



DE LA EXPANSION URBANA A LA PROTECCION NATURAL: UN NUEVO PARADIGMA

Renzo Riffo Lillo¹
Marcela Núñez Rodríguez²

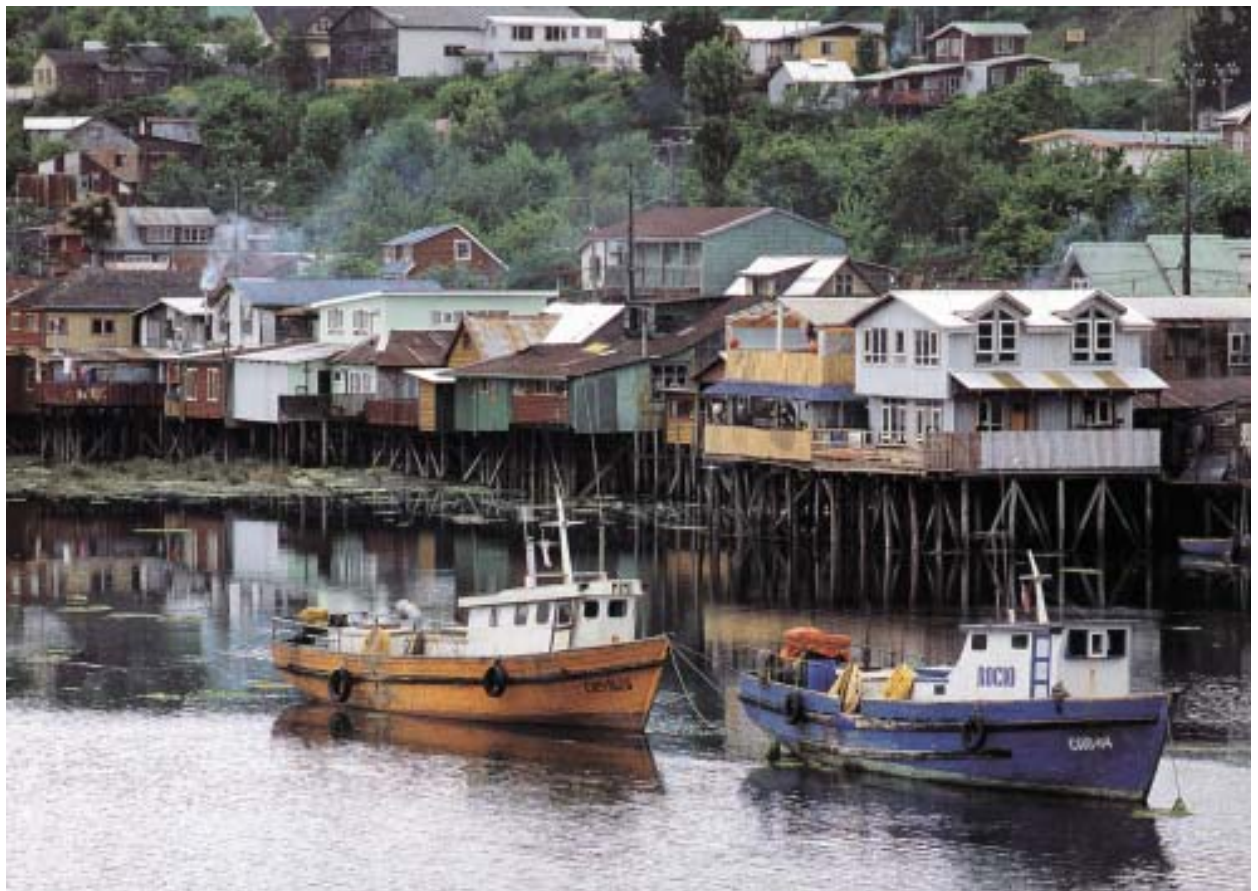
El contexto general

A nivel mundial, la importancia que un país otorga a la conservación de su patrimonio natural se ha relacionado directamente con sus recursos naturales y su estructura socio-económica. Aquellos países más avanzados en la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, pueden destinar más recursos para la protección de su patrimonio natural, mientras que los países en desarrollo priorizan la solución de sus problemas de pobreza por sobre la conservación de su entorno.

En general, los países en desarrollo ejecutan una política extractiva de sus recursos naturales sin tomar en cuenta el principio básico de conservación natural

que es el respeto por la capacidad de regeneración de los ecosistemas que se intervienen y los recursos naturales que estos albergan, además de toda la biodiversidad ligada a éstos. Una vez que se ha perdido el control sobre el manejo racional de éstos, es cuando se implementan medidas, no siempre efectivas en el tiempo y en el espacio, para alcanzar el reestablecimiento de las condiciones primitivas del patrimonio natural.

En el último tiempo, la creación de áreas silvestres protegidas han surgido como una respuesta por parte de los gobiernos para lograr la protección y conservación de su patrimonio natural. En nuestro país, esta iniciativa se comenzó a implementar en la década de los 80 con la creación del Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado. Aunque los avances



¹ Biólogo. Secretaría Comunal de Planificación. I. Municipalidad de San Pedro de la Paz. E-mail: rriffo@sanpedrodelapaz.cl

² Bióloga. Unidad de Recursos Naturales. Comisión Nacional del Medio Ambiente, Región del Bio-Bío. E-mail: mnunez.8@conama.cl

en materia de conservación han sido importantes, los sistemas implementados para tales fines presentan diversas restricciones e insuficiencias. La cooperación público-privada en el ámbito de la conservación surge con fuerza como una posibilidad más real de complementación, y mientras en muchos países ya se considera un mecanismo sólidamente establecido, en Chile los avances en tal sentido comienzan sólo recién a prosperar.

Áreas Silvestres bajo Protección Oficial en Chile

La conservación del patrimonio ambiental y los recursos naturales ha sido históricamente una función del Estado. En Chile, las áreas silvestres con protección legal estatal que están destinadas a la Conservación del Patrimonio Natural están representadas por los Santuarios de la Naturaleza establecidos por el Consejo de Monumentos Nacionales, los Parques Nacionales, las Reservas Nacionales y los Monumentos Naturales del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), dependientes de CONAF y por los Parques y Reservas Marinas dependientes de Servicio Nacional de Pesca.

Santuarios de la Naturaleza

En el año 1970 se crearon los Santuarios de la Naturaleza, a través de la promulgación la Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales. Actualmente, han sido declarados 26 sitios como Santuarios de la Naturaleza, lo que representa más de 132.868 há bajo protección oficial. De los 26 Santuarios, 14 están más bien dirigidos a la protección de áreas silvestres, tutelando hábitats relevantes para la conservación de especies de flora y fauna, tanto terrestres como de humedales. Si bien la conservación de la naturaleza es uno de los principales objetivos de los Santuarios, el cuerpo legal que los crea no establece un organismo o agencia



La belleza de cerro Sombrero, Carretera Austral.

pública o privada encargada de su administración. Tampoco contempla incentivos económicos u otro beneficio para asegurar que los propietarios privados puedan asegurar su adecuada conservación de estas áreas protegidas. En el caso de la propiedad fiscal, ésta queda, además, sin gestión ni administración. A esto se suma la falta de recursos económicos y humanos del Consejo de Monumentos Nacionales, así como también el alto grado de centralismo que posee esta institución dependiente del Ministerio de Educación.

Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)

Posteriormente, en 1984 es creado el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) bajo la Ley N° 18.362, siguiendo las recomendaciones de la estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza. El SNASPE se encuentra bajo la competencia legal y administrativa de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), dependiente del Ministerio de Agricultura, y comprende los siguientes objetivos:

- * Mantener áreas de carácter único representativas de la diversidad ecológica natural del país o lugares con comunidades animales o vegetales, paisajes o formaciones geológicas naturales, a fin de posibilitar la educación e investigación y de asegurar la continuidad de procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente.

- * Mantener y mejorar los recursos de la flora y de la fauna silvestres y racionalizar su utilización.

- * Mantener la capacidad productiva de los suelos y restaurar aquellos que se encuentren en peligro de erosión.

- * Mantener y mejorar los sistemas hidrológicos naturales.

- * Preservar y mejorar los recursos escénicos naturales y los elementos culturales ligados a un ambiente natural.

Para cumplir estos objetivos, las áreas protegidas del SNASPE se clasifican en cuatro categorías de manejo, de acuerdo a las actividades que se pueden realizar en ellas. Estas son las Reservas de Región Virgen, Parques Nacionales, Reservas Naturales y Monumentos Naturales.

El SNASPE cuenta en la actualidad con 92 sitios que cubren aproximadamente 14.124.374 há, las cuales corresponden al 18% del territorio nacional. De éstos, 32 son Parques Nacionales, 47 Reservas Nacionales y 13 Monumentos Naturales. Si bien un 18% del territorio protegido no es despreciable, debe considerarse que 1/3 de este corresponde a zonas de altas cumbres, glaciares u otras zonas desprovistas de vegetación, concentrándose el mayor déficit de cobertura vegeta-

cional en las zonas norte y centro del país. Vale decir que, de los 85 ecosistemas o sub-regiones vegetacionales existentes en nuestro país, 19 (22%) no están representadas en el SNASPE y 33 (39%) se encuentran escasamente representadas, abarcando menos de un 5% de la superficie que constituye la formación vegetacional, lo cual podría poner en riesgo la continuidad de los procesos evolutivos, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente que caracterizan a esta formación vegetacional.

Parques y Reservas Marinas

Más recientemente, en el año 1991, se promulgó la Ley N° 19.892 General de Pesca y Acuicultura, a cuya disposición queda sometida la preservación de recursos hidrobiológicos y toda actividad pesquera que se realice en aguas terrestres, aguas interiores, mar territorial o zona económica exclusiva. Dicha Ley faculta el establecimiento de Reservas y Parques Marinos. En la actualidad existe en Chile una Reserva Marina en la región de Antofagasta. En estos momentos la Subsecretaría de Pesca se encuentra trabajando para otorgar el reconocimiento de reservas marinas a dos reservas genéticas de la Décima Región. Sin embargo, por el momento tanto las Reservas como los Parques Marinos no han prosperado, lo que ha llevado a que éstas iniciativas no se hayan constituido como herramientas eficaces de protección.

Otros instrumentos legales que pueden apoyar la conservación y protección de áreas naturales han sido definidos para situaciones específicas y no necesariamente centradas en la conservación de la biodiversidad. Tal es el caso de los distritos de conservación de suelos, bosques y aguas que se han definido para evitar la erosión o recuperar terrenos erosionados, los lugares de interés histórico o científicos que define el Código de Minería, o las áreas de protección turística entre otros. Sin embargo, a pesar de la importancia que implican estos instrumentos legales, los sistemas implementados presentan diversas restricciones e insuficiencias.

Las Areas Silvestres Protegidas en Chile: El escenario actual

El auge socio-económico que ha experimentado nuestro país, especialmente a partir de la década de los 90, ha generado fuertes presiones sobre la explotación de los recursos naturales, sin que el Estado haya avanzado al mismo ritmo en la protección y regulación de ellos, debido a que gran parte de los territorios definidos como sitios prioritarios para la conservación hoy día se encuentran en manos privadas.

Este escenario supone claramente que el Estado no podrá avanzar a la velocidad que se requiere para lograr una adecuada protección del patrimonio natural, debido principalmente a la escasez de recursos que enfrenta el SNASPE para mantener las áreas protegidas existentes y, más difícil aún, se hace pensar en la adquisición de nuevos sitios a ser incorporados al SNASPE. En consiguiente, pareciera ser que para cualquier progreso significativo en el logro de los fines que se propone el SNASPE, el Estado dependerá de la participación de iniciativas privadas que lo complementen.

Lejos de ser un obstáculo, este escenario ofrece una nueva alternativa para llevar a cabo la conservación de la biodiversidad y patrimonio natural en nuestro país. La cooperación público privada abre una puerta de insospechada relevancia, toda vez que podría generar una fuerte arremetida en la incorporación de nuevas territorios al SNASPE, particularmente aquellos definidos en el Libro Rojo de Sitios Priorizados para la Conservación de la Biodiversidad en Chile, además de un número no menor de áreas silvestres degradadas localizadas en suelos urbanos.

Las Areas Silvestres Privadas: una nueva alternativa.

A partir de la década de los 90, un creciente número de iniciativas privadas se han desarrollado con el fin de conservar los ecosistemas relevantes y el paisaje natural en nuestro país. En la actualidad, existen 99 Areas Silvestres Privadas (ASP), las cuales se distribuyen preferentemente en la zona centro y sur del país. El carácter y los objetivos de las ASP es muy diverso. Bajo el alero de ONGs o Fundaciones Privadas se han creado algunos parques y reservas naturales en terrenos especialmente adquiridos con ese fin. Asimismo, grupos de personas o comunidades de conservación se han asociado para adquirir terrenos con especial valor ecológico. Ambos tipos de iniciativas se concentran preferentemente en los sectores rurales con un claro rol conservacionista.

Más recientemente, las empresas inmobiliarias han comenzado a ofrecer parcelas de agrado y propiedades eco-residenciales, en sectores periféricos a las áreas metropolitanas. Se trata de terrenos subdivididos con algún valor natural con derecho a acceder a un espacio de uso colectivo para uso exclusivo de sus propietarios. La oferta de este tipo de propiedades ha crecido de manera explosiva, lo que revela una demanda también creciente y sostenida. Sin embargo, este tipo de iniciativas privadas no necesariamente han sido concebidas sólo con un propósito conservacionista.

No obstante lo anterior, las Areas Silvestres Privadas abren un nuevo camino para que el Estado avance en el tema de protección de sitios para la conservación en conjunto con los privados, transfor-



Parque Nacional Conguillío, Región de la Araucanía.

mando así esta «alianza» es una de las herramientas más efectivas, toda vez que la mayoría de estas iniciativas son predios que protegen una gran superficie y diversidad de hábitats, y otros que pueden no tener una superficie importante, pero son de gran valor natural al proteger bosques relictos o de importancia por sus recursos genéticos, por ayudar a la formación de zonas de amortiguamiento a las SNASPE o apoyar la formación de corredores biológicos. En forma complementaria, las ASP podrían participar del desarrollo productivo local, gracias a la generación de nuevas fuentes de empleo, a través de usos de bajo impacto y planes de manejo sustentables, que son más perdurables que la explotación irracional de los recursos que contienen.

Las Areas Silvestres Privadas: la necesidad de un régimen de protección legal.

A pesar de estos argumentos, las Areas Silvestres Privadas no cuenta con ningún régimen de protección legal en nuestro país. Sin embargo, durante el pasado mes de mayo fue aprobado por el Consejo de Ministros de la CONAMA el Reglamento de Areas Silvestres Protegidas Privadas, dando a sí cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Estado, a través de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Este cuerpo legal establece en su artículo 35° que «el Estado fomentará e incentivará la creación

de Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada, las que estarán afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al SNASPE».

Es imperativo que el Reglamento de Areas Silvestres Protegidas Privadas entregue reglas claras y precisas a los privados para que ellos puedan destinar sus terrenos o parte de ellos como áreas silvestres protegidas privadas, y así lograr que éstas se transformen en herramientas efectivas para la conservación, entendida no sólo como un valor

en sí mismo, sino también en el entendido de que pueden constituir o fomentar una actividad económica competitiva a nivel local.

Un necesario cambio de paradigma, de la expansión urbana a planificar desde las áreas de protección y conservación del patrimonio natural.

Casi la totalidad de las áreas protegidas por el SNASPE y otras instancias de carácter estatal se encuentran en las zonas de la cordillera y precordillera en nuestro país. Esto se debe, en gran medida, a la disponibilidad de terrenos fiscales que han sido traspasados para la administración de la CONAF. De igual forma, la mayoría de las áreas silvestres privadas se concentran en las zonas alejadas de las áreas metropolitanas y entornos urbanos. En estos sectores rurales, las áreas protegidas no «peligran» pues difícilmente están sujetas a conflictos de intereses entre privados y el Estado. Una situación bastante opuesta se vive con las áreas naturales en las zonas cercanas a los perímetros metropolitanos, en donde sí se generan o se tienden a generar conflictos de intereses sobre el uso de suelo entre propietarios privados y también con las administraciones municipales o del Estado. Es aquí en donde los instrumentos de planificación pueden convertirse en una herramienta importante al momento de tutelar y «proteger» el patrimonio natural y ambiental.

Un estatuto jurídico de las áreas de protección, a escala urbana y metropolitana, se encuentra en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto está fijado por D.S. N° 458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y su reglamento, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Ambos cuerpos legales no regulan de manera expresa las áreas de protección contempladas en los instrumentos de planificación, sino que regulan la planificación urbana, la cual se orienta fundamentalmente a la regulación del uso del suelo urbano, siempre concebidos bajo una perspectiva excesivamente antropocéntrica, donde estas áreas de protección han sido la resultante de las áreas que se desea ocupar, quedando así relegadas a una condición de intersticios metropolitanos o espacios residuales, altamente insularizados y con un escaso valor como sistema.

El principal objetivo de los instrumentos de planificación territorial es asegurar el «crecimiento urbano». De acuerdo a esto, ¿Qué sucede entonces con las áreas de valor natural que están dentro de los límites urbanos y que además están enfrentando una fuerte presión de expansión de los tejidos urbanos?

En este contexto, una primera evaluación a las experiencias pasadas de la planificación metropolitana permite afirmar que los actuales criterios de elaboración de IPT no incentivan la creación de ASPP en áreas urbanas. Los instrumentos de planificación te-

ritorial tienen la capacidad de regulación del uso del suelo, sin embargo pareciera ser que este acto no es suficiente para promover la creación de ASPP en áreas urbanas, toda vez que se trata más bien de una declaración pasiva y no proactiva que regula la acción de terceros frente a la ocupación del territorio, con escasa posibilidad de gestión directa producto de la falta de implementación de planes y programas con disponibilidad presupuestaria. Tal situación en la práctica pareciera reducir a los instrumentos de planificación territorial más bien a herramientas de negociación de conflictos que a efectivos instrumentos de gestión del territorio.

¿Que es posible de hacer entonces?. Todo parece indicar que un elemento central radica en un cambio de paradigma de la planificación urbana. Vale decir, pasar de la expansión urbana a planificar desde las áreas de protección y conservación, o dicho de otra manera, planificar desde los vacíos metropolitanos o «desde el negativo» para asegurar un mejor y más sustentable uso del territorio urbano. Esta nueva propuesta de planificación urbana, sumada a la implementación del Reglamento de Áreas Silvestres Protegidas Privadas, sin lugar a dudas, generarán un escenario más propicio para alcanzar una fructífera cooperación público-privada en el ámbito de la conservación del patrimonio ambiental y los recursos naturales en nuestro país, particularmente en las áreas urbanas.



Torres del Paine, Región de Magallanes.

Bibliografía

- CODEFF. 1999. Las Áreas Silvestres Protegidas Privadas en Chile. Una herramienta para la conservación. Santiago de Chile. 102 pp.
- Geisse, G. y Sepúlveda, C. 2000. Revista Ambiente y Desarrollo. Vol XVI N° 3. 6-13 pp.
- Pauchard, A. 2000. Revista Ambiente y Desarrollo. Vol XVI N° 3. 51-60 pp.
- Sierralta, L. 2000. Revista Ambiente y Desarrollo. Vol XVI N° 3. 16- pp.