderos y animales domésticos, lo que aumenta las denuncias de predación sobre ganado (Muñoz-Pedrerros et al., 1995).”³² Es el resultado evidente de la intromisión de la sociedad en espacios naturales, pues los criadores de ganado se vieron en la necesidad de buscar también los recursos necesarios para su actividad, y finalmente, se generó una competencia por los espacios con el puma.

³¹ Vidal, Fernando. Puma araucano, Vida en una dimensión paralela. Dirección de Investigación y Postgrado Universidad Santo Tomás. Santiago, 2015. Pp.37

³² SAG, División de Protección de los Recursos Naturales Renovables. **PLAN NACIONAL COSERVACIÓN DEL PUMA.** Gobierno de Chile, 2010. Pp.17.

En 2007, el MINSEGPRES, por medio del D.S. N°151, dio a conocer el estado de conservación del puma a lo largo del país. Entre la Región de Arica y Parinacota a la Región del Bío Bío es Insuficientemente Conocida, por lo que debe recurrirse a estudios más localizados, como el desarrollado en Coquimbo por el SAG en 2016³³. Desde la Región de La Araucanía al sur, se lo considera como Vulnerable de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Caza (D.S. N°5 de 1998 del Ministerio de Agricultura). Si bien este documento no entrega una información completa, al menos materializa la necesidad de poner atención a su estado de conservación, que evidentemente es delicado, y reconoce la calidad de **especie benéfica para la conservación de ecosistemas equilibrados**, materializando su protección por ley.

*“Se estima que la población de pumas en estado salvaje para toda América es alrededor de 50.000 ejemplares (Aprile y Pereira, 2012). Dentro de sus principales amenazas está la persecución humana, frente a la cual es altamente vulnerable. En efecto, la caza es uno de los factores principales en la reducción de su distribución geográfica original (Fergus, 1991; Franklin et al., 1999; Michalski et al., 2005). Se estima que en Latinoamérica se ha reducido en un 40% su distribución original, mientras que en Norteamérica se han extinguido sus poblaciones en la mayor parte del este, desde la llegada de los colonizadores europeos.”*³⁴ Es por ende, una situación generalizada en América la presente disminución de los pumas y la necesidad de hacerse cargo de su conservación.

En el sentido de preocupación y con el fin de conservarlo, la Ley de Caza N°19.473 establece en su artículo 3° la prohibición dentro de todo el territorio nacional de cazar o capturar especies catalogadas (en la misma ley, artículo 4°) como *especies en peligro de extinción, vulnerables, raras y escasamente conocidas, así como la de las especies catalogadas como beneficiosas para la actividad silvoagropecuaria, para la **mantención del equilibrio de los ecosistemas naturales** o que presenten densidades poblacionales*

³³ <http://www.sag.cl/noticias/con-tecnologia-satelital-el-sag-realiza-estudio-del-puma-para-determinar-su-poblacion-y>

³⁴ Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp.26

reducidas. Es por tanto, absolutamente ilegal la caza de pumas, sea cual fuere la justificación de su persecución, siendo posible su caza única y exclusivamente cuando el SAG lo permite de manera excepcional. Esta protección es fundamental para mantener el equilibrio natural que como humanos ya irrumpimos, y que aún el puma se considera que ayuda a conservar.

III.II. ESTADO

III.II.I. DEBER DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Es necesario, luego de contextualizar el conflicto y dar a conocer los elementos involucrados, que se analice la perspectiva jurídica del asunto en cuestión. La Constitución Política de la República expresamente consagra en el artículo 19 que debe “asegurar a todas las personas” la lista de derechos que en el mismo se exponen. Entre estos, ya se hizo alusión a los de relevancia para esta investigación, y reconocemos el Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación consagrado en el 19N°8, y los derechos a la propiedad del 19N°21 y libertad económica del 19N°24. Luego de ver que esos serían los derechos directamente afectados, aparece la figura del 19N°20, en cuanto a la “*igual repartición de los tributos (...) y la igual repartición de las demás cargas públicas*”. Todos estos derechos elementales del catálogo deben ser, por orden de la misma Carta fundamental, resguardados y, en caso de ser vulnerados, restablecidos por el Estado.

“La Carta Fundamental, adicionalmente, manda al Estado tutelar la preservación de la naturaleza y faculta al legislador para establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades con el fin de proteger el medio ambiente. Asimismo, faculta a la ley para someter el derecho de dominio a las limitaciones y obligaciones que deriven de la conservación del patrimonio ambiental. En ambos casos, previene que los

preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.”³⁵

a) **DERECHO DE PROPIEDAD Y AL DESARROLLO DE CUALQUIER ACTIVIDAD ECONÓMICA.**

“El derecho de propiedad siempre ha sido una pieza clave de nuestra cultura y civilización. Su régimen jurídico constituye uno de los elementos arquitectónicos básicos del sistema social, político y económico, así como uno de los núcleos o pilares centrales de los ordenamientos jurídicos occidentales. Es comprensible, por tanto, que se afirme que la propiedad no sería sólo un derecho, sino que “el derecho”, pues nuestro universo jurídico es de imposible explicación sin él”³⁶. Es evidentemente un derecho fundamental, y su protección debe ser tutelada con el mayor de los celos en un Estado de Derecho, es por ende recogida de manera expresa en nuestra Constitución en el N°24 del artículo 19, de la misma manera en que lo hacen las legislaciones comparadas.

Por su parte, el artículo 19N°21 reconoce *“El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.”* Esta norma excluye a las actividades lucrativas ilícitas, como sería el tráfico de drogas, pues evidentemente atenta contra todos los órdenes internos del Estado. Esta norma, ya tiene bastante desarrollo normativo y jurisprudencial, y la involucrada actividad agropecuaria está reconocida y protegida dentro de los márgenes que la misma Constitución busca garantizar a lo largo de todo Chile.

³⁵ <http://www.sofofa.cl/Sofofa/index.aspx?channel=3565>

³⁶ Cordero Q., Eduardo. LA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD EN EL DERECHO CHILENO *revista de derecho*. 2006. pp 126

Como en casi todos los derechos constitucionales del art. 19 (salvo el 19N° 13 inciso 2), la delimitación, limitación y la autorización para la privación del derecho de propiedad recogido en el 19 N° 21 y N°24 es una facultad legislativa, siempre y cuando no vea afectado su contenido esencial como derecho, pues el mismo artículo 19 lo contempla así en el N°26. Es, por tanto, sólo la misma ley la que puede limitar la libertad económica y la propiedad, pero no afectando su esencia, pues en tal caso procedería la indemnización expropiatoria.

En lo que nos compete, es cierto que **no hay una afectación a la esencia** del derecho de propiedad sobre los animales domésticos, pues los criadores pecuarios aún tienen a sus rebaños y pueden pastorear y disponer de ellos de manera libre. No se pretende entonces, buscar la figura de la expropiación como fundamento de una compensación, pues la propiedad en su esencia sigue estando protegida.

Ahora, cuando hay un factor externo que genera daño a la propiedad, el Estado debe ver las circunstancias del caso para determinar si procede actuar, como lo hace, por ejemplo, en todo el Título IX del Código Penal sobre los crímenes y simples delitos contra la propiedad. Es decir, el legislador se hace cargo de resguardar ex ante la propiedad privada, castigando en el caso de contravención o daño a la propiedad. Como el legislador no puede castigar al puma, y además establece expresamente su protección, es evidente que las medidas a adoptar deben ser distintas a las clásicamente consideradas.

El Estado debe garantizar el resguardo de la propiedad de los ciudadanos, y la actividad económica vinculada en este caso, a la crianza de bovinos, caprinos, ovinos, equinos y camélidos sudamericanos domésticos, todos ellos, presas del puma. Esto en especial atención a que muchas veces todo el capital con que cuenta el ganadero son sus animales, y quienes están en condiciones más desfavorables para implementar todas las medidas preventivas de ataques de depredadores, son justamente quienes mayores

mermas sufren. La gran mayoría de los casos de ataque de los pumas es hacia propiedad de pequeños criadores de nivel sociocultural vulnerable.³⁷

“La propiedad con protección jurídica, que no hay otra, -no hay propiedad sin protección jurídica, lo demás es pura teoría- permite reducir conflictos entre deseos o pretensiones de uso y goce de los bienes más diversos. Donde hay escasez se requieren reglas de propiedad, sea pública o privada. En su sentido más elemental, la propiedad es un orden acerca de las facultades de uso, goce y disposición de los bienes, como lo definieron los romanos. Esas reglas son esenciales para garantizar ámbitos de autonomía y convivencia pacífica.”³⁸ Debiera entenderse entonces la urgencia de generar estas reglas, y para eso la pretensión de este estudio.

a).I. EL DAÑO A LA PROPIEDAD DE LOS GANADEROS:

Para hacer cuantificable esta sección, y lograr un entendimiento al menos inicial del nivel de daños que se generan anualmente por ataque de pumas en nuestro país, es que se tomarán los resultados de un estudio realizado por la División de Protección de los Recursos Naturales Renovables del SAG de la Región de Coquimbo.

Para determinar las pérdidas económicas de la ganadería causadas por carnívoros en la región de Coquimbo durante el año 2013, el estudio utilizó la información recopilada en una encuesta realizada a 502 ganaderos de la región, y para calcular las pérdidas

³⁷ “La ganadería de la región de Coquimbo se desarrolla principalmente por personas de la tercera edad quienes no cuentan con educación básica o media completa. Son muy pocos los que cuentan con educación superior. Esto hace que la ganadería juegue un rol fundamental entre sus actividades económicas y de subsistencia.”: Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp.187

³⁸ Barros B., Enrique. Una gran conversación por CHILE, Proceso Constituyente y nueva constitución Política. Facultad de Derecho Universidad de Chile, Agosto-Noviembre 2015. Pp342

económicas de los encuestados se multiplicó el total de animales por su valor de venta (basándose en valor de mercado correspondiente al año 2015), haciendo los reajustes correspondientes a los casos que no se pudo comprobar efectivamente el daño generado por el puma.

En dicho estudio, se determina que *“a nivel regional, el promedio de muertes por ataque de puma va desde cero hasta 3,5 cabezas de ganado por ganadero, siendo el ganado caprino el más atacado por este depredador. Esto quiere decir que cada uno de los ganaderos caprinos pierde en promedio 3,5 cabras anualmente por muertes por ataque de puma.”*³⁹ Esto, si tenemos en cuenta el nivel económico de los principales afectados por los ataques de pumas al ganado doméstico, es una merma bastante considerable, capaz de determinar el sustento familiar.

El daño sobre los rebaños numéricamente hablando es una cosa, que a vista de quienes no tienen experiencia en temas pecuarios puede sonar al menos pintoresca, pero para quienes se dedican a la actividad tienen una significancia económica perfectamente medible, y al ver las cifras fríamente es posible darse cuenta de cuán relevante es el problema. Así, *“las pérdidas económicas causadas por el puma durante el 2013, proyectadas a nivel provincial y corregidas de acuerdo a las verificaciones de denuncias de ataques, muestran que las provincias con mayor pérdida económica por muerte de ganado caprino son Choapa y Limarí, alcanzando en ambos casos, pérdidas económicas de hasta \$125.000.000 aproximadamente”*⁴⁰, más específicamente, el puma generó pérdidas por \$23.627.500 en crías y \$78.215.000 en adultos, considerando bovinos, caprinos y ovinos.

A modo de conclusión respecto al daño económicamente medible, y en relación a las técnicas de manejo empleadas por los criadores pecuarios, los autores del estudio señalan que en realidad el conflicto ganadero-puma es mucho más complejo de lo que se piensa

³⁹ Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp.175

⁴⁰Idem. Pp.208

por la cantidad de factores a considerar. *“El modelo (modelo econométrico de las pérdidas financieras de ganado generado por ataques de puma) confirma lo complejo que es el sistema de producción ganadera, donde se relacionan factores ambientales y de manejo con las pérdidas financieras producto del ataque de carnívoros. Es destacable que una disminución de las precipitaciones, lo que a su vez provoca una merma en el crecimiento de la vegetación y en las poblaciones de presas naturales del puma, logre incrementar la depredación y por lo tanto las pérdidas económicas. Esto podría explicarse porque el ganado se ve en la necesidad de alejarse a mayores distancias para conseguir su forraje, generando un escenario crítico para el conflicto carnívoros-ganadería por las prolongadas sequías que afectan constantemente a la región.”*⁴¹

b) *DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN.*

El artículo 19 N°8 consagra, como ya se analizó la protección al medio ambiente como derecho fundamental, demostrando ser efectivamente una Constitución Ambiental como se trató en la parte inicial de esta investigación.

Si bien el puma es el elemento que genera la disputa, no es atribuible a ellos la condición de parte involucrada, sino más bien el elemento esencial que se pretende resguardar y conservar. Así, como sociedad toda, debemos buscar la conservación de la naturaleza, siendo todos los ciudadanos parte involucrada del asunto. El deber humano de compartir el hábitat con las distintas especies que aún nos rodean, aceptando la existencia de un hábitat común, debe llevar a la realización de todo tipo de esfuerzos para la conservación. Y evidentemente, dado que el beneficio de la conservación del medio ambiente va directamente a la sociedad toda, es ésta entonces, la que debe asumir el costo económico de esta preservación. Así es la percepción generalizada de los criadores de

⁴¹ Idem. Pp. 210.

ganado a lo largo del país.

“En mi casa, cuando era joven, se cazaba al puma cuando nos hacía daño a los animales en los cerros de Nilque, pero después era mucho problema con la gente del SAG y decían que era ilegal. Como nos mataba los corderos que eran para la venta y no podíamos cazar al puma para defendernos, no hacíamos la plata para la familia. No convenía seguir criando animales, así que me vine al norte (Rancagua) a trabajar. Yo entiendo que si el Estado no nos deja matar al puma es porque dicen que son de todos, entonces ¿por qué les damos comida nosotros no más y no todos? A mis perros les doy comida y los cuido yo, porque son míos”⁴²

El Estado está expresamente encargado de la tarea conservacionista, y asume un rol protagónico en la misma Constitución, comprometiéndose a realizar los esfuerzos necesarios para dicho fin. En la voluntad legislativa que se adjudica, está la dictación de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que finalmente se materializó en 1994.

“Los mandatos que la Constitución Política dirige al Estado -velar porque el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado, (artículo 19, número 8, inciso primero); preservar la naturaleza, (artículo 19, número 8, inciso segundo); proteger el medio ambiente, (artículo 19, número 8, inciso segundo); y, conservar el patrimonio ambiental, (artículo 19, número 24, inciso segundo)- son el antecedente inmediato de la Ley de Bases del Medio Ambiente, (promulgada por el Presidente de la República el 1º de marzo de 1994 y publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo del mismo año), cuyo artículo 1º comienza advirtiendo que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia.”⁴³

⁴² Víctor Manuel González Leiva, 47 años. Entrevistado en Graneros, Rancagua, el 20/03/2018. Originario de Laguna Bonita, en las cercanías de Lago Rupanco, Región de los Lagos.

⁴³ Federación Gremial de la Industria. <http://www.sofofa.cl/Sofofa/index.aspx?channel=3565>

Es y ha sido, por tanto, deber del Estado el mantener las condiciones ambientales óptimas y asumir activamente las medidas necesarias para corregir los conflictos que hasta ahora no se han logrado subsanar, como el planteado en este estudio.

c) *DAÑO A DERECHOS Y EL DEBER DEL ESTADO DE INTERVENIR*

Como ya se ha mencionado, en el conflicto entre criadores de ganado y los pumas, el resultado casi invariable es la muerte del animal doméstico pese a las medidas preventivas que puedan emplearse, significando pérdidas cuantificables a la propiedad de los ganaderos. Como reacción ampliamente aceptada y difundida entre quienes desarrollan la actividad pecuaria, está la persecución y caza de los agentes productores del daño, que culmina en la violación del precepto penal protector de las especies expresamente resguardadas. En conclusión, con un episodio de encuentro entre puma y animal doméstico, hay varios derechos pasados a llevar: la propiedad privada, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y la igualdad ante las cargas públicas, como se verá más adelante.

En el 19 N°8 de la Constitución se consagra expresamente que es *“DEBER del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”*, hay por ende una triple obligación que se contrae respecto del medio ambiente. En primer término debe velar para que el derecho en sí no se vea afectado, como hace con todo derecho fundamental; luego, tiene el deber de proteger el medio ambiente de manera autónoma del ejercicio de los otros derechos fundamentales; y finalmente, el Estado tiene el deber de tutelar la preservación de la naturaleza, lo que en la práctica ha visto su desarrollo por medio de la Ley de Bases de Medio Ambiente N°19.300.

“Los derechos fundamentales no sólo son una barrera; también imponen un deber de actuación. Para Díez Picazo, lo interesante de esta relación radica en la manera de articular

técnicamente una obligación positiva. El Estado está obligado a crear estructuras que concreten la eficacia de los derechos fundamentales. No es una novedad que los derechos fundamentales impliquen un deber de actuación, lo novedoso es que la Constitución incorpore un deber de protección explícito.”⁴⁴

Siguiendo con el análisis de los derechos fundamentales que se ven afectados en un episodio de ataque de un puma a la propiedad de un criador pecuario, vemos que puede hacerse una consideración individual de ellos. A saber:

c).I. Se vulnera el derecho del 19N°21 que permite la libertad económica, pues si bien es lícita la actividad agropecuaria, también lo son los reglamentos que encuadran la actividad con miras a una realización más segura y eficiente de ella. Si bien, con el reglamento de caza que prohíbe la caza del puma no se está vulnerando la esencia de la actividad, pues está protegiendo directamente al medio ambiente, es una norma que va en desmedro del patrimonio y la libre actividad económica de los criadores de animales domésticos. Es por ende, un daño que deben asumir los ciudadanos, pues el interés es superior, pero no puede desconocerse que efectivamente hay un daño a dicha libertad, coartándose los lugares de pastoreo y las técnicas de crianza por el riesgo que significan los depredadores salvajes, que ya no pueden cazarse como método de prevención o represalia de ataques.

c).II. En cuanto al derecho de propiedad del artículo 19N°24, totalmente vinculado al punto anterior, y en virtud de lo ya expresado en este estudio, la protección de especies depredadoras de animales domésticos le genera daños no reparables a las personas que viven en zonas rurales y se dedican a la crianza. Si un puma ataca un

⁴⁴ Galdámez Z., Liliana. Medio Ambiente, constitución y Tratados en Chile. Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie, año XLX, núm. 148, enero-abril de 2017, pp. 113-144

rebaño y se come una cabra, por ejemplo, ese animal es de alguien que verá mermada su propiedad, y que nada puede hacer para recuperarlo. Es cierto que existen muchas medidas preventivas, pero estas no se pueden imponer en la realidad a las personas que ejercen el oficio, pues son en su mayoría ciudadanos pobres y normalmente aislados de las ciudades, por lo que cada recurso es más difícil de conseguir.

c).III. La protección del medio ambiente consagrada en el 19 N°8 es indiscutiblemente violada, pues la muerte de una especie protegida implica sin duda alguna el quiebre de la naturaleza. Luego de una muerte de puma, sin duda alguna que vendrá otra, pues por las mismas razones de aislamiento que las medidas preventivas de daño propuestas por la Administración del Estado no han sido eficaces, también las medidas de control para evitar o punir la cacería de depredadores protegidos son inútiles. Las mismas autoridades encargadas de la gestión y protección asumen la dificultad de controlar la caza del puma, pues las cordilleras son el resguardo perfecto, y los entes administrativos difícilmente tienen acceso real a lo que en ellas sucede.

c).IV. En cuanto a la igualdad de las cargas públicas consagrada en el 19N°20, se analizará su vulneración en el punto siguiente, pues en virtud de su importancia como vínculo justificador de la medida compensatoria que en este estudio se pretende proponer, merece mayor detención.

IV. LA DESIGUALDAD DE LAS CARGAS PÚBLICAS

En términos generales, este derecho de igual repartición de los tributos y la igual repartición de las demás cargas públicas, viene a resguardar que no sean unos pocos los que soporten un detrimento que, en definitiva viene a beneficiar a la mayoría de la sociedad. Es, por tanto un derecho fundamental que busca mantener la igualdad entre los ciudadanos, consagrándose en el numeral 20 del catálogo del artículo 19 de la Constitución.

“Por carga, entonces, se entiende aquí toda consecuencia que puede ser apreciada como una disminución en los derechos de la persona, derivada del actuar del Estado. Dicho en términos generales (no jurídicos, sino políticos) carga viene a significar perjuicio. Este perjuicio puede expresarse como el detrimento en la esfera jurídica reconocida a un individuo, como las limitaciones o restricciones a sus derechos.”⁴⁵

La misma Constitución establece que podrá la ley regular las garantías consagradas en ella, pero jamás vulnerando la esencia de dichos derechos. Es en virtud de esta afectación de los derechos que se postulan en este trabajo, que surge la necesidad de intervenir y la obligación de subsanar que tiene el Estado en el conflicto humanos-pumas que se ha planteado. Pues, se insta a considerar que hay efectivamente una desigualdad de las cargas públicas al no haber políticas públicas adecuadas que distribuyan la obligación que implica la conservación del medio ambiente, pues la mera prohibición de cazar al agente que genera el daño a los criadores no es acorde con la igualdad de las cargas. Esto porque son sólo los criadores pecuarios quienes deben soportarla, sin posibilidades reales de evitar y/o corregir el daño.

⁴⁵ Aldunate L., Eduardo. Consecuencias Constitucionales De La Doctrina Sobre Responsabilidad Objetiva Del Estado. Revista de Derecho. Revista de Derecho, Año 1 - Nº 2, PUCV, diciembre 2000. Pp. 2.

En el esfuerzo por definir claramente qué debe entenderse por carga pública y quién debe hacerse cargo de aquellas, la doctrina ha dado luces al respecto, considerando que *“existen algunos elementos claves necesarios para aproximarse a un concepto de carga pública. Para empezar, las cargas públicas deben ser creadas y distribuidas por una autoridad estatal. Este es el elemento que dota de índole pública a las cargas. A continuación, la imposición de estas exige un proceso de deliberación pública que posibilite la adecuada y oportuna ponderación de los múltiples intereses comprometidos. Por eso es que se concluye que la autoridad idónea al efecto es el legislador. Y, en último término, ellas deben orientarse al bien común y a la satisfacción de fines de interés general; he allí su fuente de licitud o legitimidad. Empero, “la licitud de los fines perseguidos por el legislador no justifica ni puede permitir el empleo de medios gravosos y desproporcionados”*.⁴⁶ Es pues necesario evitar que la carga se vuelva injusta, pues la legalidad de esta se transforma en abusiva, y corresponderá al mismo legislador subsanar dicha situación por medio de nuevas normas que liberen a quienes están soportando la carga, de la exclusividad de dicha obligación.

No es nueva esta pretensión, ni un invento del presente estudio, pues ya se ha planteado de manera muy clara y coherente la necesidad de intervenir que tiene el Estado ante desigualdad de las cargas en materia ambiental. En este sentido, Fernando Tallar, Fiscal del Instituto Forestal, ha analizado las cargas públicas en materia ambiental, con enfoque especial en la protección de especies vegetales protegidas, trabajando en conjunto con CONAF. En el extracto del trabajo presentado a CONAF, en relación a la necesidad de políticas públicas adecuadas para proteger a las especies arbóreas, nos dice:

“Una de las áreas en la que las cargas públicas puede adquirir relevancia, corresponde a la protección del medio ambiente, tema de especial consideración en las políticas públicas, en los intereses de la sociedad civil, en la agenda de las negociaciones internacionales y en

⁴⁶Ponce de León S., Viviana. La noción de Carga Pública y su función en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno. Revista chilena de derecho vol.42 no.3 Santiago dic. 2015

diversos tratados internacionales, así como también en las normativas nacionales y en las decisiones de sus órganos jurisdiccionales. La imposición de “cargas públicas” por parte de los poderes públicos, constituye uno de los mecanismos a través del cual los Estados asumen su responsabilidad, cuando no su deber, de resguardar la naturaleza y preservar sus recursos. ...

Por otra parte, quienes son los destinatarios de cumplir con estas cargas, deben asumir diversos efectos en sus patrimonios, en la mayoría de los casos, producto de la desvalorización de los bienes sobre los que dichas cargas recaen. Se genera así un escenario en el que es susceptible se produzca una oposición entre 2 derechos de rango constitucional, como serían, por una parte, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N° 8 C.P.) y los derechos a desarrollar una actividad económica (art. 19 N° 21) y de propiedad (art. 19 N° 24)....

El objetivo de nuestro trabajo se orientará al análisis de aquellas situaciones en las que la decisión pública se adopte desatendiendo el principio constitucional de la “igual repartición de las cargas públicas”. En una situación tal, la duda se plantea en relación con los efectos y consecuencias jurídicas que de esa decisión se producirían, entre ellas la eventual configuración de una “expropiación indirecta”, figura consagrada en diversos tratados de los cuales Chile es parte (Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones; APPI y Tratados de Libre Comercio, TLC) y la eventual responsabilidad que para el Estado pudiera derivarse de una infracción de esa naturaleza.”⁴⁷

En atención a lo que expresamente atiende este estudio, y en relación de coherencia con lo expresado por el Fiscal del Instituto Forestal antes citado, acá se postula que los criadores tienen el deber de sufrir esta imposición (no poder cazar a los pumas como método de control eficiente), siendo que el Estado debería compensar la carga especial que implica ese daño a su patrimonio, pues la conservación del medio en este caso puntual está siendo impuesta directamente a quienes están alimentando a los pumas, generándose así

⁴⁷ Tallar D., Fernando. Imposición de “Cargas Públicas” como forma de Protección Ambiental, Instituto Forestal. Santiago 2012. Conaf.

una desigualdad de cargas. Es lo que a la larga justifica la necesidad de solucionar el problema, asumiendo la sociedad toda dicha carga, cosa que no es descabellada ni la primera vez que se postula.

En la línea argumentativa de la desigualdad de las cargas públicas, como justificante de un deber del Estado de intervenir para solucionar esto, se puede hacer alusión a distintos casos⁴⁸ que, en definitiva han logrado una “compensación” o remuneración por el deber de soportar una carga. Como es de imaginarse, el Estado no pretende que se dejen de criar animales domésticos, como tampoco tolera que se maten a los pumas que son especies protegidas, pero para eso, debe buscar soluciones que finalmente, tendrán que significar un sacrificio fiscal, para apoyar a quienes sufren la carga. Como ya se ha mencionado, el costo de vivir en sociedad ha llevado a los criadores pecuarios a desarrollar su actividad lejos de la protección de las zonas urbanas, obligándoles a convivir con los depredadores salvajes, que en definitiva cambian sus hábitos alimenticios por ser más fácil la cacería de animales domésticos que sus presas naturales.

Así, en un paralelo con la remuneración a los vocales de mesa, en que se buscó compensar el tiempo y el trabajo de quienes estaban obligados a dicho turno, se ve la solución a un conflicto de desigualdad de cargas, pues obviamente no iba a eliminarse esa actividad. La medida de prohibir cazar a los pumas como método de proteger al medio ambiente como única política de conservación, es tan poco eficaz como dejar la actividad del vocal de mesa sólo a aquellos que voluntariamente se presenten a dicha labor. Esto porque se deja el cumplimiento del deber a la voluntad discrecional de las personas, cosa que en definitiva viene a significar que son pocos los criadores de ganado que respetan la prohibición de perseguir al puma cuando éste materializa un ataque a su propiedad. Por tanto, el legislador debe tomar un rol activo y asumir los costos de políticas públicas de

⁴⁸ Casos emblemáticos en Chile: Galletue (1984); Rodríguez Guaita (1994); Quintana (Corte suprema 1993); Playas (Tribunal Constitucional, 1996); y caso Playas II (*Sentencia Rol N°1141/2008*). Incluso podría hacerse alusión al turno de los abogados y deber de vocal de mesa.

conservación del medio y protección a los pumas y otros depredadores salvajes que se consideren especies protegidas.

El profesor Arturo Fermandois V., en la exposición que realizó en 2015 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, en el contexto del ciclo de discusiones sobre Una gran conversación por CHILE, Proceso Constituyente y nueva constitución Política, cuenta su experiencia en cuanto a la justificación de la causa para subsanar la desigualdad que significaba el turno gratuito de los abogados:

“Tuve el honor de patrocinar ese requerimiento y alegar esa causa ante el Tribunal Constitucional. Obtuvimos sentencia favorable y dicha norma (artículo 595 del COT, sobre turno de los abogados) se derogó porque sostuvimos que ese turno, que es muy necesario para la gente que no puede procurarse defensa judicial por sí misma, el Estado no lo puede cargar sólo a un grupo de personas llamados abogados, sin remunerarlo”.

Por tanto, dado que no existe una definición jurisprudencial expresa sobre lo que debe entenderse por carga pública, los fallos constitucionales que existen (Roles N° 790 /2007; N° 1138/2009; 1141/2009; N° 1254/2009.), permiten aproximarse a su conceptualización. Estos tienen como factores comunes ciertas parámetros básicos, que consideran la razonabilidad, la no arbitrariedad ante discriminaciones y la proporcionalidad, aspectos que finalmente van a depender de cada caso cuando esté en juego la libertad de las personas o el patrimonio particular.

Haciendo el análisis deductivo en virtud de esos tres parámetros, aplicados al problema puntual que se postula, podría justificarse la existencia de la desigualdad de las cargas públicas. La razonabilidad es compleja de analizar y su procedencia queda supeditada al estudio de cada caso en concreto, por lo que escuetamente puede considerarse que la necesidad de conservar el medio ambiente, y la importancia de apoyar

la actividad pecuaria de subsistencia, son suficientes para que deban tomarse medidas basadas en políticas públicas que zanjen el conflicto humanos-pumas.

La arbitrariedad de la discriminación está dada en este caso por el poco entendimiento respecto de la vida de los criadores pecuarios y las condiciones en que se desenvuelven diariamente. La norma de protección del medio ambiente es una carga para los ganaderos, pues la vía más eficiente para proteger a sus animales es la persecución del puma, cosa que está expresamente prohibida por ley. De esta manera, se empuja a los propietarios de los animales domésticos a cometer el delito por no tener otra alternativa si quieren mantener la actividad y conservar su patrimonio, lo que es en definitiva una arbitrariedad en su contra.

La proporcionalidad de la carga que deben soportar, en especial los pequeños ganaderos que desarrollan la actividad como método de subsistencia, parece evidente. Que un pequeño productor deba estar exclusivamente cuidando a sus animales (como sugiere el SAG que deben hacer) para evitar que los pumas ataquen a su propiedad, es imponer un deber de diligencia absolutamente excesivo. La rentabilidad del negocio de crianza de animales de libre pastoreo, es en gran medida por los bajos recursos que requiere la técnica, por lo que más personas de muy escasos recursos pueden desarrollarla, garantizándose así recursos básicos provenientes de animales (leche, carne, lana, pieles, etc.). Como se desprende de los testimonios citados, que en una noche, un criador pecuario de muy pocos recursos vea mermada su propiedad casi en un 50%, es algo que a sus ojos evidentemente requiere intervención. Como hasta ahora no hay políticas públicas que den una solución pacífica, entonces el criador va y viola el precepto protector del medio ambiente, dando muerte o persiguiendo al puma, cosa que en definitiva no nos conviene como sociedad que pretende el resguardo de estas especies.

En virtud de la comprensión de una real desigualdad en las cargas públicas en el conflicto humano-puma, es que se podrá justificar la implementación de políticas públicas

adecuadas, que por medio de una ley que determine la solución más pertinente. Pues la obligación que deben cumplir las víctimas de ataque de depredadores salvajes, incide en su patrimonio directamente, y esto evidentemente no es un tributo, por lo que cabría en alguna de las definiciones aceptadas de carga pública.

De la definición dada por Enrique Evans, y que ha sido ampliamente reconocida por la doctrina y el Tribunal Constitucional, Viviana Ponce de León recoge para su investigación sobre la noción de Carga Pública, el concepto de carga pública como “... *toda prestación, servicio u obligación que incida en la libertad o el patrimonio de un particular y satisfaga fines predeterminados por el legislador, que no sea tributo.*”⁴⁹ Por tanto, podría justificarse la pretensión de una política pública compensatoria basada en la desigualdad de las cargas, cuando estamos en presencia de un ataque de un puma u otro depredador protegido, a la propiedad de los criadores de animales domésticos.

⁴⁹ Ponce de León S., Viviana. **La noción de Carga Pública y su función en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno.** Revista chilena de derecho vol.42 no.3 Santiago dic. 2015

V. POLÍTICAS PÚBLICAS ACTUALES

Si bien es evidente que no han logrado efectivamente su fin, pues aún hoy se siguen cazando cada año muchos pumas como método de defensa de los criadores pecuarios, debe reconocerse los esfuerzos que se han materializado respecto de este conflicto. Pues, al menos ahora se han ordenado hacer estudios, como el constantemente citado en esta investigación, por parte del Servicio Agrícola y Ganadero, con miras a la solución eficiente y definitiva del problema.

El Estado, con sus políticas de protección del medio ambiente, por medio del Ministerio de Agricultura, ordena directamente a su órgano de gestión Servicio Agrícola y Ganadero (en adelante SAG), el que *“participa activamente en la implementación de varias convenciones internacionales ambientales (CITES, Ramsar, Diversidad Biológica, Convenio de la Vicuña y Especies Migratorias) y participa, además, en conjunto con otros organismos gubernamentales, en la aplicación de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica”*⁵⁰, como aparece en su página web. Esta institución se rige por la Ley N°18.755 y la Ley N°19.283, de las que se desprenden sus facultades y la misión de desarrollar políticas, planes, programas y proyectos que contribuyen a la atención de la salud animal, sanidad vegetal, a la protección y preservación en el tiempo de los recursos naturales renovables (además de la regulación y fiscalización) de la fauna silvestre y red fitosanitaria del país que es fundamental para el desarrollo de la actividad agrícola del país. Es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad de adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones.

De lo anterior se entiende que la protección y conservación del medio ambiente es una preocupación de la que se está consciente y sobre la que hay una regulación pública que tiene entre sus funciones el deber exclusivo de resguardar el entorno natural. A esta última institución estatal se atribuye una amplia gama de facultades, dentro de las cuales *“incluye la implementación de áreas con prohibición de caza, estableciendo un sustento*

⁵⁰ <http://www.sag.cl/ambitos-de-accion/vida-silvestre>

para lograr la conservación de especies protegidas de la fauna silvestre nativa, evitando su caza y captura y la probable extinción de dichas especies.”⁵¹ También tiene a su cargo la implementación de la ley que reglamenta la caza, captura, tenencia y comercialización de las especies de fauna nativa y de especies introducidas en Chile. Respecto a esto, sería materia de otro estudio el análisis de la coherencia entre política y gestión ambiental entre el Ministerio y El Servicio respectivamente, que permitiría descubrir dónde está la falencia por la que no se ha logrado solucionar el problema entre los depredadores salvajes y los humanos.

V.I.- Ley de Caza, Código Penal y Estudios Públicos para determinar presencia de depredadores en puntos de encuentro con ganaderos.

a) La Ley de Caza norma los permisos de caza y captura; los cotos de caza; la exhibición de animales; y los centros de rehabilitación y reproducción. Establece sanciones y mecanismos de fiscalización para el cumplimiento de las normas. Esta fiscalización corresponde a Carabineros de Chile, inspectores del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Autoridad Marítima, el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), e inspectores ad honorem. Así, esta Ley N°19.473, del 4 de Septiembre de 1996 establece entre sus artículos los siguientes:

“Artículo 1º.- *Las disposiciones de esta ley se aplicarán a la caza, captura, crianza, conservación y utilización sustentable de animales de la fauna silvestre, con excepción de las especies y los recursos hidrobiológicos, cuya preservación se rige por la ley N° 18.862.*

Artículo 2º.- *Para los efectos de esta ley, se entenderá por:*

f. Especies protegidas: *todas las especies de vertebrados e invertebrados de la fauna silvestre que sean objeto de medidas de preservación.*

⁵¹ División de Protección de los Recursos Naturales Renovables. SAG, Ministerio de Agricultura. 2012. LEGISLACIÓN SOBRE FAUNA SILVESTRE. Edición 2012. Pp.6

g. Especie o animal dañino: el que por sus características o hábitos, naturales o adquiridos, está ocasionando perjuicios graves a alguna actividad humana realizada en conformidad a la ley, o está causando desequilibrios de consideración en los ecosistemas en que desarrolla su existencia y, debido a esto, es calificado de tal por la autoridad competente, con referencia a marcos especiales y temporales determinados. Ningún animal comprendido en los listados de especies declaradas en peligro de extinción, vulnerables, raras y escasamente conocidas podrá ser calificado dañino.

Artículo 3º.- *Prohíbese en todo el territorio nacional la caza o captura de ejemplares de la fauna silvestre catalogados como especies en peligro de extinción, vulnerables, raras y escasamente conocidas, así como la de las especies catalogadas como beneficiosas para la actividad silvoagropecuaria, para la **mantención del equilibrio de los ecosistemas naturales** o que presenten densidades poblacionales reducidas. El reglamento señalará la nómina de las especies a que se refiere el inciso interior.*

Artículo 30.- *Se sancionará con prisión en su grado medio a máximo, con multa de tres a cincuenta unidades tributarias mensuales y con el comiso de las armas o instrumentos de caza o captura, a quienes: a) Cazaren, capturen o comerciaren especies de la fauna silvestre cuya caza o captura se encuentre prohibida;”*

En cuanto al Reglamento de la Ley de Caza, promulgado por Decreto Supremo N°05 de enero de 1998 (Modificado por Decreto N°53 de 2004 y Decreto N°65 de 2015), este hace mención de cuáles son efectivamente las especies que deben considerarse como protegidas:

ARTÍCULO 4º. *Se prohíbe la caza o captura en todo el territorio de las siguientes especies de anfibios, reptiles, aves, mamíferos e invertebrados”:* En el orden de los carnívoros se encuentra en primer lugar el puma (Puma Concolor).

En el caso del puma, se considera en la lista de animales protegidos por ser considerado una especie benéfica para la **mantención del equilibrio de los ecosistemas naturales**. Todas estas normas son parte del orden dirigido a la conservación y protección de especies, y como se ve en el artículo 30 de la Ley, las sanciones son bastante elevadas, pretendiendo garantizar que se evite la ejecución del delito. Ahora, en la práctica, lamentablemente es muy difícil su ejecución y control, en especial cuando se trata de especies como el puma, pues su difícil ubicación y lo impredecible de sus apariciones, hacen que sólo aquellos que están constantemente en su hábitat, logren el mayor contacto. Pero ya sabemos quiénes son los que comparten el espacio con los pumas, y mientras no se logre implantar en su percepción que su cacería no es correcta y no exista un incentivo para la tolerancia, los criadores de ganado que pastorean sus rebaños en las cordilleras y pre cordilleras, no dejarán nunca de perseguir al depredador.

b) Código Penal: Si bien la misma Ley de Caza contempla la sanción que procede a aquel que cace o persiga especies protegidas, es interesante mencionar el artículo 469. *“Se impondrá respectivamente el máximo de las penas señaladas en el artículo 467:*

36. El que infringiere los reglamentos de caza o pesca en el modo y tiempo de ejecutar una u otra o de vender sus productos.” Este precepto viene a prestar apoyo a la Ley de Caza, y evidentemente no es necesario que se ahonde mucho en lo dispuesto por el Código Penal cuando hay una norma especial que contempla incluso las penas y sanciones correspondientes a la infracción de lo que en ella se consagra.

c) En cuanto a los esfuerzos científico-académicos en este respecto, hay varios estudios realizados por orden del SAG u otros entes de la Administración, o por interés de particulares pertenecientes a organizaciones no gubernamentales u otros esfuerzos personales de quienes velan por la protección de la naturaleza. *“Según el estudio en la provincia de Cautín en la Araucanía, realizado por Sepúlveda (2015), puede comprobarse la efectividad en la protección del ganado ya que la predación disminuyó, en un caso, de 55,5% de pérdida a cero, en un segundo caso también redujo las pérdidas anuales de 7,9% a cero y en otro caso la pérdida se redujo un 9,5%. Sin embargo, González et al. (2012) señalan que*

los perros protectores de rebaños de razas de gran tamaño no son rentables para ganaderos que desarrollen una economía de subsistencia o para aquellos que tengan un número reducido de cabezas de ganado, básicamente por el costo que requiere mantenerlos”⁵².

Este es, entre otros esfuerzos de entidades públicas o privadas, parte de los muchos estudios técnicos que el último tiempo han surgido para analizar las alternativas que surgen a raíz del interés por la conservación del puma. Pero pese a la eficacia que demostró la medida implementada en la cita anterior, y lo poco invasivo con el entorno natural, lamentablemente su manutención es excesivamente onerosa y se hace impracticable para la gran mayoría de los ganaderos. En esta política pública de inclusión de perros pastores de los Pirineos, que son considerados una de las razas de perros más grandes, llegando a pesar entre 50 y 60 kilogramos y medir entre 70 y 80 centímetros de altura hasta la cruz (parte alta del lomo), no se tomó en cuenta el factor de su mantención. Nuevamente, las medidas preventivas no son suficientes y muchas veces no consideran todos los factores en juego, pues como se analizó en puntos anteriores, la realidad de los criadores pecuarios es por lo general de desarrollo de la actividad por subsistencia, por lo que la mantención de dos perros (mínimo para que sea eficiente su presencia) es diariamente más elevada que lo que significaría el consumo de un puma adulto. Por ende, la prevención, pese a considerar la entrega gratuita de estos costosos perros pastores por parte de los entes públicos, no incluye la ayuda a los criadores para su mantención, lo que hace finalmente, que la medida de ayuda termine siendo una carga económica que hace aún menos rentable la crianza de animales domésticos.

“En el Cajón del Maipo, el principal depredador de los rebaños de ovejas es el puma. De hecho, se estima que hasta un 30% de las crías ovinas del lugar sirven de alimentación a este animal salvaje. Para impedir que esto siga ocurriendo, la Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias de la Universidad de Chile, junto al Ministerio de Agricultura, a través de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y a 16 ovejeros de la localidad de Los

⁵² Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp.250

*Maitenes en la comuna de San José de Maipo -que conforman la Sociedad Quempo Turismo, dueña de mil quinientas ovejas-, generaron un proyecto denominado "Evaluación del desempeño de perros de Montaña de los Pirineos como protectores de rebaños ovejeros en la precordillera de la Región Metropolitana".*⁵³

Nuevamente, se debe aplaudir cualquier esfuerzo por solucionar el problema entre humanos y pumas, pero hay que ser críticos respecto de la implementación de medidas que emanan de políticas que ven desde arriba el conflicto al momento de planearlas. Estas desconocen múltiples factores que deben entenderse desde lo más esencial de la actividad, como lo es la situación económica y cultural de quienes van a ser en definitiva los beneficiados con aquellas medidas, cosa que finalmente, también es objeto de crítica de parte de los mismos criadores pecuarios. Se debe hacer una aproximación desde, y no sólo para los involucrados, considerando antes que cualquier otro elemento, lo más básico de la crianza de ganado, y desde ahí realizar el estudio de las medidas a tomar.

Los esfuerzos estatales hasta ahora se han orientado a la prevención de los ataques de pumas a los rebaños, pero aún falta la parte más elemental, que es la reacción ante la materialización de un ataque de puma que les signifique daño a los criadores pecuarios.

V.II. REACCIÓN DE GANADEROS A POLÍTICAS PÚBLICAS EXISTENTES

El resultado final es siempre el mismo, en la mayoría de los casos éstas no se respetan y los ganaderos ocultan información a los entes administrativos, por considerar que no entienden la realidad de la actividad. Afortunadamente, a pesar de lo lamentable que es la desobediencia a la ley que prohíbe la caza y persecución de los pumas, al menos esta es una situación que el mismo SAG conoce y busca solucionar. El estudio citado anteriormente,

⁵³<http://www.uchile.cl/noticias/48164/proyecto-de-veterinaria-innova-en-la-proteccion-ovina-nacional>.
(Lunes 13 de octubre de 2008)

realizado en Coquimbo a solicitud del SAG, luego de entrevistar a cientos de personas dedicadas al rubro, informó las aprensiones respecto de la opinión de los afectados sobre las políticas públicas hasta ahora implementadas. Sigue haciendo falta una ley que regule el conflicto, dejando de ser un asunto meramente administrativo y del servicio que tiene como enfoque la prevención del daño. Debe hacer su aparición el legislador para proponer las bases de un arreglo que finalmente deje conformes a los actores en cuestión.

*“Es verdad que acá el gobierno igual entrega hartas ayudas. Con la sequía que tenemos, nos reparte mangueras para traer agua de más lejos, por ejemplo. Pero igual falta que entiendan mejor qué es lo que necesitamos, porque las mangueras yo las recibí feliz, pero no me han servido para regar la alfalfa, porque la manguera es de pulgada y media, y con eso no voy a poder regar nada. Y si no tengo pasto en el invierno, las cabras salen a buscar comida en los cerros más altos, y ahí muchas veces no vuelven porque el puma se las come. Con las ayudas para el problema del puma es lo mismo, a un viejito del otro lado (IV Región) le entregaron un perro de esos pastores grandes, que le comía un saco de alimento a la semana, y son caros...entonces son ayudas que se agradecen, pero no escuchan cuando uno les pide algo que realmente se necesita”.*⁵⁴

⁵⁴ Cristian Araya Prado, Presidente Sociedad Agrícola El Pedernal. Entrevistado el 23/03/2018, en El Pedernal, Comuna de Petorca, Región de Valparaíso.

VI. LEGISLACIÓN COMPARADA

La preocupación ambiental a nivel internacional data desde aproximadamente la década de los 60, cuando comenzó a surgir la conciencia de los peligros predatorios que amenazaban al planeta. La primera Conferencia de las Naciones Unidas (ONU) sobre el Medio Ambiente Humano, generó la Declaración de Estocolmo en 1972, como el primer documento internacional en reconocer el derecho a un medio ambiente sano, basándose en 26 principios. De ahí en adelante, pasando por diversas Convenciones, entre ellas la de Río de Janeiro en 1992, los esfuerzos fueron incrementándose de manera increíble, pues cada vez se especificaron más y más para cubrir la mayor cantidad de materias relativas al cuidado del medio ambiente.

Este ahondamiento en las materias se encontró con el conflicto entre los animales salvajes y los animales domésticos, que existe desde el primer momento en que el ser humano comenzó a practicar la actividad pecuaria. Así, hoy existe en el derecho comparado medidas de protección a la propiedad de los criadores de ganado atacado por especies salvajes protegidas, resguardando así su conservación y compensando el menoscabo económico de los afectados, siendo los Estados los encargados de garantizar la convivencia armónica en sus hábitats. Podemos ver en este sentido que *“en Europa se ha ido afirmando la idea de que es posible tutelar el derecho (fundamental y común) al ambiente, sin poner barreras irrazonables al derecho (individual) de propiedad”*⁵⁵.

Hoy en día, en Europa entero, son muchos los esfuerzos desarrollados por entidades públicas y privadas para llevar a cabo la protección de los depredadores salvajes. Entre ellas, y a modo de ejemplo, está la asociación de conservacionistas “La Manada”, cuyos esfuerzos están destinados a *“defensa de la fauna silvestre y la biodiversidad”*. En su página web⁵⁶

⁵⁵ **Tovani, Flavio.** La protección al Medio Ambiente como límite al derecho de propiedad en Italia. Universidad de Toulon, Francia. 2014. Pp. 63

⁵⁶ www.lamanada.org

cuentan con diversas secciones de educación y noticias que reflejan la preocupación por los grandes depredadores de Europa y Norteamérica principalmente.

Para entender más precisamente y a niveles locales las constantes preocupaciones por la conservación de los depredadores que estaban siendo extintos por los criadores de ganado, es que se estudiará particularmente la legislación de tres países con gran desarrollo en materias ambientales, a saber, Italia y España en Europa, y Canadá en América.

VI.I. ITALIA

Desde los años setenta se pueden identificar los primeros esfuerzos por solucionar el conflicto lobos-campesinos en Italia, toda vez que los criadores pecuarios y cazadores furtivos estaban extinguiendo a estos cánidos salvajes al llegar 1960. Fue por ello que en 1976 se declaró especie protegida, prohibiendo estrictamente su cacería. Dado que la medida no previno que los criadores de ganado cazaran las manadas que atacaban a su propiedad, el legislador se hizo cargo del asunto por medio de la Ley N° 394⁵⁷ de diciembre de 1991, donde se consagra la compensación económica a los ganaderos que sufran pérdida de sus animales a causa de la merma que generan los depredadores salvajes. Esta normativa se implementó desde su entrada en vigencia, pese a que en Italia no se reconocía de manera clara la primacía de un derecho sobre otro cuando la protección a la propiedad y al medio ambiente entraban en conflicto. *“No tenemos ninguna regla que defina límites específicos al derecho de propiedad, sino más bien un principio general de protección del ambiente, que constituye una “originaria limitación de la propiedad privada, directamente proporcional a*

⁵⁷ “Título II, Aree naturali protette nazionali, 15. Acquisti, espropriazioni ed indennizzi. I vincoli derivanti dal piano alle attività agro-silvo-pastorali possono essere indennizzati sulla base di principi equitativi. I vincoli, temporanei o parziali, relativi ad attività già ritenute compatibili, possono dar luogo a compensi ed indennizzi, che tengano conto dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'attività del parco. Con decreto da emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'ambiente provvede alle disposizioni di attuazione del presente comma.”// Las limitaciones derivadas del plan para las actividades agro-silvo-pastorales pueden ser indemnizado sobre la base de principios equitativos. Las restricciones, temporales o parciales, relativas a actividades que ya se consideran compatibles, puede dar lugar a una remuneración y compensación, que tienen en cuenta las ventajas y desventajas de la actividad del parque. Por decreto que se emitirá dentro de los doce meses a partir de la fecha de entrada en vigor de esta ley, el Ministro de Medio Ambiente proporciona las disposiciones para la implementación de este párrafo.

*la extensión y a la importancia reconocida al valor ambiental”, importancia que, a su vez, puede cambiar y, con ella, puede cambiar la limitación puesta en general al derecho de propiedad.”*⁵⁸

En cuanto a la eficiencia de las medidas adoptadas, hay amplias críticas y discusiones respecto al manejo de las políticas públicas implementadas en el decreto que generó el sistema compensatorio a los criadores de ganado, pues el seguimiento no ha sido correcto, manteniendo la disconformidad de los diversos actores en juego, pues las trabas del sistema o la entrega de las compensaciones sin la seriedad debida han despertado constantes críticas. *“No obstante, el problema está en la burocracia, que relentiza los tiempos de indemnización, provocando pérdidas a los productores. Algo que a su vez sitúa a los ganaderos ante la encrucijada de usar la violencia o invertir en **sistemas para desincentivar las agresiones**, como perros guardianes y cercos eléctricos, para los que se requieren fondos”*⁵⁹.

Dicha regulación evidentemente, permitió la repoblación y recuperación de los lobos en lo que fue su hábitat natural, pero sólo funcionó a corto plazo, pues como analiza “El Periódico” Edición Cataluña, los criadores de ganado no vieron satisfecha su merma como había planteado la ley. El poco control y seguimiento desencadenó en más problemas con los criadores, siendo evidente que estas políticas públicas deben ir respaldadas por programas de apoyo a largo plazo, donde los datos se actualicen periódicamente y se construyan estadísticas en base a la información obtenida a raíz de cada indemnización. Este caso refleja buenas políticas legislativas, pero sin acompañamiento de políticas administrativas que desenvuelvan correctamente las medidas a adoptar.

⁵⁸ **Tovani, Flavio**. La protección al Medio Ambiente como límite al derecho de propiedad en Italia. Universidad de Toulon, Francia. 2014. Pp 70

⁵⁹ <https://www.elperiodico.com/es/medio-ambiente/20170201/italia-estudia-cazar-lobos-5779450>

VI.II. ESPAÑA

Hay diversas regulaciones dentro del territorio, con disparidad de opciones legales para quienes se ven afectados por los ataques de los lobos y para la protección de este. A modo ilustrativo, recogemos la legislación de Castilla y León, en cuyo boletín 28/2008 se regula el “ANEXO, PLAN DE CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL LOBO EN CASTILLA Y LEÓN”. En dicha norma, el TÍTULO IV de las **Acciones**, cuenta con un capítulo específico que se refiere a la **Compatibilización con la ganadería**, y su Artículo 12 reza: *“Compensación de los daños a la ganadería. 1. – La Comunidad de Castilla y León procurará que los perjudicados tengan la posibilidad de compensar los daños que el lobo haya producido a su ganado. Para ello, y en función de la situación de los terrenos, la correspondiente compensación podrá hacerse efectiva a través de uno de los siguientes mecanismos:...”*

El objetivo que persigue este Plan del Anexo está determinado en sí mismo, así lo podemos ver en el artículo 4º a) *“Minimizar los efectos negativos que la especie pueda originar sobre el ganado, aumentando la tolerancia a su presencia y previniendo las acciones hostiles y vengativas que pudieran generarse contra ella y que, además, pueden deteriorar el estado de conservación de otras especies”*.

Ante semejante escenario, es evidente que el legislador de Castilla y León buscaba tanto la protección del lobo (reflejo de su preocupación por el ambiente entero), como el resguardo a la propiedad de los criadores pecuarios, que debían soportar personalmente los daños ocasionados por el depredador, lo que se consideraba una desigualdad a subsanar. Para exigir a los criadores de ganado que no cazaran especies protegidas como medida de salvaguarda a la propiedad privada, se decidió entonces asumir como sociedad toda el costo de vida que aquella naturaleza salvaje.

Se hace necesario el constante estudio de la medida, como el mismo Plan lo establece en sus artículos, expresando la posibilidad de modificar cualquiera de las medidas adoptadas en virtud de la variación de circunstancias. Dentro de esos esfuerzos, está el ANÁLISIS JUSTIFICATIVO PARA LA REVISIÓN DEL PLAN DE CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL LOBO EN CASTILLA Y LEÓN, en el que se determinó que *“entre 2005 y 2012 la Junta de*

Castilla y León ha tramitado un total de 5.949 expedientes, de los cuales el 86,5% se corresponden con daños ocasionados por el lobo a la ganadería extensiva de Castilla y León (5.144) y el 11,5% con daños provocados por perros descontrolados (687). El 2,0% restante son expedientes en los que los cadáveres de los siniestros no presentaban evidencias concretas de que la muerte se debiera a un ataque de lobos o perros".⁶⁰

Lo importante es que la preocupación por la solución al conflicto es una materia de gran repercusión mediática⁶¹, y por lo cual se presiona constantemente al Administrador para tomar las medidas correspondientes que se ajusten a las necesidades presentes⁶², tanto del medio ambiente como de los ciudadanos que se ven directamente afectados con estas. De todas formas, es evidente que no deja nunca de ser un tema conflictivo y de opiniones altamente fragmentadas⁶³.

Otro ejemplo de legislación centrada en la protección de los depredadores salvajes ante el conflicto con los criadores de ganado es la de Andalucía, en cuya Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres se reconoce el conflicto y sus posibles soluciones en la Exposición de Motivos de la misma norma: *"La interdependencia del hombre con su medio ambiente constituye un principio de valor universal que compromete el uso de los recursos naturales del planeta ante las generaciones futuras: por eso la protección de los recursos naturales y de la biodiversidad se configura como un trascendental valor jurídico, tutelado por la normativa internacional, abarcando tanto a las especies de la flora y la fauna silvestres como a sus hábitats naturales y zonas de migración.*

⁶⁰Junta de Castilla y León. Análisis justificativo para la revisión del Plan de Conservación y Gestión del lobo en Castilla y León. Pp8

⁶¹<http://lamanada.org/cronicas-de-lobos-y-hombres-reportaje/>

⁶² Decreto 17/2013, de 16 de mayo, por el que se desarrolla en Castilla y León el uso de determinados subproductos animales no destinados al consumo humano para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario.

⁶³ https://www.eldiario.es/sociedad/cazar-lobos_0_745076377.html ("En 2017, Tejerina repitió: "Vamos a seguir trabajando para que eso sea posible; para que se puedan matar lobos al sur del Duero con el objetivo de regular las poblaciones". La Comisión ha insistido en que su plan "no pretende modificar la directiva ni los regímenes de protección de ninguna especie".")

*La protección y conservación de los recursos naturales de Andalucía debe entenderse como un **auténtico compromiso colectivo**, capaz de movilizar, en un esfuerzo conjunto, a los sectores públicos y privados, así como a la sociedad andaluza en su conjunto. Para avanzar en el cumplimiento de ese objetivo, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido la tarea de diseñar, a través de un amplio proceso participativo, un marco legal que defina un conjunto de instrumentos jurídicos como medios de acción pública, capaces de fomentar una cultura de la conservación y el uso compatible de los recursos naturales.”*

El legislador andaluz reconoce y asume el deber activo que tiene la ley en la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, entendiendo que es un deber social que incluye a todas las personas, admitiendo que es un “*compromiso colectivo*”. Eso se refleja en los 85 artículos y tres anexos con que cuenta la referida ley, tratando de abordar los temas de mayor relevancia en cuanto a la normativa de caza y las reglas para la conservación, haciendo énfasis en las especies protegidas. Asume como punto clave en el Título I la protección de la flora y la fauna silvestre y sus hábitats, estableciendo un Régimen general de protección. Expresamente trata el conflicto de los depredadores salvajes con los criadores pecuarios en el artículo 17: “*Medidas de prevención de daños a la agricultura y la ganadería.*

1. En el marco de lo establecido por la presente Ley, los titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas podrán adoptar las prácticas preventivas de carácter disuasorio adecuadas y proporcionadas para evitar los daños que sobre sus respectivos cultivos y ganados pudieran ocasionar ejemplares de especies de fauna silvestre, debiendo solicitar a tal efecto las autorizaciones excepcionales previstas en el artículo 9. La Administración fomentará soluciones alternativas para los supuestos de habitualidad de dichos daños.

2. Cuando una especie amenazada pueda causar daños a las producciones agrícolas o ganaderas y no se considere recomendable adoptar medidas excepcionales de control de dichos daños, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá establecer un marco de participación voluntaria de los titulares de las explotaciones en la conservación de

la especie, con las correspondientes compensaciones por los efectos que se deriven sobre sus cultivos o ganados.”

Establece entonces también la importancia de las medidas preventivas, pero asumiendo que estas deben ser fomentadas por la Administración, pues así se evitará el daño, y en caso de materializarse, se compensará. Este sistema, desincentiva entonces de manera completa las medidas represivas de persecución y caza de los animales salvajes, en un esfuerzo comunitario y participativo por conservar las especies naturales.

VI.III. CANADA

Tanto en Canadá como en Estados Unidos⁶⁴, el caso es realmente excepcional, pues han demostrado que los planes de manejo son parte elemental en la conservación del medio ambiente. La política pública que prima en Norteamérica es aquella del control equilibrado del medio ambiente, procurando mantener la estabilidad en el hábitat, pero asumiendo que ya hubo una intervención humana tal que es necesario remediar dicha falla. Paradójicamente, una de las principales políticas de conservación son las regulaciones a la caza de estas especies protegidas. Las medidas parecen contradictorias al objetivo conservacionista perseguido, pero han demostrado la eficiencia esperada en cuanto a la solución de conflictos entre los humanos y la fauna salvaje, manteniendo la conservación ambiental como principal objetivo. Se permite la caza de pumas, pero con el único fin de mantener el equilibrio de su número con el de las otras especies, evitando así que una sobrepoblación de algún depredador desencadene la desaparición de sus competidores o depredación de sus presas naturales bajo riesgo también de extinguirlas.

⁶⁴ *“From the moment Europeans established the original colonies that would become the United States, predators were viewed as a threat, not only to livestock but also to the settlers themselves and to the other wild animals settlers relied on for food. Since then three phases of cougar (Puma concolor) management have evolved: attempted eradication, followed by agency management to sustain sport hunting and address depredation concerns, and more recently an effort to sustain viable cougar populations as part of the ecological community.”*

https://www.researchgate.net/publication/257229867_Cougar_Management_in_North_America_Canada

Así pues, hay normativas de caza que regulan dónde está perimido, en qué épocas, cuáles son las técnicas e implementos admitidos y cuántos pumas pueden cazarse, determinándose el sexo del animal a cazar e incluso el individuo puntualmente considerado. Pero no se permite, por ejemplo, que un criador de animales salga a cazar al puma que atacó su rebaño, sin sujetarse al plan de manejo de pumas bajo control. Si el ganadero persigue al puma y le da caza sin sujetarse a las reglas establecidas para este fin, no tendrá derecho alguno al sistema compensatorio y además queda expuesto a las sanciones correspondientes por dicha falta.

“Despite the lack of an official plan in British Columbia or regular updates in Alberta, cougar management remains an important issue. Cougar hunting is permitted and closely monitored in both provinces. In British Columbia, with the exception of some northern management units, cougar hunting is permitted throughout the province. The hunt is unlimited entry, with many units maintaining a bag limit of two cougar per hunter per season. Some management districts, however, have a female subquota limiting the number of females that can be taken each year. Cougar harvest in Alberta is regulated by a strict quota system for both males and females, with sex-specific harvest limits for each of several cougar management areas in the western part of the province (Ross et al. 1996). Both provinces permit hunting with hounds and forbid the harvest of spotted kittens or of females traveling with spotted kittens, although this regulatory constraint is a very recent development in British Columbia (Austin 2005).”⁶⁵

Parece increíble esta regulación de Columbia y Alberta, ambas provincias norteamericanas. En ellas se contempla expresamente la caza del puma, pero el hecho de hacer todo dentro del margen de un plan de manejo permite dar con los resultados favorables de la conservación equilibrada del medio ambiente. La crítica moral o emocional a esta norma norteamericana no corresponde en este estudio, y menos aún si ha tenido buenos resultados.

⁶⁵ United States: Charles R. Anderson Jr. and Frederick Lindzey; Canada: Kyle H. Knopff, Martin G. Jalkotzy, and Mark S. Boyce. *Cougar Management in North America: Canada. 2009. Pp.51.*

Tenemos por un lado regulación que permite la caza de pumas, pero también se tiene una muy estricta normativa de prohibición de dicha actividad. Usando legislación de Alberta, se verá cómo dentro de un mismo territorio hay normas que parecen ser tan contradictorias, pues unas permiten la caza de pumas, y la otra otorga un derecho de compensación económica para evitar que los criaderos de ganado afectados maten al depredador culpable, garantizando así su conservación.

La Regulación 143/1997, modificada y complementada por última vez con la Regulación 14/2018, contempla el régimen compensatorio al que tienen derecho los dueños de animales domésticos que son atacados por ciertas especies salvajes, sea que el resultado sea la muerte o lesiones, buscando así tutelar el derecho de propiedad de los criaderos pecuarios y garantizando el resguardo al medio ambiente. Esta norma señala:

“Wildlife predator compensation

14 (1) A person whose livestock is killed or injured through predation by wolves, grizzly bears, black bears, cougars or eagles *may claim from the Minister wildlife predator compensation for the death of or injury to the livestock.*

(2) A claim under subsection (1) respecting an injured livestock animal is to consist only of fees paid for the medical treatment of the injured animal.

(3) The claimant must, (a) within 3 days of learning of the death of or injury to the livestock, report the death or injury to the Service, and (b) apply to the Minister for the compensation on a form provided by the Minister...

15 (1) The Minister shall ensure that a committee exists to determine the amount of shot livestock and wildlife predator compensation payable...

(4) The compensation committee shall determine the value of a livestock animal based on the commercial market value of the class of livestock to which it belongs .”

Sorprendentemente, la regulación citada pese a contemplar de manera expresa la caza y persecución de los pumas, busca en otro de sus títulos su protección por medio del sistema de Compensación, que deberá ser solicitado ante el ministerio del Medio Ambiente, en virtud del precio de mercado que corresponda al animal doméstico atacado. Incluso, otorga el reembolso de los gastos médicos que puedan generarse en el tratamiento de un animal atacado que haya sobrevivido. Todo esto, siempre y cuando el criador de animales domésticos se sujete a las normas que la misma regulación contempla.

VII. SOLUCIONES QUE SE POSTULAN

En la experiencia internacional se han desarrollado diversidad de técnicas destinadas a la solución del conflicto entre los depredadores salvajes y los animales domésticos. De las muchas alternativas que se han planteado, se analizarán las dos medidas más eficientes o de mayor aplicación en las diversas legislaciones comparadas, que son el seguro agrícola y el sistema compensatorio. Ambas tienen beneficios y deficiencias, que en definitiva tienen que implementarse de la manera correcta para dar los resultados esperados, pues de lo contrario, la falta de seguimiento hace de ellas soluciones simplemente teóricas.

VII.I. SEGURO GANADERO:

En términos generales, los seguros agrícolas están vinculados a la actividad agropecuaria en sentido amplio, respaldando la producción ante cualquier evento de pérdida. Respecto a la ganadería en concreto, se usa en distintos países, pero es más asociado a particulares, con subsidios estatales para facilitar e incentivar su contratación. Queda por tanto supeditado a la voluntad del asegurado, que en definitiva debe asumir un costo extra en su actividad, para lo cual necesita de un capital activo que le permita el pago de la prima. *“El seguro ganadero para bovinos es un nuevo producto impulsado por el Ministerio de Agricultura en el ámbito de la política de gestión de riesgos agropecuarios, orientado a la administración de una parte de los riesgos asociados a la producción bovina. Con el seguro ganadero, el productor de ganado bovino gestiona los riesgos de muerte animal, por accidentes, enfermedades, sacrificio y eventos de la naturaleza, entre otros eventos que afectan a su producción”*.⁶⁶

Chile lanzó un seguro ganadero bovino para todo el país en 2012, entregada su administración al Ministerio de Agricultura. En virtud de la realidad social, el mismo Estado postuló como medida para incentivar la contratación del seguro y así resguardar las

⁶⁶ <http://www.agroatiende.cl/fichas/ver/4276>

producciones de la industria pecuaria, el subsidio del 50% del costo del seguro, abriendo la alternativa por el sólo hecho de contratarlo. Así el productor accede inmediatamente al beneficio, con un tope de 80 UF anuales por productor.

Aún cuando el Estado busca solucionar las pérdidas animales, este seguro no considera entre las posibles pérdidas, la muerte por ataque de animales salvajes, pues en la sección de “Muerte por eventos de la naturaleza”, sólo se refiere a erupciones volcánicas, heladas y nieve. Es por tanto, ineficiente el actual seguro para efectos del conflicto puma-humanos, ya que no se hace cargo de aquellas pérdidas que hoy sufren los pequeños productores. Los seguros agrícolas, van entonces dirigidos a los grandes productores, que en primer lugar tienen ese 50% de capital para pagar la cuota del seguro, y que en virtud de accidentes de traslado, o pérdidas por sucesos naturales, ven mermada su producción comercializable. Es este seguro, un respaldo a las ganancias comerciales de los ganaderos, por lo que no tiene relación con la crianza autosustentable de animales. Quienes específicamente tienen el conflicto con los depredadores naturales son los que se dedican a ganadería de subsistencia o a lo sumo, de pequeña actividad comercial.

Estudiando los términos y condiciones de la “PÓLIZA DE SEGURO DE GANADO BOVINO Incorporada al Depósito de Pólizas bajo el código POL 1 12 012 CONDICIONES GENERALES”, en ellas no se considera la cobertura por ataque de pumas ni otros animales salvajes, por lo que este sistema, en su aplicación actual es absolutamente ineficiente para la solución del conflicto planteado.

El sistema de seguro específico por ataque de depredadores se ha desarrollado en otros países, pero como se vio, no tiene mayor aplicación en Chile, donde el interés del seguro va orientado a los grandes productores, y no a los criadores de subsistencia que son los que sufren en mayor medida los ataques de los pumas.

Así, en México, existe un Seguro ganadero para cubrir la muerte por ataque de depredadores: protege la muerte y/o sacrificio forzoso de bovinos de reproducción, doble función, ordeña y trabajo, así como caprinos y ovinos de reproducción cuando el siniestro sea ocasionado por el ataque de depredadores. Este seguro tiene la finalidad de resarcir a

los productores afectados por el daño ocasionado a su ganado, ante el ataque de depredadores. “Con este seguro los socios del fondo de aseguramiento de la CNOG participan activamente en la conservación de los mamíferos silvestres en peligro de extinción. Si el productor mata al depredador pierde todo derecho a ser indemnizado.”⁶⁷ La indemnización procederá desde el primer animal muerto o sacrificado con motivo del riesgo cubierto y será de acuerdo al valor unitario pactado según la etapa productiva en la que se encuentre el momento del ataque.

Este sistema consiste en un incentivo para los ganaderos que pagan una prima o monto asegurable para ser compensados ante un posible ataque de depredadores carnívoros al ganado. Este monto se paga al ente asegurador, sea este público o privado, fijando los montos en virtud de las tasas de depredación anual por localidad y el valor de mercado del animal doméstico agredido. Luego de contratado el seguro, y demostrando efectivamente el criador que sufrió pérdidas por ataque de depredadores, entonces puede optar al reembolso total o parcial de la pérdida, para lo cual debe abstenerse de dañar al depredador salvaje que atacó al ganado.

“El inconvenientes es que las aseguradoras privadas generalmente son recelosas de participar en este tipo de iniciativas, donde la mayoría de los productores tiene un riesgo mínimo de sufrir ataques, mientras que otro grupo menor experimenta cuantiosas pérdidas de manera continua (Lehmkuhler, 2007). Lo que genera un aumento de las primas y que finalmente desincentiva a los ganaderos de asegurar a sus animales. Como alternativa surgen las aseguradoras con base en la comunidades de ganaderos, las cuales definen desde las reglas, primas y tasas de interés, lo que disminuye la probabilidad de fraudes (Madhusudan, 2003)... Al modificar ese modelo por un sistema de seguros donde el costo de las primas es dividido entre las comunidades, organismos públicos e instituciones privadas de conservación, el valor de las primas se vuelve muy accesible para las

⁶⁷ <http://fondocnog.com/seguro-para-cubrir-la-muerte-por-ataque-de-depredadores/> septiembre, 2016

comunidades. Este sistema posee diversas ventajas como la manifestación explícita que la responsabilidad del conflicto es compartida entre las partes, genera la posibilidad de pagar los precios de mercado de los bienes afectados, al compartir las primas disminuye la posibilidad que existan denuncias fraudulentas y además de aliviar el trabajo del organismo público”⁶⁸

La experiencia extranjera es un gran elemento para orientar las pretensiones nacionales, pues así, considerando las variables locales, se puede ir acomodando los sistemas ya probados en distintos lugares del mundo, para la adecuación más óptima a las necesidades como país. Este sistema de seguro comunitario en la India ha demostrado ser eficiente, luego de la implementación frustrada de un sistema compensatorio basado en el modelo europeo, pero que no se acomodó a la idiosincrasia asiática, por lo que debió evolucionar hacia este sistema de seguro comunitario, que está siendo actualmente exitoso.

VII.II. SISTEMA DE COMPENSACIÓN.

Requiere un rol activo del Estado, pese a que su administración puede estar encargada a particulares, que debe incluir deber de cuidado de los criadores, y derecho de compensación al dueño del ganado que es atacado por un depredador salvaje. Normalmente queda sujeto a un sistema de registro enfocado a nivel regional.

Estos programas compensatorios consideran el reembolso económico ante pérdidas generadas por la fauna silvestre, considerando la obligación de los ganaderos de respetar las disposiciones legales de prohibición de caza y persecución de los depredadores. Si el criador ve mermada su propiedad, no puede aplicar la autotutela, sino que en virtud de la

⁶⁸ Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp.255

compensación, total o parcial del bien perdido, asume una postura pacífica respecto del animal salvaje.

“La compensación por daños ocasionados por carnívoros funciona del siguiente modo: el ganadero al experimentar un ataque a su ganado se comunica prontamente a un organismo público o privado encargado de analizar las evidencias del ataque en terreno, quien verifica el causante del daño y cuantifica las pérdidas. Posteriormente, se efectúa el pago correspondiente. Es importante que tanto la denuncia como el pago se efectúen rápidamente. El éxito de este tipo de programas, depende de la aceptación de las comunidades involucradas, de una metodología adecuada y justa. Además es fundamental que los ganaderos que se adhieran a estos programas incorporen mejoras en el manejo del predio mediante la implementación de medidas preventivas (Hussain, 2003; Casey et al., 2006; Amit et al., 2009; Sepúlveda, 2015). En caso contrario incluso puede aumentar el número de incidentes al desincentivar un correcto manejo del ganado (Conforti and Azevedo, 2003).”⁶⁹

En cuanto a estos métodos preventivos a que se hace alusión en virtud de la experiencia internacional, se consideran indispensables para el éxito de las políticas públicas a implementar. Entre estas medidas previas a la materialización del daño a los criadores pecuarios, hay algunas que no han dado resultado en Chile, como lo es la entrega de perros pastores ya vista o la translocación de ejemplares.⁷⁰

⁶⁹ Idem. Pp.254

⁷⁰ “La translocación es el movimiento deliberado de ejemplares de fauna silvestre desde un lugar a otro. Por lo general se utiliza para trasladar a animales en conflicto con el humano, además de su aplicación en programas de reinserción (Treves and Karanth, 2003). Respecto al empleo de la translocación con pumas se ha criticado su utilización por su baja eficiencia y elevado costo, lo que se explica por la amplia capacidad de desplazamiento de la especie y la tendencia que presentan a regresar a sus sitios de origen, que resulta con una baja proporción de ejemplares establecidos en los sitios de liberación. Además de la baja supervivencia de los individuos reubicados (Ruth et al., 1998; Fontúrbel and Simonetti, 2011; Vidal and Sanderson, 2012).” Idem. Pp.237

Por tanto, a lo que se busca poner especial énfasis, es a las medidas preventivas en virtud de la generación de programas de gestión ganadera sustentable, donde los mismos criadores de ganado se comprometan a la conservación de las especies protegidas, entendiendo la importancia de su cuidado, para lo que es indispensable el liberarlos de la obligación de soportar individualmente esa carga.

VIII. CONCLUSIÓN

Planteada la existencia de un problema actual y contingente, de extensa relevancia a lo largo de las zonas rurales nacionales, y considerando la vulneración de derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución, es menester dar solución legislativa y no sólo administrativa al conflicto planteado. El interés primario de mantener el medio ambiente libre de contaminación, va de la mano con la afectación al derecho de propiedad y del libre desarrollo de la actividad económica. Debido a esto se plantea la existencia de una desigualdad de las cargas públicas, como último derecho fundamental involucrado y que permite justificar la implementación de políticas estatales adecuadas.

Las distintas alternativas generadas a nivel internacional con el fin de solucionar conflictos de la misma índole, han considerado como las más eficientes, la figura de la Compensación Económica y la del Seguro Ganadero Comunitario, pero lo fundamental es que estas se encuentren legalmente reguladas y acompañadas de planes de manejo animal preventivo de los daños. Dentro de la misma línea, admitir la necesidad de mayores estudios al respecto, legalmente más profundos y que signifiquen la implementación de reglamentos técnicos con diversas alternativas, que consideren la aplicación conjunta de medidas preventivas del daño para tener éxito en su ejecución.

Ambas alternativas tienen como fundamento final la protección del medio ambiente, pues las políticas destinadas a subsanar las pérdidas que sufren a su propiedad privada los criadores pecuarios, van destinadas exclusivamente a evitar las repercusiones de estos en desmedro del equilibrio natural. Imponer la prohibición de la caza y persecución de los depredadores salvajes que se consideran especies protegidas, no tiene real eficiencia si no va ligado a un sistema que solucione el problema desde el punto de vista de la propiedad. De esta manera, los afectados se comprometerán al cuidado del medio ambiente sin tener que renunciar a su patrimonio, cosa que viene a solucionar una medida paliativa de las pérdidas.

El anhelo de los criadores pecuarios por políticas públicas enfocadas a la retribución ante pérdidas animales, se ve manifiesto en todas las regiones del país, donde los actores se ven dispuestos a comprometerse en la lucha por la conservación del medio natural, siempre y cuando no sean ellos los que deban asumir los costos. La idea de una compensación económica como condición básica para dejar de atacar y perseguir al puma, es el sentir colectivo del criador pecuario. Es por tanto la medida más fuerte al momento de postular una solución de carácter legislativo.

“Debido a la importancia que se le otorga a la compensación económica como medida de mitigación satisfactoria, es importante considerar que la percepción y actitud de la gente hacia los carnívoros en zonas de conflicto podría experimentar un cambio positivo si la comunidad local fuera incluida en actividades por las cuales pueda recibir un beneficio económico, como el resultante de actividades de ecoturismo. La compensación económica como medida de mitigación también ha sido indicada como posible solución por ganaderos en conflicto encuestados en otras regiones del país (Ohrens et al., 2015).”⁷¹

Sólo como primera aproximación de lo que pudiese ser una norma relativa al sistema compensatorio, se plantea la necesidad de la justificación legal, pues los datos y métodos técnicos ya están presentes, pero aún sería necesaria su profundización. *“Con los datos proporcionados producto de las labores de verificación se puede señalar que en 19 de los 69 casos de denuncia se estableció de manera segura al puma como depredador definitivo o autor de los ataques a ganado doméstico, lo que corresponde al 28% del total de denuncias y un 65% de los casos los ataques no se deben a puma (Gráfico III-40).”⁷²*

Ya se sabe cómo hacer el análisis técnico que debe ir acompañado a una política pública destinada a la conservación del medio ambiente por medio de un sistema

⁷¹ Sepúlveda, C., R. Pino, D. Donoso y A. Iriarte. 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016. Pp.223

⁷² Idem. Pp.198

retributivo a los que soportan el daño, pero hace falta la perspectiva legal. Un trabajo normativo entonces, requiere de un orden que considere los elementos básicos para el funcionamiento de la compensación, así debe contar con:

- a) La determinación de las especies que justificarán la materialización de una compensación económica. Es de especial interés en este estudio, la protección al puma, dando incentivo económico a los criadores para evitar su caza y persecución. Junto con este punto se debe considerar qué especies de animales domésticos serán las víctimas de depredadores salvajes y cuáles serán las que justifiquen una compensación.
- b) Los métodos para determinar al animal autor del ataque. Se propone dejar esto en manos del mismo Servicio Agrícola y Ganadero, por medio de agentes regionales, considerando las zonas donde existan mayores registros de presencia de depredadores. Deberá existir un sistema preestablecido para la valoración del siniestro.
- c) La determinación de los daños indemnizables. En virtud del cumplimiento de las medidas preventivas, es necesario que un reglamento determine cuándo procede o no la indemnización. Será relevante considerar la culpa o negligencia y el dolo como aspecto de improcedencia ante ataque de depredadores por descuidos o actos intencionales.
- d) Regulación de la denuncia y su verificación. Habrá que normar los plazos y condiciones de las denuncias, las maneras de hacerlas efectivas y los medios de pruebas que acrediten el daño.
- e) Especificación del monto de la indemnización. Basándose en un precio de mercado y considerando el resultado del ataque, es decir, si es necesaria la

compensación total o parcial del precio del animal doméstico. En caso de incurrir en gastos veterinarios, el modo de acreditarlos y el monto máximo a respaldar.

- f) Medidas de revisión. Cuando las compensaciones no satisfagan las pretensiones de los criadores, se necesitará un sistema para determinar si procede o no una modificación administrativa del monto otorgado.
- g) Definición de los deberes y obligaciones de los criadores beneficiados con el sistema de compensación. Se requerirá de inventarios e inscripción en un sistema de registro, que determine el número de cabezas de ganado de cada criador. Se deberá regular el sistema de medidas preventivas con las que debe resguardar sus animales cada criador.
- h) Un servicio encargado de mantener registros periódicos de los resultados del sistema compensatorio. Será esto necesario junto al chequeo y apoyo constante de las medidas preventivas de ataques, así como considerar la necesidad de revisar la norma y su modificación, con el fin de adaptarse a los cambios que se dan en la práctica. Tener en cuenta las revisiones extraordinarias que fuesen necesarias con el fin de adaptarlo convenientemente a las variaciones de las poblaciones de las especies protegidas, de su hábitat o de cualquier actividad relacionada con ellas y que puedan afectar de manera importante a su estado de conservación y/o a su gestión.

A modo de conclusión del presente estudio, aparecen estos como los elementos básicos que debiese considerar un proyecto legal que pretenda la creación de un sistema de compensación económica. Esta norma, tendría por objetivo principal el resguardo de las especies protegidas que actualmente se ven reducidas por la persecución y cacería de los ganaderos que se ven afectados por ataques de estos animales a su propiedad. En cuanto al aspecto de la protección a la propiedad, el proyecto busca con especial celo el respaldo a los pequeños productores pecuarios, que son parte esencial de la cultura campesina de

nuestro país. Darles herramientas de apoyo para la conservación de la actividad y el estímulo para que las nuevas generaciones valoren la labor ganadera y tengan la alternativa de elegir libremente el dedicarse o no a la actividad.

Mantener el incentivo a la producción de recursos agropecuarios a nivel de auto sustento, ayudará a que sea rentable esta opción para las familias campesinas, logrando conservar así el interés en la actividad, que en definitiva está directamente relacionada con el bienestar del medio ambiente, otorgando mejores condiciones de vida a humanos y animales. Pues se protege de esta manera, la identidad y dignidad de quienes desarrollan la actividad.

Es indispensable para dicho fin, que se comprometa a las localidades en el proyecto, pues con un trabajo conjunto se logrará de una manera más efectiva que se internalicen los intereses que la norma busca tutelar. *“Los programas de incentivos tienen el objetivo de establecer condiciones bajo las cuales las comunidades locales son económicamente capaces de conservar la naturaleza (McNeely 1988; Emerton, 2000). De esta forma contribuyen en la creación de políticas, programas, instrumentos institucionales o económicos diseñados para restaurar y/o conservar funciones ecológicas o especies al interior de propiedades privadas”⁷³*. Se insiste en la necesidad de incluir a los agentes, pues de esa manera las políticas públicas se realizan y se materializan en conjunto, generando un compromiso real respecto de su cumplimiento dentro de las comunidades.

⁷³ Idem. Pp.251.

IX. BIBLIOGRAFIA

- **ALDUNATE L., EDUARDO.** 2000. Consecuencias Constitucionales De La Doctrina Sobre Responsabilidad Objetiva Del Estado. Revista de Derecho. Revista de Derecho, Año 1 - Nº 2, PUCV, diciembre 2000.
- **AMAR CÁDIZ, MARÍA FRANCISCA.** 2008. Evaluación económica, ecológica y socio-cultural del conflicto de predación de ganado doméstico por la especie Puma concolor (Linnaeus 1771) en las comunas de San José de Maipo y Putre, Chile. Santiago, Chile. Tesis Pontificia Universidad Católica de Chile
- **BARROS B., ENRIQUE.** 2015. Una gran conversación por CHILE, Proceso Constituyente y nueva constitución Política. Facultad de Derecho Universidad de Chile, Agosto-Noviembre 2015
- **BERMÚDEZ SOTO, JORGE.** 2014. Fundamentos Del Derecho Ambiental. II Protección Ambiental y Constitución. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Valparaíso
- **BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL.** 2018. Ley Chile. www.bcn.cl:https://www.leychile.cl/Consulta/listado_n_sel?grupo_aporte=&sub=509&agr=1020&comp=
- **BORDALÍ, ANDRÉS.** 2004. Tutela Jurisdiccional del Medio Ambiente. Editorial Fallos del Mes, Universidad Austral de Chile.
- **BRAGHETTO, MARCO ANTONIO.** 2008. Proyecto de Veterinaria innova en la protección ovina nacional. Universidad de Chile, Noticias, edición 13 noviembre

2008. <http://www.uchile.cl/noticias/48164/proyecto-de-veterinaria-innova-en-la-proteccion-ovina-nacional>.

- **CALZADA J., MORA RUIZ M, GILES CARNERO R y MÁRQUEZ RUIZ C.** 2010. Lince ibérico: aspectos jurídicos para la conservación de la especie. SECEM, Málaga.
- **CÓDIGO CIVIL** de Chile
- **CÓDIGO PENAL** de Chile.
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA** de la República de Chile.
- **COOPERACIÓN AMBIENTAL: EE.UU.-CHILE, TLC.** 2005. Cumplimiento de la Legislación Ambiental y Reparación de Daños al Medio Ambiente. Consejo de Defensa del Estado, Chile.
- **CORDERO Q., EDUARDO.** La Dogmática Constitucional de la Propiedad en el Derecho chileno. *Revista de derecho. Santiago. 2006.*
- **CUBILLOS PRIETO, GONZALO.** La Extención de la Garantía Constitucional referida al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Gaceta Jurídica 2001
- **FAO.** 2012. Chile lanza un seguro ganadero bovino para todo el país. Agronoticias: Actualidad agropecuaria de América Latina y el Caribe. Edición 28 junio 2012. <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/510245/>

- **GALDÁMEZ Z., LILIANA.** 2017. Medio Ambiente, constitución y Tratados en Chile. Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie, año XLX, núm. 148, enero-abril de 2017, pp. 113-144

- **GROWING FORWARD 2.** 2012. ONTARIO WILDLIFE DAMAGE, COMPENSATION PROGRAM. Guidelines. Ontario, Canadá.

- **HOOGESTEIJN, RAFAEL Y ALMIRA.** 2010. Estrategias anti-depredación para fincas ganaderas en Latinoamérica: Una Guía. PANTHERA, Gráfica y Editora Microart Ltda. Brasil.

- **GEO CHILE.** 2008. Informe País, Estado del Medio Ambiente en Chile en 2008, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Análisis de Políticas Públicas, UCH. Santiago

- **JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.** 2014. Análisis justificativo para la revisión del Plan de Conservación y Gestión del lobo en Castilla y León.

- **JURY TORO, PATRICIA.** 2016. Caracterización de las interacciones entre la ganadería camélida doméstica y depredadores silvestres en la Provincia de Parinacota, Región de Arica y Parinacota. Facultad de Medicina Veterinaria, Universidad de Chile. Santiago.

- **JOTA CE.** 2014. Crónicas: “De Lobos y Hombres”. La Manada, Asociación Conservacionista. Documental publicado el 06 junio 2014. <http://lamanada.org/cronicas-de-lobos-y-hombres-reportaje/>

- **MINISTERIO DE AGRICULTURA.** 1996. Sustituye texto de la Ley nº4.601, sobre caza, y artículo 609 del Código Civil. LEY Nº19.473 de la República de Chile.

- **MINISTERIO DE AGRICULTURA.** 1998. Reglamento de la Ley de Caza. Decreto Supremo N°05 de enero de 1998 (Modificado por Decreto N°53 de 2004 y Decreto N°65 de 2015)

- **MINISTERIO DE AGRICULTURA. AGROATIENDE.** 2014. Seguro Ganadero. <http://www.agroatiende.cl/fichas/ver/4276>

- **OJEDA P., MARCOS y PEREZ B., HERIBERTO.** 2009. La caza del puma en Magallanes. Una mirada histórica-actual del conflicto entre el predador y la actividad ganadera. Universidad de Magallanes. Punta Arenas.

- **PONCE DE LEÓN S., VIVIANA.** 2015. La noción de Carga Pública y su función en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno. Revista chilena de derecho vol.42 no.3 Santiago dic. 2015.

- **RÍOS B., LEONARDO.** 2009. Análisis de los problemas que amenazan la conservación de *puma concolor* (linnaeus, 1771) en la Araucanía. Facultad de Ciencias Forestales, Universidad de Chile. Santiago.

- **REJÓN, RAÚL.** 2018. _Un nuevo informe constata que la política del Gobierno de matar lobos para proteger rebaños no sirve para nada. El Diario.es. Edición 01 marzo 2018. https://www.eldiario.es/sociedad/cazar-lobos_0_745076377.html

- **SAG. LABORATORIO DE VIDA SILVESTRE FAUNA AUSTRALIS,** 2007. Informe técnico final proyecto: “Evaluación del conflicto entre carnívoros silvestres y ganadería”. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- **SAG.** 2012. LEGISLACIÓN SOBRE FAUNA SILVESTRE. División de Protección de los Recursos Naturales Renovables. Ministerio de Agricultura. Edición 2012.

- **SAG.** 2014. Con tecnología Satelital el SAG realiza estudio del puma para determinar su población y relación con la ganadería. Noticias, SAG. Publicación 31 diciembre 2014. <http://www.sag.cl/noticias/con-tecnologia-satelital-el-sag-realiza-estudio-del-puma-para-determinar-su-poblacion-y>

- **SAVIO, IRENE.** 2017. Polémica en Italia por el plan del Gobierno de cazar a los lobos. El Periódico, Edición Cataluña, 01 febrero 2017. <https://www.elperiodico.com/es/medio-ambiente/20170201/italia-estudia-cazar-lobos-5779450>

- **SEPÚLVEDA, C., R. PINO, D. DONOSO Y A. IRIARTE.** 2016. El Puma en la Región de Coquimbo: Develando su ecología e interacción con la ganadería. Ediciones SAG Región de Coquimbo y Flora & Fauna Chile, Santiago, 2016

- **SOFOFA.** 2018. Legislación Ambiental, Constitución Política de la República de Chile. Ley sobre Bases del Medio Ambiente. <http://www.sofofa.cl/Sofofa/index.aspx?channel=3733&appintanceid=9207&pubid=4642>

- **TALLAR D., FERNANDO.** 2012. Imposición de “Cargas Públicas” como forma de Protección Ambiental, Instituto Forestal. Conaf.

- **Testimonios:** Aguilera Maldonado, Juan. El Pedernal, Región de Valparaíso.
 Araya Prado, Cristian. El Pedernal, Región de Valparaíso.
 Ibacache Gil, Benedicto. Chalaco, Región de Valparaíso.
 González Leiva, Víctor Manuel. Laguna Bonita, Región de los Lagos.

- **TOVANI, FLAVIO.** 2014. La protección al Medio Ambiente como límite al derecho de propiedad en Italia. Universidad de Toulon, Francia.

- United States: **CHARLES R. ANDERSON JR. AND FREDERICK LINDZEY**; Canada: **KYLE H. KNOPFF, MARTIN G. JALKOTZY, AND MARK S. BOYCE**. 2009. *Cougar Management in North America: Canada*. https://www.researchgate.net/publication/257229867_Cougar_Management_in_North_America_Canada

- **VIDAL, FERNANDO**. 2015. Puma araucano, Vida en una dimensión paralela. Dirección de Investigación y Postgrado Universidad Santo Tomás. Santiago.

