

Número 119

Julio 1993

¿CONSERVA NUESTRO SISTEMA DE AREAS PROTEGIDAS LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE CHILE?

- Los sistemas de áreas protegidas tienen como objetivo beneficiar a la sociedad a través de las múltiples funciones que estas áreas cumplen.
- En 1980 existían en Chile 50 parques nacionales y 53 reservas forestales, abarcando alrededor de 14 millones de hectáreas, creadas sin una planificación racional.
- La ordenación del sistema llevó a crear el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), cuyos objetivos concuerdan con el mandato constitucional de tutelar la preservación de la naturaleza.
- Es deseable la participación empresarial en esta tarea, y de hecho existen iniciativas privadas en la materia, pero falta una adecuada coordinación y priorización de actividades.
- Proteger la naturaleza no significa mantenerla intocada, sin aprovechar los beneficios que pueda brindar a la sociedad. Por el contrario, la única manera de asegurar la conservación a largo plazo de un recurso renovable es mediante su uso sustentable.
- En la actualidad, el SNASPE está compuesto por 30 parques nacionales, 39 reservas nacionales y 11 monumentos naturales, abarcando el 18 por ciento del territorio nacional, pero el 88 por ciento de los terrenos se concentra en sólo dos regiones.
- Para mejorar la cobertura ecológica del SNASPE se requiere mayor colaboración de otros organismos del Estado que poseen terrenos ecológicamente valiosos. También sería deseable la organización de un sistema de áreas protegidas privadas.

1 El concepto conservación es definido como "la gestión de utilización de la biosfera por el ser humano, de tal manera que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Por lo tanto, la conservación es positiva y abarca la preservación, el mantenimiento, la utilización sostenida, la restauración y el mejoramiento del entorno natural".

2 Para conseguir los diversos objetivos que comprende la conservación del medio ambiente, la mayoría de los países ha puesto en marcha una gama amplia de medidas, en las que se incluyen la creación y manejo de sistemas de áreas protegidas. Estos sistemas están orientados fundamentalmente a la preservación y mantenimiento de muestras de la diversidad natural de los países, constituida por sus elementos únicos (por ejemplo las Torres del Paine, archipiélago de Juan Fernández) y sus elementos representativos o de extensión amplia (Desierto de Atacama, estepa de espino, selva valdiviana, bosque de lenga).

3 Los sistemas de áreas protegidas no se crean y manejan para fines de conservación ambiental *per se*, sin considerar la existencia del ser humano, sino que sus objetivos principales son los de beneficiar a la sociedad a través de las múltiples funciones que estas áreas cumplen. Entre estas funciones están las de servir de lugares en que se brinda educación ambiental y oportunidades de investigación y recreación en ambientes naturales.

4 La historia de las áreas silvestres protegidas en Chile se inició en 1907 con la creación de la Reserva Forestal "Malleco" y del Parque Nacional "Vicente Pérez Rosales", en 1926. Así, por más de 70 años, hasta 1979, se siguieron creando áreas silvestres protegidas en forma casi ininterrumpida. Esto dio como resultado que a principios de 1980 se contaba con 50 parques nacionales y 53 reservas forestales, los que en conjunto abarcaban alrededor de 14 millones de hectáreas. Esta cifra incluía terrenos que habían sido colonizados, e incluso la superficie de muchas unidades contenía errores de planimetría, propios de los medios técnicos con que se contaba en esa época. Además, muchas áreas protegidas no habían sido creadas con el objetivo de protección de valores ecológicos, sino que para regularizar el comercio de maderas, sentar soberanía en zonas de frontera, conmemorar desastres naturales (un aluvión sepultó a mineros en la V Región), etc.

5 En 1980 se comenzó a poner en marcha un plan de racionalización de las unidades existentes, con la idea de conformar un sistema orientado fundamentalmente a la protección de muestras de la diversidad natural del país. Con ello se recogió la idea planteada en un documento sobre la materia, elaborado en 1974 por especialistas de FAO y algunos participantes chilenos. Con este propósito se analizó cada área protegida en sus valores

ecológicos, sobre la base de una metodología diseñada por la Universidad Austral, a fin de decidir si se justificaba su mantención en el Sistema Nacional de Areas Protegidas, o si era preferible dar otro destino a esos terrenos. Como resultado de este trabajo, se dictaron más de 70 decretos supremos mediante los cuales muchas unidades colindantes entre sí fueron fusionadas, otras cambiaron de categoría (de reserva a parque o monumento), otras fueron redelimitadas, y aquellas sin valor ecológico fueron desafectadas y con ello devueltas al Ministerio de Bienes Nacionales. Algunos de los terrenos excluidos fueron entregados a los municipios y otros con suelos agrícolas, ganaderos y con bosques de producción fueron subastados.

6 Para dar respaldo legal al sistema planificado técnicamente, en 1984 se creó oficialmente el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), a través de la Ley N°18.362. Dicha ley define que el sistema está compuesto por 4 categorías de manejo: Reserva de Región Virgen, Parque Nacional, Monumento Natural y Reserva Nacional.¹ El objetivo esencial que esta ley asignó al SNASPE es mantener áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país, a fin de posibilitar la educación e investigación y de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente. En

¹ Reserva de Región Virgen. Es un área donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de vehículos motorizados, y vedada a toda explotación comercial.

Su objetivo es mantener dichas reservas inviolables en cuanto sea factible, excepto para la investigación científica debidamente autorizada y para inspección por parte de la Corporación, o para otros fines que estén de acuerdo con los propósitos para los cuales la reserva ha sido creada.

Parque Nacional. Es un área generalmente extensa, donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por acción humana, capaces de autopropetarse, y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo.

Sus objetivos son la preservación de muestras de ambientes naturales, de rasgos escénicos y culturales asociados a ellos; la continuidad de los procesos evolutivos, y, en la medida compatible con lo anterior, la realización de actividades de educación, investigación o recreación.

Monumento Natural. Es un área generalmente reducida, caracterizada por la presencia de especies nativas de flora y fauna o por la existencia de sitios geológicos relevantes desde el punto de vista escénico, cultural, educativo o científico.

Su objetivo es la preservación de muestras de ambientes naturales y de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos, y, en la medida compatible con esto, la realización de actividades de educación, investigación o recreación.

Reserva Nacional. Es un área cuyos recursos naturales es necesario conservar y utilizar con especial cuidado, por la susceptibilidad de éstos a sufrir degradación o por su importancia relevante en el resguardo del bienestar de la comunidad.

Sus objetivos son la conservación y protección del recurso suelo y de las especies amenazadas de fauna y flora silvestres, la mantención o mejoramiento de la producción hídrica, y el desarrollo y aplicación de tecnologías de aprovechamiento racional de la flora y la fauna.

general, estos objetivos están en concordancia con lo establecido en el artículo 19 N° 8° de la Constitución Política de 1980, que señala que es deber del Estado tutelar la preservación de la naturaleza.

7 Lo anterior no excluye ni limita la participación del sector privado en actividades de conservación. Considerando la importancia del tema y la magnitud de la tarea a ejecutar es imposible que sea abordada a cabalidad sólo por el Estado. Es entonces deseable la participación de la comunidad empresarial, reconociendo la mayor cuota de responsabilidad que cabe a las empresas usuarias directas de los recursos, en asegurar la sustentabilidad de la base de los recursos naturales de los cuales depende su actividad económica.

8 La participación privada puede materializarse a través de varios mecanismos, entre los cuales destacan el financiamiento de proyectos de conservación, el aporte de terrenos al SNASPE, el desarrollo de un sistema privado de áreas protegidas, complementario al SNASPE, capacitación e investigación, etc. Sin embargo, hasta ahora, muchas iniciativas privadas de conservación de la naturaleza han tenido limitados efectos, por ausencia de una adecuada coordinación y priorización de las mismas (a lo menos 3 empresas están apoyando la protección del pudú, no considerando otras especies que presentan un mayor peligro de extinción, como son la chinchilla, el huemul y varias otras).

9 Algunos de los pilares básicos o condiciones claves para conservar la naturaleza, en especial los recursos biológicos, son:

- a) conocimiento de la diversidad natural del país;
- b) protección efectiva de una muestra adecuada de cada componente relevante de la diversidad natural del país;
- c) conocimiento de las técnicas de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas naturales y especies nativas, y
- d) aplicación correcta de las técnicas de manejo de recursos naturales por parte de sus usuarios.

El sistema de áreas protegidas está muy relacionado con los 3 primeros pilares. De hecho, para que el SNASPE esté bien diseñado se requiere de un conocimiento profundo de cuál es la diversidad natural del país. Asimismo, este conocimiento debe servir para seleccionar la muestra adecuada de ecosistemas y de poblaciones de especies a proteger en forma especial, a través de su incorporación al SNASPE.

1 0 Para el caso de la fauna silvestre, la sola existencia y buen manejo de las áreas protegidas no es suficiente para garantizar la adecuada conservación de todas las especies. Esto es especialmente importante en el caso de carnívoros y herbívoros mayores y aves, todos los cuales tienen ámbitos de hogar muy amplios y se desplazan frecuentemente a través de grandes distancias en busca de alimento, refugio o pareja. En estos casos la conservación de tales especies necesariamente deberá complementarse con medidas de protección adicionales que tiendan a proteger las especies con amenazas a su supervivencia en cualquier terreno donde se encuentren.

1 1 Proteger la naturaleza no significa mantenerla intocada sin aprovechar los beneficios que ésta puede brindar a la sociedad. Por el contrario, la única manera de asegurar la conservación a largo plazo de un recurso renovable es mediante su uso sustentable, de manera que para los propios usuarios sea atractivo protegerlo (dar valor al recurso). Por ejemplo, en el caso de los ecosistemas boscosos existe una relación muy estrecha entre el SNASPE y el sector forestal productor de bienes. El desarrollo de la actividad forestal maderera es necesario para tener empleo y deseable para obtener bienes de consumo y de exportación que permiten el crecimiento económico del país y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. No obstante, para que la actividad forestal no ponga en peligro la diversidad de ecosistemas, ni de especies de flora y fauna y su variabilidad genética —todo lo cual constituye la riqueza natural del país— es necesario que el SNASPE también se desarrolle y consolide, ya que ello constituye una sólida garantía de equilibrio ambiental.

1 2 De acuerdo al principio de subsidiariedad del Estado, el desarrollo de la actividad forestal productora de madera y sus derivados lo ejecuta el sector privado en terrenos de su propiedad. Desde esta perspectiva, queda de manifiesto que en Chile está definido claramente el ámbito de acción y responsabilidades, del sector privado y público para llevar a la práctica el concepto de conservación. En tal sentido, un aspecto fundamental de éste, como es la preservación de muestras de ambientes naturales en lugares específicos y bien delimitados, está en manos del Estado, el que ha creado y mantiene el SNASPE para cumplir tal función, mientras que la utilización sostenida, vale decir la actividad productiva de rendimiento permanente, debe ser realizada por el sector privado, mediante el aprovechamiento sustentable de plantaciones forestales o del bosque nativo.

1 3 La existencia de un sistema de áreas protegidas bien diseñado, implementado y protegido asegura la conservación de la base de recursos. Además, un sistema que represente adecuadamente la diversidad ecológica natural del país es uno de los fundamentos que puede dar tranquilidad al país y legitima el que los ecosistemas que están fuera de las áreas protegidas sean usados en forma sustentable de acuerdo a las potencialidades que les son propias, ya que

la biodiversidad del país está adecuadamente conservada. La existencia de un buen sistema de áreas protegidas genera una mayor aceptabilidad social local al uso de recursos naturales fuera del SNASPE y facilita el acceso a los mercados extranjeros donde existe profunda conciencia ambiental y regulaciones estrictas sobre uso de recursos naturales y protección ambiental.

1.4 Para fortalecer el SNASPE se requiere, por un lado, conocer claramente cuáles son sus elementos de éxito y potenciarlos y, por otro, conocer sus falencias en relación a los objetivos que le han sido encomendados por la legislación. Luego de identificar las debilidades es preciso priorizar las acciones y programas que sean necesarios e identificar a los actores que deben intervenir en cada ámbito de acción y asignar las responsabilidades para la ejecución de las actividades que se estimen prioritarias. En este sentido, los principales problemas detectados en el cumplimiento de los objetivos del SNASPE son:

- a) ausencia de una lista patrón de lugares de carácter único, para comparar su representación en el SNASPE;
- b) falta de una clasificación de ambientes ecológicos representativos de la diversidad ecológica natural del país, que suscite el consenso entre los actores involucrados;
- c) deficiente representación de la diversidad ecológica del país por parte del SNASPE; y
- d) falta de conocimiento de las especies de flora y fauna y de las comunidades que están presentes dentro de las unidades del SNASPE.

1.5 En la actualidad el SNASPE está compuesto por 80 áreas protegidas individuales, agrupadas en 30 parques nacionales, 39 reservas nacionales y 11 monumentos naturales y abarca más de 13,8 millones de hectáreas (18% del territorio nacional). A pesar de que el porcentaje es alto, ello no es garantía para que se puedan alcanzar los objetivos que la sociedad, a través de la legislación, le ha asignado al SNASPE. Esto se debe principalmente a su deficiente distribución territorial, que hace que el 88% de los terrenos protegidos se concentren en dos de las 13 regiones del país (Aisén y Magallanes). Por ello, a pesar de la enorme superficie protegida, sólo parte de las formaciones vegetales nativas del país están incluidas en el sistema de áreas de conservación. Existe una notoria ausencia de áreas protegidas en el norte y centro de Chile, entre Antofagasta y Chillán (casi 2.000 km. de longitud), donde sólo el 1% del territorio está incluido en áreas protegidas. Esto es especialmente crítico porque en la misma zona se concentra la mayor parte de la población y las actividades económicas que presionan sobre los ecosistemas nativos, y porque en ambas

cordilleras de la VII y VIII regiones se localiza la mayor diversidad de especies arbóreas y de tipos de bosques nativos del país.

1 6 Cualquiera sea la clasificación de referencia que se utilice, el SNASPE carece de una completa muestra de ecosistemas que le permitan cumplir cabalmente con el objetivo de mantener áreas representativas de la diversidad ecológica natural del país. Por ejemplo, tomando como sistema patrón al propuesto por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad de Chile en 1983, de las 83 formaciones vegetales que existirían a nivel nacional, sólo 55 (66%) están presentes en el SNASPE. Además, cabe aclarar que no en todos los casos la muestra dentro del SNASPE tiene la extensión necesaria para asegurar su perpetuación o es la más adecuada para representar la diversidad biológica de cada formación vegetal.

1 7 La mayoría de los ecosistemas naturales y especies autóctonas de flora ausentes en las actuales áreas protegidas están concentrados en ambientes desérticos, áridos y semiáridos del norte (I a IV Región) y de matorrales y bosques de la zona mediterránea (V a VIII Región). Además, existe una insuficiente representación de humedales (pantanos, estuarios, marismas, y zonas costeras).

1 8 Paradójicamente, las especies y tipos de bosques más mencionados por la opinión pública y varias de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) ambientalistas como en peligro de extinción, tales como alerce y araucaria, son relativamente abundantes y bien representadas dentro del SNASPE. Además, ambas especies están declaradas monumentos naturales, y por lo tanto no puede talarse ningún ejemplar de ellas, ya sea en terrenos públicos o privados. De hecho, de acuerdo a estudios de la Universidad Austral y la Universidad de Chile, existen alrededor de 300.000 hectáreas de bosques puros y mixtos en que participan el alerce y una cantidad similar de araucarias, en distintas densidades. De ellas, no menos de 50.000 hectáreas de cada especie están dentro de parques nacionales y reservas forestales. Por el contrario, las especies arbóreas que sí están en inminente riesgo de extinción como belloto del sur, queule y otras, no gozan de ninguna protección legal especial y, más aún, no existe ni siquiera un ejemplar dentro de la áreas pertenecientes al SNASPE. No es más auspicioso el futuro de especies arbóreas como ruil, de la cual quedan sólo 800 hectáreas en todo el país, y el SNASPE conserva sólo 45 hectáreas de su hábitat. Similar es el caso del pitao, especie de la que quedan escasos ejemplares aislados en las mismas 45 hectáreas citadas, las que son tremendamente frágiles a desaparición por incendios o plagas.

19 Afortunadamente, durante un simposio realizado en la sede de la FAO del 14 al 16 de abril de 1993, que contó con la activa participación de más de un centenar de científicos de larga trayectoria en conservación de ecosistemas, flora y fauna nativa, provenientes de las principales universidades del país, se produjo un acuerdo entre científicos, ONGs, CONAF, Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y otros sobre los lugares de mayor importancia para la conservación de la biodiversidad que aún están fuera del SNASPE. Allí fueron identificados 72 sitios de interés para integrar al SNASPE. De ellos, 20 sitios de primera prioridad, 26 de segunda, y 26 lugares también de interés, pero con menos urgencia que los anteriores.

20 Los beneficios de los resultados del simposio son muchos, y entre ellos cabe destacar:

- a) la posibilidad de que la CONAF y otros organismos estatales concentren esfuerzos de control del cumplimiento de la legislación sobre protección de ecosistemas, flora y fauna, en aquellos lugares prioritarios;
- b) el conocimiento, por parte de los empresarios, de cuáles lugares son ecológicamente más sensibles y en los que habrá más dificultades para implementar proyectos que impliquen modificaciones importantes al ambiente natural;
- c) la elaboración de una agenda priorizada o estrategia para la declaración como área silvestre protegida de los lugares fiscales más relevantes y que representen ecosistemas o formaciones vegetales hoy ausentes en el SNASPE, y
- d) la orientación para la adquisición de terrenos privados ecológicamente prioritarios, por parte del Estado, de Organismos No Gubernamentales (ONGs) conservacionistas, fundaciones, etc., para mejorar la cobertura ecológica del SNASPE.

21 Lo que corresponde ahora es diseñar una estrategia para la declaración como área protegida de todos los terrenos identificados como prioritarios. La estrategia debe considerar la afectación como áreas protegidas de los terrenos fiscales en el corto plazo, en forma independiente a la prioridad asignada, y planes especiales para adquisición e incorporación, en el mediano y largo plazo, de aquellos terrenos particulares identificados como esenciales para el SNASPE. Si existe la voluntad política de solucionar el problema de insuficiente cobertura ecológica del SNASPE, no debiera haber mayores demoras en destinar a Parque Nacional, Reserva Nacional o Monumento Natural los predios pertinentes, en la actualidad en propiedad del Ministerio de Bienes Nacionales y de otros organismos del Estado, y esta tarea se concretaría en el corto plazo. También existe la posibilidad de que predios fiscales sin

valores ecológicos sean permutados por terrenos valiosos, como se hizo en la década de los ochenta para crear las reservas nacionales "Las Chinchillas" en la IV Región y "Los Ruiles" en la VII Región.

2.2 Para la implantación de esta estrategia deben corregirse políticas que hasta ahora han impedido completar con mayor celeridad la cobertura ecológica del SNASPE, como es la escasa o nula colaboración a la CONAF de otros organismos del Estado que poseen terrenos ecológicamente valiosos. Vale la pena recordar los casos del fundo El Radal en la VII Región (la con menos porcentaje de superficie protegida en el país), de propiedad de CORFO que está siendo solicitado desde 1986 en donación al Fisco para integrar al SNASPE tres de las 33 formaciones vegetales aún ausentes de dicho sistema, traspaso que ha sido largamente prometido, con avances en el proceso, pero que aún no se concreta; o los casos del fundo El Convento, en la V Región, de propiedad del Servicio Agrícola y Ganadero, solicitado desde 1985 para crear la Reserva Nacional Yali, o el fundo Cayumanque, en la IX Región, de propiedad del Ministerio de Bienes Nacionales, solicitado para crear una reserva para la única formación vegetal de la que no se poseen muestras protegidas en esa región, y que finalmente fue vendido a una universidad local.

2.3 Por otra parte, varias empresas privadas poseen terrenos de gran importancia ecológica; éstos podrían ser organizados como un sistema de áreas protegidas privadas y manejarse como tales, transformándose serían un valioso complemento al sistema del Estado. Sólo con la colaboración del sector público y privado se podrá llevar a cabo la titánica tarea de completar la cobertura ecológica del SNASPE, y ya es tiempo de empezar a ver que las intenciones y múltiples declaraciones de buena voluntad de los organismos del Estado y de empresas privadas se manifiesten en hechos concretos.

César Ormazábal*

* Ingeniero Forestal, Universidad de Chile. Master of Environmental Studies, Yale University. Consultor, miembro Comisión de Medio Ambiente del CEP.