

# Conservación de la biodiversidad y áreas protegidas en Chile

Zlowenka Basic<sup>1</sup> y Rodrigo Arriagada<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ingeniero Agrónomo UC  
<sup>2</sup> Profesor Depto. Economía Agraria



PARQUE NACIONAL FRAY JORGE creado en 1941. Provincia de Limarí, Región de Coquimbo.

Conocer la evolución histórica del establecimiento de áreas protegidas puede revelar fortalezas y debilidades, tanto a nivel local como regional y de ecosistemas, y sirve como referencia para mejorar nuestro actual sistema de áreas protegidas.

## ¿Cómo ha conservado Chile su patrimonio medioambiental?

Las motivaciones para crear áreas protegidas han sido diversas y han ido evolucionando hasta nuestros días llegando al uso de parámetros definidos y estándares establecidos a nivel internacional. Sin embargo, los criterios iniciales en nuestra historia de protección ambiental no siempre respondieron a un impulso conservacionista, sino que, muchas veces, surgieron por motivaciones dirigidas a regular el comercio maderero, proteger terrenos fiscales sin valor productivo como la ganadería y la agricultura, o resguardar terrenos con bellezas escénicas.

La caracterización de la evolución histórica del establecimiento de áreas protegidas puede revelar fortalezas y debilidades, tanto a nivel local como regional y de ecosistemas, y sirve como referencia para mejorar nuestro actual sistema de áreas protegidas.

Una conservación eficiente de la biodiversidad por medio de áreas silvestres protegidas debiera, al menos, contemplar la protección de la mayor variedad posible de composiciones, estructuras y funcionamientos ecosistémicos. En la evolución histórica de la conservación en Chile, lugares que anteriormente eran considerados como “sin valor” en la actualidad son invaluable, al igual que criterios que en el pasado eran utilizados para asignar protección, en la actualidad no tienen asidero. Al final, el establecimiento de áreas protegidas es una decisión política influenciada por las expectativas de la sociedad, y esas expectativas son las que van variando en el tiempo.

Este es un esfuerzo por caracterizar cómo se ha implementado la política de protección en Chile. Para ello se ha dividido la historia en tres periodos marcados por tres hitos.

Inicialmente, se encuentra el periodo asociado a la Ley de Bosques, el cual define los primeros criterios utilizados para asignar protección ambiental y que no siempre respondieron a una motivación

de carácter conservacionista. Este periodo abarca desde la primera ley chilena decretada en relación a la explotación forestal en 1859 hasta 1967.

El segundo periodo está marcado por la adopción de la Convención de Washington, el primer intento de conservación adoptado por el país, con definiciones y objetivos claros, además de otorgar fundamentos jurídicos más sólidos a la escasa legislación existente a la fecha.

El último periodo se asocia con el establecimiento del actual Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), a cargo de la Corporación Nacional Forestal, el cual vino acompañado de una metodología para la reclasificación y re-delimitación, permitiendo ordenar las áreas protegidas ya instauradas, además de orientar el establecimiento de nuevas unidades de protección.

Para cada uno de los periodos descritos se ha intentado contextualizar los decretos y/o leyes que se promulgaron, las motivaciones de la época y los criterios utilizados para determinar distintas categorías de protección.

El estudio sólo toma en consideración las unidades terrestres que se incluyen en el actual SNASPE. Se dejaron fuera las áreas dependientes del Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Educación y unidades de protección privadas.

## Periodos históricos

### a) Periodo “Ley de Bosques” desde 1859 hasta 1967

Durante este periodo, la revisión histórica de la legislación da cuenta del conflicto existente entre la agricultura y la minería desde la llegada de los españoles a Chile. La minería era prioridad en la época, por lo que todo tipo de legislación forestal iba en desmedro de ella, favoreciendo la explotación de los recursos mineros. Sobre la legislación existente podemos mencionar la “Denuncia de Bosques” que era una reglamentación española que permitía la tala indiscriminada en los asentamientos mineros. Esta práctica se mantuvo hasta el año 1872.



EL PARQUE NACIONAL VOLCÁN ISLUGA ubicado en la Región de Tarapacá. Se creó en 1967, pero sus límites actuales fueron fijados en 1985.

Basados en este contexto, en 1859 se emitió el primer decreto supremo chileno dirigido a normalizar la explotación del alerce de Chiloé y Llanquihue, el cual además, expresó la necesidad de reglamentar el uso de los bosques. Este decreto se llamó “Corta de Bosques” y es considerado el primer decreto supremo de carácter conservacionista.

Sin embargo, no sólo las actividades extractivas fueron las que influyeron en la tala indiscriminada. Con la llegada de colonos europeos se utilizó el fuego como estrategia para despejar terrenos forestados con el objeto de constituir asentamientos humanos y habilitar tierras para el establecimiento de cultivos agrícolas.

Ya en 1870 se inicia un discurso conservacionista que intenta contrarrestar la destrucción. En el año 1872, se instauró la “Ley de Corta de Bosques” que permitió finalizar de manera oficial la “Denuncia de Bosques” y sentó las bases para la protección de cuencas y del suelo en general. Sin embargo, esta legislación no tuvo mayores repercusiones debido a que no vino acompañada de una apropiada fiscalización que permitiera frenar el avance de la deforestación. Es importante destacar que ninguno de los actos legales nombrados anteriormente resguardaba a los bosques como una unidad de protección.

La primera intención efectiva de crear unidades de protección fue decretada en 1879 y manifestó el interés de proteger

el bosque de su destrucción completa. Esta ley velaba por los terrenos fiscales ubicados en Angol, Arauco y Valdivia, e identificaba al Estado como el responsable de la protección de terrenos forestales allí establecidos. Esta ley se podría haber convertido en la primera normativa ambiental sobre áreas protegidas, pero la contingencia política de la época (Guerra del Pacífico y Pacificación de la Araucanía) no permitió que la idea fuese llevada a cabo, lo que redundó en que ninguna unidad de protección fue establecida durante este periodo.

A la luz de los hechos descritos anteriormente, sólo 28 años después, en 1907, fue creada la primera área protegida efectiva, la Reserva Forestal Malleco. Respecto de ésta, los registros históricos no dejan clara la normativa ambiental sobre la cual se justificó el establecimiento de la reserva forestal. En esa época, la Ley de 1879 o la Ley N° 1.768 del año 1905 que facultaba al presidente a destinar bosques para la explotación y la instalación de plantas siderúrgicas, podrían haberse usado como base legal para crear esta unidad de protección.

Pese a todos los esfuerzos de normativa ambiental descritos para este período, se considera que aún no existía un cuerpo legal sólido para la protección y sólo en 1925 con la dictación de los decretos N° 656 y N° 710 se sientan las bases para la Ley de Bosques que conocemos en la actualidad. Estos decretos establecieron distintas categorías de terrenos forestales

(sin especificarlas), la repoblación de las hoyas hidrográficas, el fomento y la prima a las plantaciones forestales y plantaciones urbanas. Además establecieron la conveniencia de crear reservas forestales o parques nacionales para conservar especies en amenaza de extinción. Estos decretos también incluyeron la posibilidad de ejecutar actividades de turismo y la prohibición de caza, además de regulación para el establecimiento de caminos, líneas de teléfono y otras obras de infraestructura pública.

Debido a algunos errores en la aplicación de estas normativas ambientales, en 1931 se trató de integrar las legislaciones anteriores y de incorporar otros artículos en relación con el subsidio y promoción de la actividad forestal. Es así como nace la Ley de Bosques, Decreto Supremo N° 4.363, que más que una política de conservación impulsada desde las autoridades políticas responde al interés de naturalistas como Claudio Gay y Federico Albert, considerados como los principales impulsores de la conservación de los recursos naturales en Chile.

La Ley de Bosques no establece diferencia entre las distintas unidades de protección (Parque Nacional de Turismo versus Reserva Forestal) asignando a todas las unidades de conservación el objetivo asociado de “regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas, conservar la belleza del paisaje y prohibir la asignación

de tierras a usos alternativos a menos de que se haga en virtud de alguna ley”.

Aunque valorable, esta primera intención posee varias críticas en relación con la falta de desarrollos conceptuales sobre las categorías de protección consideradas y sus objetivos de protección asociados. Sin embargo, es la primera Ley que avaló la creación de unidades de protección e inició de esta manera la conservación *in situ* en Chile.

#### b) Periodo “Convención de Washington” desde 1967 hasta 1984.

La Convención para la Protección de la Flora y Fauna y las Bellezas Escénicas de América es un acuerdo internacional establecido en un evento efectuado en Washington, Estados Unidos, el 12 de octubre de 1940 en el que se coordinaron políticas, conceptos y medidas para proteger la flora, fauna y bellezas escénicas y naturales de los países de América. Esta convención constituye el primer intento a nivel continental de “proteger a todas las especies y géneros de la flora y fauna de América de la extinción y preservar áreas de extraordinaria belleza”. Fue ratificada por 18 países, entre los cuales se encuentra Chile, que decretó su adhesión a la convención 27 años más tarde, en 1967.

Uno de los aspectos más relevantes de esta Convención es que centra la protección en la naturaleza en sí misma y en la creación de lugares exclusivos para su conservación. En el caso de Chile, este

### Una conservación eficiente de la biodiversidad por medio de áreas silvestres protegidas debiera, al menos, contemplar la protección de la mayor variedad posible de composiciones, estructuras y funcionamientos ecosistémicos.

científico y acentuó el carácter de inalterable, impidiendo la explotación de riquezas para fines comerciales.

#### c) Periodo “Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado” desde 1984.

A principios de la década de los 80 comienza a tomar importancia la protección medioambiental a nivel de país debido a la sobreexplotación de los recursos naturales y los problemas de contaminación asociados al crecimiento de la región. Dicha situación impulsó que la protección medioambiental se reflejara en la Constitución de 1980 que “asegura a todas las personas el derecho de vivir en un ambiente libre de contaminación” y en la creación del SNASPE en 1984.

El SNASPE es el programa de regulación y administración de áreas protegidas a cargo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) que opera actualmente y que es dependiente del Ministerio de Agricultura. Este programa nace gracias a una ley promulgada el 27 de diciembre de 1984 que no ha entrado en vigencia debido a que se encuentra en espera de la aprobación de la CONAF como institución de derecho público. Sin embargo, la existencia del SNASPE se avala gracias a la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley N° 19.300) que indica que es el Estado el encargado de la administración de un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.

LA RESERVA NACIONAL LOS FLAMENCOS CREADO en 1990 por la CONAF en San Pedro de Atacama.



El SNASPE es la ley que regula en su conjunto a las áreas naturales, a fin de responder a las exigencias que impone la realidad nacional e internacional en materia de conservación de la naturaleza y de protección del medio ambiente.

El objetivo de la creación del SNASPE es la definición y legalización de los límites de las áreas protegidas, además de la promoción de objetivos específicos para cada unidad del Sistema. Desde el punto de vista técnico y jurídico, el SNASPE tiene como objetivos la conservación, mejoramiento, restauración y mantenimiento de la diversidad ecológica de los recursos de flora y fauna, suelos, sistemas hidrológicos, recursos escénicos naturales y elementos culturales, todos ligados a un ambiente natural. Otro de los objetivos del SNASPE es el procedimiento para crear, reclasificar, desafectar unidades y modificar sus cabidas y deslindes. La Ley divide al área silvestre en distintas categorías de manejo: parques nacionales, monumentos naturales, reservas naturales y reservas de regiones vírgenes. Respecto de esta última, Chile no tiene áreas declaradas en esta categoría.

Según lo establecido por la Ley, la diferencia entre las Unidades de Manejo está establecida por los objetivos de cada una de las áreas. La Reserva Natural tiene como propósito principal evitar la erosión causada por el uso del suelo, además de proteger y conservar la flora y fauna. Este tipo de categorización es la única que permite el uso sostenible de recursos naturales, por medio de la mantención, mejoramiento de la producción hídrica y el desarrollo/aplicación de tecnologías de aprovechamiento racional de la flora y fauna. Para el caso del Monumento Natural y el Parque Nacional, los objetivos son la preservación de muestras de ambientes naturales y además del uso científico, educativo y recreativo cuando no exista desmedro de los procesos ecológicos del lugar. La diferencia entre ambas unidades de manejo es el tamaño: según la Ley N° 18.362, el Parque Nacional es considerado un “área generalmente extensa”, mientras que el Monumento Natural es un “área generalmente reduci-

da”, sin especificar el rango de hectáreas de superficie que abarca cada una de las unidades. Además de lo anterior, el Parque Nacional considera como objetivo la continuidad de los procesos evolutivos.

### Próximos desafíos

A partir de la década del noventa se produce la consolidación del sistema de protección ambiental en Chile con la creación de una serie de normativas legales, con fundamentos técnicos y políticos destinados a orientar la administración de la protección ambiental. En el año 1994, se promulga la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente que asigna al Estado la administración de un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas y el fomento de áreas silvestres protegidas de propiedad privada. Un

año después, entra en vigencia el “Convenio sobre la Diversidad Biológica” de las Naciones Unidas. Posteriormente, en 2005, se aprueba la Política Nacional de Áreas Protegidas y finalmente en 2010 se crea el Ministerio del Medio Ambiente. En el gráfico 1, se puede observar la evolución de los periodos en función de la superficie añadida al sistema. Es importante destacar que sólo se consideraron los decretos de creación de las áreas protegidas vigentes en la actualidad. En el primer periodo, Ley de Bosques, aproximadamente cuatro millones de hectáreas fueron sumadas al sistema. Durante los 20 años iniciales (hasta 1932 que se estableció la Reserva Nacional Magallanes) sólo se crearon unidades en las regiones de la Araucanía y Los Lagos, situación que fue variando conforme fue pasando el tiem-

po. En el periodo de la Convención de Washington se añadieron cerca de seis millones de hectáreas y, en el último periodo, se sumó sólo un millón de hectáreas

Si se analiza la evolución histórica por décadas (en el gráfico 2), se pueden observar tres peaks que coinciden con la promulgación de los decretos estudiados, siendo de mayor importancia la década entre 1960 y 1969, periodo en el que ocurre la ratificación de la Convención de Washington por parte de Chile. En cuanto a la creación de unidades, en ese mismo periodo surgieron 22. En la década de los ochenta, se agregaron 19, pero de menores tamaños (un poco más de un millón de hectáreas). Esta situación se intensifica en la década del noventa (19 unidades que totalizan 493 mil hectáreas).

La evolución deja en evidencia lo difícil que es crear una unidad de protección.

Las razones pueden ser por la baja disponibilidad de tierras fiscales o que el costo de oportunidad de convertir un área en protegida puede llegar a ser muy alto. La decisión de protección es por voluntad política, por tanto, debería existir mayor conciencia de lo importante que es mantener un patrimonio medio ambiental o en su defecto apoyar a las iniciativas privadas que fomenten la conservación de terrenos que no se encuentren representados en el sistema.

La situación actual del sistema de áreas protegidas de Chile refleja la multiplicidad de actores involucrados en el tema lo que ha traído consigo muy poca claridad en los objetivos de conservación asignados a cada unidad de protección, además de presentar deficiencias en fiscalización y gestión. Bajo el actual programa SNASPE existen 100 unidades de

protección distribuidas en 36 Parques Nacionales, 49 Reservas Nacionales y 15 Monumentos Naturales. En total cubren una superficie aproximada de 14,5 millones de hectáreas, prácticamente el 20% del territorio nacional. Estas áreas protegidas no consideran a los Santuarios de la Naturaleza, Bienes Nacionales Protegidos, Parques y Reservas Marinas y Áreas Protegidas Privada. Por tanto, es urgente la necesidad de consolidar el sistema de áreas protegidas en un continuo legal y estandarizado a nivel nacional. No sólo en el acto de creación, sino que en el acceso a la información. Ya que es esta historia la que permite fortalecer el sistema tomando conocimiento de los errores cometidos en el pasado y enfocar los esfuerzos en la conservación de los ecosistemas más importantes de nuestro país. 

GRÁFICO 1. Miles de Hectáreas añadidas al sistema por periodo.

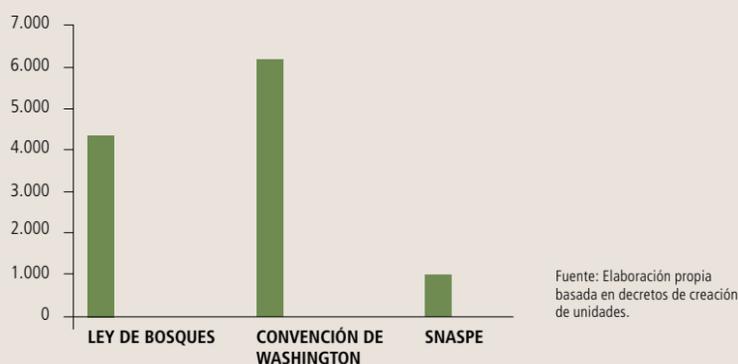
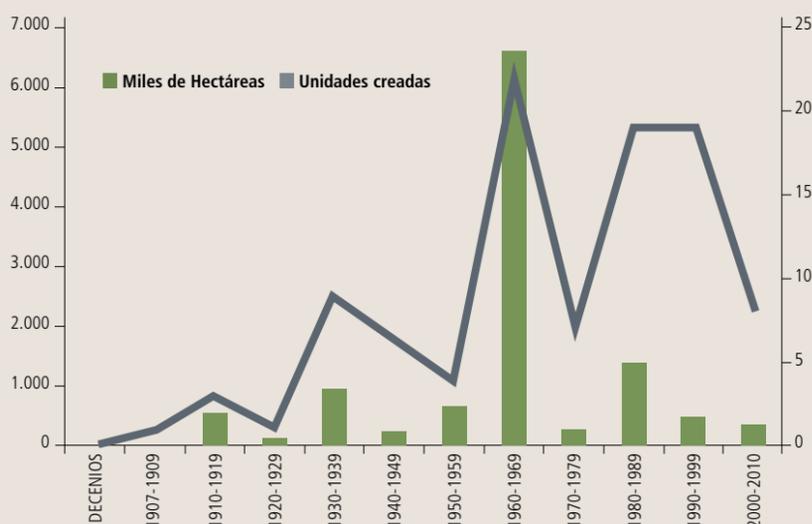


GRÁFICO 2. Evolución por decenios de superficie incorporada al Snaspe y número de unidades añadidas.



Fuente: Elaboración propia basada en decretos de creación de las unidades.

FIGURA 1. Evolución de las categorías de protección según Ley de Bosques, Convención de Washington y Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

	Ley de Bosques	Convención de Washington	SNASPE
<b>Parque Nacional</b>	Con el objetivo de regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas y conservar la belleza del paisaje, no podrán ser destinados para otro uso sino en virtud de una ley.	Las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas.	Área generalmente extensa, donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de autoperpetuarse (...) Los objetivos de esta unidad son la preservación de muestras de ambientes naturales, de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos; y, en la medida compatible con lo anterior, la realización de actividades de investigación, recreación o educación.
<b>Reservas</b>		Área de 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.	Área cuyos recursos son necesarios 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 silvestre, la mantención o mejoramiento de la producción hídrica, y el desarrollo y aplicación de tecnologías de aprovechamiento racional de la flora y fauna.
<b>Monumento Nacional</b>		Área de 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.	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. El objetivo de la unidad 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.

FIGURA 2. Línea temporal de los antecedentes legales en relación a la creación de unidades de protección

<b>Denuncia de Bosques. Reglamentación española</b>
<b>1859 - Corta de bosques. Primer decreto de carácter conservacionista</b>
<b>1872 - Ley de Corta de Bosques</b>
<b>1879 - Decreto S/N. Primera intención de creación de unidades de protección</b>
<b>1925 - Decreto N° 656 y N° 710. Bases de la futura Ley de Bosques</b>
<b>1931 - Ley de Bosques</b>
<b>1967 - Convención de Washington. Chile se suma al Tratado internacional.</b>
<b>1984 - Sistema Nacional de Áreas Protegidas</b>
<b>1994 - Ley de Bases Generales sobre el medio ambiente</b>