

TURBERAS,

POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.

MENSAJE CLAVE

Una política de conservación que incorpore la dimensión humana.

AUTORES



Catalina Castillo Ibarra
Eduardo Leiva Pinto
Carolina León Valdebenito



carolina.leon@ubo.cl



Diseño, maquetación y
fotografías:
Alfonso Benítez-Mora

Policy Brief N°1 - Junio 2022

Resumen de evidencia para políticas
sobre turberas.

INTRODUCCIÓN

Las turberas son un tipo de humedal que ha adquirido mayor atención en el último tiempo debido a su potencial de mitigación frente a los desafíos que impone el cambio climático (Ekardt *et al.*, 2020), ya que la protección climática se encuentra en estrecha vinculación con la protección de las turberas, a través de la restauración y reducción de la degradación de estos ecosistemas (IPCC, 2019). Sin embargo, actualmente enfrentan múltiples amenazas debido a su conversión para uso agrícola, forestal u otros usos de suelo (Terzano *et al.*, 2022).

En Chile actualmente está en discusión el proyecto de ley sobre protección ambiental de las turberas, el cual busca resguardar estos importantes ecosistemas con el objetivo de promover su preservación y conservación. Este establece medidas de prohibición tanto de la extracción de turba como de la recolección del musgo *Sphagnum* (pompón). La última restricción ha generado gran polémica debido a la importancia del musgo para la economía local en las regiones del sur de Chile, ya que es una importante fuente de sustento para un sector de la agricultura familiar campesina de la zona.

Frente a este escenario es importante tener a la vista otros casos de políticas de conservación desarrolladas en el mundo en contextos similares que dispongan de elementos en común con el caso chileno. Tales convergencias se observan, por ejemplo, en casos que cuentan con la presencia de múltiples actores con intereses diferentes relacionados con la producción o protección de espacios naturales. También, en la restricción desde el Estado en el uso de los recursos que brindan ciertos ecosistemas, afectando así a las comunidades aledañas que se sustentan de estos. Además, se presentan casos que comparten los desafíos que conlleva la necesidad de preservar espacios que son fragmentados y reducidos, en donde el establecimiento de un gran área protegida no siempre es la mejor opción (Appelstrand, 2012). Por ello, es necesario evaluar las implicancias que dichas políticas tienen, además de explorar nuevas e innovadoras formas de pensar la protección de sitios de alto valor ecosistémico que estén a la altura de los complejos desafíos actuales.

ANÁLISIS DE CASOS:

EL PROBLEMA DE LA EXCLUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Uno de los principales problemas relacionados con ciertas políticas ambientales de conservación es que no cuentan con la vinculación de las principales personas afectadas frente a las prohibiciones que conllevan. De esta forma, sus necesidades y preocupaciones quedan relegadas y muchas veces sin compensación por los efectos no contemplados de estas medidas. Esta problemática se refleja en el estudio de Hinojosa *et al.* (2018), sobre el establecimiento de políticas de conservación de ecosistemas de alta montaña en los Alpes Mediterráneos franceses, enmarcado en un contexto de creciente abandono de tierras de parte de los agricultores. Frente a ello, las políticas de conservación implementadas para preservar estos espacios no consiguen los resultados esperados, ya que han dado paso a conflictos a consecuencia del restablecimiento de grandes carnívoros que impactan en las actividades de los agricultores de la zona y generan su desplazamiento. Es por ello, que los autores señalan la importancia de alinear políticas agrarias y ambientales, en donde la minimización de conflictos entre estos sectores requiere de la atención y entendimiento de las preocupaciones de los agricultores. Los autores indican que se debe abordar el desafío de combinar la agricultura sustentable con la recuperación de los espacios naturales, en donde la participación de las comunidades es crucial, junto con el despliegue de compensaciones estratégicamente dirigidas (Hinojosa *et al.*, 2018).

En esta misma línea, Ávila-López & Pinkus-Rendón (2018), analizan casos de conservación estudiados desde

la perspectiva de la economía ecológica en Áreas Naturales Protegidas en México. Los autores dan cuenta de una tendencia a excluir los intereses de poblaciones que habitan estos sectores, por lo que el desarrollo social -aspecto clave en el desarrollo sustentable- queda relegado. Algunos de los principales problemas sociales que este tipo de política conlleva es la ausencia de consultas a las comunidades en la planeación de los límites de las reservas, la expulsión de la población, por ende, la obligación de iniciar una nueva vida, la inconformidad de estos sujetos con la política establecida, la violación de derechos agrarios y la implementación de compensaciones injustas. La exclusión de estas personas de los procesos de preservación genera malestar social y percepciones negativas sobre dichas acciones. Además, se recalca que estas medidas deben contemplar y atender a la población más vulnerable, en la medida que se busca promover mayor equidad social en el proceso, asegurando las necesidades socio-culturales de estos grupos. De este modo, resulta relevante que la implementación de áreas protegidas considere beneficios a las comunidades o compensaciones adecuadas ante las restricciones en el uso del recurso, ya que “cuando se aborda la conservación, excluyendo percepciones, necesidades, e interpretaciones de las poblaciones, no se atiende la dimensión social y el desarrollo sustentable es perdido de vista” (Ávila-López y Pinkus-Rendón, 2018, p. 111).



Otro ejemplo es el estudio de Liu *et al.* (2017), quienes analizan los conflictos que emergen a raíz de la declaración de Sitio de Patrimonio Mundial a la Reserva Natural de Bogda ubicada en China. Lo cual devino en la implementación de una serie de políticas de conservación que generaron restricciones para la población local en sus prácticas de pastoreo y una reconversión total al turismo. Los autores dan cuenta de impactos muy relevantes en la pérdida de formas de vida tradicionales, un tipo de patrimonio intangible desplazado tanto por la imbricación con la vida moderna a consecuencia del turismo que llegó a la zona, como por la imposibilidad de poder desarrollar sus actividades relacionadas con el pastoreo. Las que ellos consideraban que, a partir de saberes y habilidades tradicionales, desarrollaban de manera de sustentable y sin afectar sus ecosistemas; saberes que veían amenazados al no poder desarrollarlos ni compartirlos con las nuevas generaciones. Por otro lado, la comunidad señala que la misma calidad de los suelos para pastoreo se habría degradado ante la falta de monitoreo de parte de quienes administran ahora la Reserva. Por lo que la idea de que la gente de la zona actúa como “guardianes del patrimonio” se ha perdido. De este modo, los autores llaman a promover una conservación basada en la comunidad, que constituya reglas dinámicas para que las personas involucradas puedan abordar estos conflictos (Liu *et al.* 2017).

Otro impacto que analizan los autores refiere a una disminución en los ingresos anuales, dadas las fluctuaciones propias de la actividad turística, sumado a un aumento de la dependencia del grupo familiar a estas actividades, por lo tanto, un mayor impacto sobre estos grupos, ya que se pierde la diversidad de ingresos de las familias, aspecto clave de la resiliencia de los sistemas (Urquiza & Cadenas, 2015). Esto afecta al desarrollo general de estas comunidades, ya que “la alta dependencia del turismo como la única opción de sustento puede reducir la sostenibilidad, porque el turismo es una industria inestable y riesgosa en comparación con las industrias tradicionales. Además, su naturaleza es altamente estacional y los factores externos generalmente están más allá del control humano” (Liu *et al.*, 2017, pág. 11). Por último, respecto a las soluciones basadas en la compensación para abordar estos efectos, los autores señalan que, si bien estas pueden probablemente mejorar rápidamente la situación de las familias, no ha sido una estrategia adecuada para un desarrollo sostenible en el tiempo (Liu *et al.*, 2017).

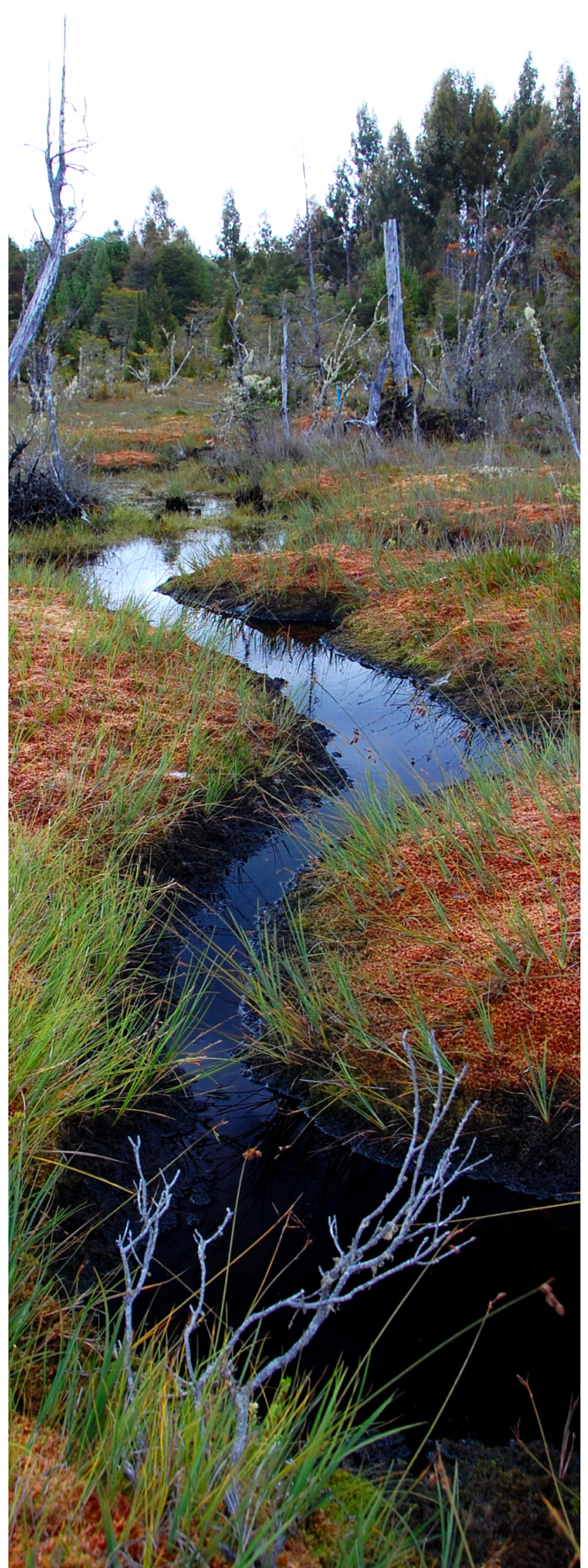
En contraste, se presentan casos relacionados con el desarrollo de estrategias de conservación que contemplaron la participación de las comunidades afectadas. Entre ellos está el ejemplo analizado por Appelstrand (2012) de la plataforma de diálogo y colaboración Östra Vätterbranterna en Suecia. La autora analiza el cambio en

la gobernanza de la conservación de ciertas áreas, que inicialmente se basaba en políticas de preservación consideradas restrictivas por los pequeños propietarios de un sector rural. Estas medidas intensificaron el conflicto entre distintos actores de la zona, que tenían intereses diferentes, pero legítimos en torno a un espacio natural de alto valor, en donde prevalecen dos visiones asociadas a este: una relación productiva con el espacio y otra que rescata su importancia en términos ambientales. Frente a ello, se instala la plataforma de diálogo para restaurar la confianza entre grupos ambientalistas, propietarios de tierras y actores estatales. De este modo, el caso refleja una transformación en la gobernanza en materia de conservación, pasando desde un modelo “*top-down*” hacia un Estado facilitador y con mayor participación de actores claves. Este proceso se acompaña de medidas denominadas “*soft regulations*” que comprenden normas flexibles que facilitan el diálogo, la colaboración entre actores y la transferencia de conocimientos, apostando así por una flexibilidad estructural que permite mayor adaptabilidad. Para el éxito de la plataforma la autora recalca la importancia de un trabajo amplio y sostenido en el tiempo, con la vinculación de actores carismáticos claves, procesos de acuerdo y certificación, transferencia de conocimientos, formación de redes y capital social y la adaptabilidad de la estructura misma del sistema. Además, destaca la relevancia de disponer desde el comienzo de un inventario de las zonas a proteger, lo que despertó interés en los pequeños propietarios por conservar esas áreas de menor escala, a través de acuerdos con el Estado de forma voluntaria. Todo esto ha generado impactos positivos en la conservación de los espacios de alto valor ambiental del lugar (Appelstrand, 2012).



En otro estudio, Terzano *et al.* (2022) analizan un modelo de restauración y conservación de turberas tropicales conocido como “4Rs Approach”, caracterizado por medidas de: “*Rewetting*”, relacionado con la detención y manejo de posibles drenes que están afectando a las turberas; “*Reduction of fire*”, con medidas de concientización, prevención y control de incendios; “*Revegetation*”, mediante la reintegración de especies endémicas de la zona y capaces de mantenerse en un sistema paludicultural y; “*Revitalization*”, que hace alusión a la búsqueda de beneficios en las comunidades locales a través de la promoción de medios de vida sustentables relacionados con los beneficios y recursos que otorgan las turberas. Frente a ello, los autores revisan y analizan casos exitosos de restauración de turberas en países del sudeste asiático y proponen la integración de la participación de las comunidades no sólo en el último punto de este modelo (revitalización), sino que en todos los aspectos que lo integran, lo cual ha demostrado ser crucial para el éxito en la restauración de las turberas. Por otro lado, sugieren la integración de una nueva arista a este modelo, la que tiene relación con el reporte y monitoreo. En este, el rol de las comunidades ha demostrado ser costo efectivo, ya que son el principal actor en evaluar los avances de la restauración y conservación, a través de medidas como, por ejemplo, la medición del nivel de agua y de la humedad del suelo de la turbera. Además, los autores señalan que, en la promoción de medios de vida alternativos a usos perjudiciales de las turberas, es importante crear y asegurar mercados vinculados a esas actividades (Terzano *et al.*, 2022). A partir de su análisis, el estudio recalca la importancia de reconocer los contextos locales particulares y la promoción de colaboración entre actores para el éxito de estos proyectos restaurativos.

Por último, Den & Wassen (2013) presentan un estudio descriptivo comparado de estrategias de desarrollo sustentable en turberas multifuncionales en Alemania, los Países Bajos y Reino Unido. Consideraron características de las estrategias como: objetivos, actores vinculados, duración, escala, estilo de toma de decisión, instrumentos aplicados, estilo de cambio de uso de suelo, entre otros. A partir de ello, sugieren medidas para la implementación de políticas orientadas al desarrollo sustentable de estos ecosistemas. Entre ellas se considera una reserva de entre un 20% y 30% de cada área para conservación o relleno con agua. Por otro lado, se sugiere el desarrollo de una visión a largo plazo, dados los ritmos de recuperación de estos lugares. También se menciona que es relevante facilitar un proceso de negociación justo, transparente, inclusivo y cuidadoso sobre las metas, medios y sacrificios vinculados a este tipo de estrategias y a las comunidades que se ven involucradas. Además, destacan que es posible hacer uso de distintos instrumentos para desarrollar estrategias más integrales, complementando medidas de regulación con programas de desarrollo local (Den & Wassen, 2013).



A partir de la revisión de estrategias y proyectos orientados a la conservación de ecosistemas, se destacan las siguientes aristas para considerar en el caso de las turberas en Chile:

RECOMENDACIONES

1

Para impulsar y potenciar los objetivos de los proyectos de conservación de ecosistemas es imprescindible el diseño e implementación de estrategias de participación e implicación de las comunidades afectadas en procesos vinculantes, teniendo en vista sus propios marcos culturales y normativos (Den & Wassen, 2013). Su exclusión genera malestar, conflictos, despojo de formas de vida, pérdida de medios de subsistencia y aversión respecto a la conservación de estos ecosistemas (Ávila-López & Pinkus-Rendón, 2018; Appelstrand, 2012; Liu *et al.*, 2017). Ello es particularmente relevante para el caso de las turberas del sur de Chile, ya que quienes disponen de turberas en su propiedad serán los principales responsables de que los procesos de preservación sean exitosos.

2

Es necesario considerar otras opciones, además de la prohibición total, en relación con el recurso, que igualmente tengan por objetivo conservar las turberas y asegurar los servicios ecosistémicos fundamentales que brindan. La evidencia da cuenta que es importante generar medidas complementarias (Den & Wassen, 2013), en donde las normas de prohibición se orienten a la extracción de la turba y su comercialización (Ekardt *et al.*, 2020), pero que se complementen con otras estrategias y programas más flexibles que fomenten el desarrollo social de las comunidades asociadas. Se debe apuntar a proyectos de conservación a largo plazo, que generen transformaciones en la organización social y en la percepción del riesgo de las comunidades, diseñando e implementando medidas de Conservación Basadas en las Comunidades (CBC), que han demostrado ser exitosas en casos similares (Terzano *et al.*, 2022).

3

Además, es importante tener a la vista los valores culturales que se ponen en riesgo frente a la prohibición total de la recolección del musgo. Se amenazan actividades tradicionales y prácticas que pueden ser sustentables, pero que no se reconocen, como en el caso de la Reserva de Bogda en China (Liu *et al.*, 2017). Si se entiende la sustentabilidad bajo el principio de que “la tasa de recolección de recursos renovables no exceda su tasa de regeneración” (Ávila-López & Pinkus-Rendón, 2018, pág. 115), se puede dar cabida al desarrollo de la actividad de recolección del musgo bajo ciertos parámetros como una opción de “empleo verde”, pudiendo generar procesos de certificación como en el caso de Suecia, que reconozcan estas prácticas y saberes (Appelstrand, 2012), para impulsar un desarrollo ambiental, pero bajo principios de justicia y equidad social.

4

Es fundamental considerar las implicancias económicas y sociales que una reconversión a gran escala podría tener para las familias afectadas, haciendo una lectura de sus necesidades y objetivos. Teniendo en cuenta las limitaciones del turismo en el contexto local, en donde las turberas están disgregadas y no conforman un único gran punto de atracción para el sector, como en uno de los casos estudiados (Liu *et al.*, 2017), en donde incluso bajo las condiciones de declaración de un Sitio de Patrimonio Mundial, las familias experimentaron condiciones económicas desfavorables con la reconversión.



Los desafíos que debemos enfrentar ante la crisis climática nos hacen un fuerte llamado a trabajar en estrategias robustas para la conservación de ecosistemas claves como las turberas. No obstante, este compromiso también debe estar ligado a no dejar a nadie atrás, especialmente a las comunidades que viven en y de estos ecosistemas. Es de suma urgencia el diálogo entre los distintos actores y un trabajo colaborativo por la conservación efectiva de las turberas.

REFERENCIAS:

Appelstrand, M. (2012). Developments in Swedish forest policy and administration - from a “policy of restriction” toward a “policy of cooperation”. *Scandinavian Journal of Forest Research*, 186-199.

Ávila-López, C., & Pinkus-Rendón, M. (2018). Teorías económico-ambientales y su vínculo con la dimensión social de la sustentabilidad en Áreas Naturales Protegidas. *Cienci UAT*, 108-122.

Den, R., & Wassen, M. (2013). A Comparative Study of Strategies for Sustainable Development of Multifunctional Fen Landscapes: Signposts to Explore New Avenues. *European Planning Studies*, 801-837.

Ekardt, F., Jacobs, B., Stubenrauch, J., & Garske, B. (2020). Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments. *Land*, 1-24.

Hinojosa, L., Lambin, E., Mzoughic, N., & Napoléonec, C. (2018). Constraints to farming in the Mediterranean Alps: Reconciling environmental and agricultural policies. *Land Use Policy*, 726-733.

IPCC. (2019). *Climate Change and Land. An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. Summary for policymakers*. Geneva, Switzerland: IPCC.

Liu, Q., Yang, Z., & Wang, F. (2017). Conservation Policy-Community Conflicts: A Case Study from Bogda Nature Reserve, China. *Sustainability*, 1-15.

Terzano, D., Attorre, F., Parish, F., Moss, P., Bresciani, F., Cooke, R., & Dargusch, P. (2022). Community-led peatland restoration in Southeast Asia: 5Rs approach. *Restoration Ecology*, 1-9.

Urquiza, A., & Cadenas, H. (2015). Sistemas socio-ecológicos: elementos teóricos y conceptuales para la discusión en torno a la vulnerabilidad hídrica. *L'Ordinaire des Amériques*.