

Un Sistema Integral de Áreas Protegidas para Chile

Palabras clave: Áreas protegidas, biodiversidad, planes de acción.

A pesar del alto porcentaje de territorio bajo protección legal, la contribución de las Áreas Protegidas existentes para conservar la biodiversidad de Chile está bajo el nivel óptimo, debido a defectos en la representatividad ecológica, la desconexión entre los procesos de planificación de desarrollo regional/nacional, la falta de un sistema de manejo unificado y deficiencias institucionales, reguladoras, operativas y financieras. La Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) definió los ejes principales para sustentar las acciones de protección de la biodiversidad y el Plan de Acción País estableció como una de sus metas relevantes la elaboración de una Política Nacional de Áreas Protegidas.

Key words: Protected areas, biodiversity, action plans.

In spite of the high percentage of territory under legal protection, the contribution of existing Protected Areas, destined to maintain biodiversity in Chile, is below the optimal level. This is due to problems with ecological representation, disconnection among the planification of development processes at national and regional levels, the lack of a cohesioned management system, and institutional, normative, operative and financial deficiencies. The National Strategy of Biodiversity (ENB) defined the main axes in order to sustain protective actions towards diversity, and the Country-Action Plan (Plan de Acción País) established, as one of their relevant goals, the elaboration of a National Policy of Protected Areas.

Un Sistema Integral de Áreas Protegidas para Chile

Vicente Ossa

Oficial de Medio Ambiente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

ANTECEDENTES

Chile es un país de una biodiversidad altamente significativa. Cubre una enorme gama latitudinal en su territorio y está aislado de otras grandes masas terrestres por barreras naturales. Esto ha determinado que tenga un nivel de endemismo que se encuentra entre los más altos encontrados en América Latina y el Caribe. Entre otras importantes ecorregiones, alberga a la Ecorregión del Bosque Templado Valdiviano, reconocida por Dinerstein 1995 y por el Informe Global 200 del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), por su biodiversidad de importancia mundial, y a la Ecorregión Mediterránea Chilena que forma parte del lugar crítico *–hotspot–* chileno (*Conservation International*).

Históricamente, las amenazas a la biodiversidad han consistido en la fragmentación de los hábitat y el agotamiento de especies causados por prácticas agrícolas y ganaderas; la plantación de bosques con especies exóticas; la explotación insostenible de los bosques; los incendios forestales; las especies invasivas y por la cosecha y comercio de especies y materiales específicos. Sin embargo, en las últimas décadas Chile ha desarrollado un manejo ambiental más sólido y actualmente posee una amplia gama de instituciones y normas que protegen los recursos naturales, lo que ha mitigado muchas de estas presiones. Como resultado de ello, todavía existen a lo largo del territorio grandes extensiones de hábitat intacto. Buena parte de estas se encuentran bajo protección como parte del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), gestionado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y que cubre el 19% del territorio nacional, excluida la Antártica Chilena. Existen muchas otras áreas legalmente protegidas por diversas regulaciones y decretos sectoriales y bajo la dirección de los Ministerios de Economía, Educación y Bienes Nacionales. Además, hay un interés creciente en el sector privado por la creación de reservas privadas para conservación. De esta manera, existe un buen potencial para contribuir sustancialmente con los objetivos nacionales de conservación, a través de un enfoque de áreas protegidas en el país.

A pesar del alto porcentaje de territorio bajo protección legal, la contribución de las Áreas Protegidas (AP) existentes para conservar la biodiversidad de Chile está bajo el nivel óptimo debido a numerosas razones. Entre estas se incluyen defectos en la representatividad ecológica y deficiencias institucionales, reguladoras, operativas y financieras. A ello se suma la falta de un sistema de manejo unificado (entidades, estándares y prácticas diferentes) y la desconexión entre los procesos de planificación de desarrollo regional/nacional, y la planificación y manejo de las Áreas Protegidas como una contribución a la sustentabilidad del desarrollo nacional. Reconociendo lo anterior, la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) definió los ejes principales para sustentar las acciones de protección de la biodiversidad. Además, como una meta a corto plazo del Plan de Acción de la ENB, aprobado en agosto de 2004, el Gobierno se comprometió a desarrollar una Política Nacional de Áreas Protegidas, lo que ocurrió en diciembre del año 2005. Esta Política Nacional de AP sienta las bases para la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas previsto.

Dado el alcance del desafío, el Gobierno de Chile ha solicitado la cooperación del PNUD para buscar el apoyo y financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) para el desarrollo de una iniciativa que permita superar las deficiencias y barreras existentes y definir el marco dentro del cual se pueda articular un sistema más amplio. Aunque Chile ha tenido una larga historia en cuanto a áreas protegidas, esta es la primera vez que ha habido una coordinación tan clara y un interés multisectorial en el establecimiento de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas.

La meta, entonces, apunta a mejorar la conservación y el manejo sustentable de los ecosistemas en Chile y de esa forma contribuir a la conservación de la biodiversidad de importancia mundial junto con los servicios y funciones ambientales claves para el desarrollo nacional. En este contexto, el principal propósito se traduce en desarrollar un marco para un **Sistema Nacional integral y consolidado de Áreas Protegidas Públicas, Privadas, Terrestres y Acuáticas** en Chile bajo manejo integrado e incorporando los subsistemas existentes y sus respectivos marcos reguladores.

Para este propósito requieren ser abordados los siguientes temas: El desarrollo y validación de un marco político-regulatorio, y los mecanismos de coordinación para un sistema nacional de AP; el fortalecimiento de las instituciones claves para implementar sus funciones y responsabilidades dentro de este nuevo marco; un Plan Financiero del Sistema, con estrategias innovadoras de financiamiento y de manejo de recursos; incluir el nuevo sistema en las Estrategias de Desarrollo Nacional y la planificación sectorial; aumentar el aprendizaje, la evaluación y el manejo adaptativo de las Áreas Protegidas, y la conservación de la biodiversidad dentro de un enfoque sistémico.

ELEGIBILIDAD DE CHILE Y COHERENCIA CON LAS ESTRATEGIAS NACIONALES

Chile ratificó la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) el 9 de septiembre de 1994. En estrecha relación con el desarrollo de herramientas de políticas ambientales nacionales, Chile también ha ratificado varios otros tratados internacionales pertinentes, incluido el Convenio RAMSAR, la Convención de Lucha Contra la Desertificación (UNDC), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (FCCC), la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

Existe, además, una amplia gama de legislación ambiental en Chile que proporciona un buen telón de fondo. La protección de los recursos naturales en Chile se remonta al siglo XIX, con la Ley de Bosques, que llevó a la creación de la primera área protegida en 1907. Desde mediados de los años 70, y hasta principios de los 90, Chile evidenció un incremento notable de estándares relacionados con la protección y creación de áreas protegidas. En 1984, el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado, SNASPE, consistente en áreas terrestres públicas, fue creado a través de la aprobación de la Ley N°

18.362. Sin embargo, esta aún no ha entrado en vigencia. Luego, en 1994, Chile aprobó la Ley General de Bases del Medio Ambiente, Ley N° 19.300, que entre otras cosas establece las condiciones para la conservación de la biodiversidad tanto en propiedad pública como privada. Por ejemplo, el Artículo 35 de esta Ley establece 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 Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado”.

La Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, ratificada en 1998 por el Consejo de Ministros de la Comisión Nacional del Medio Ambiente –CONAMA– complementa aún más este marco legislativo, al comprometerse a entregar orientación sobre temas medioambientales que preocupen a la población y se refiere específicamente al patrimonio natural renovable, entre otros temas. Esta gama de legislaciones sentó las bases para diseñar e implementar la Agenda Ambiental de País 2002-2006, que consistió en 4 líneas de acción, entre las que están la protección de la biodiversidad y la modernización del manejo medioambiental.

También se está apuntando al objetivo general de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) que busca conservar la biodiversidad del país, a través de la promoción del manejo sustentable, y garantizar el acceso a beneficios necesarios para el bienestar de las actuales y futuras generaciones. Una propuesta para la creación de un Sistema Integral de AP se vincula con al menos tres de las 6 acciones estratégicas establecidas en la ENB. Estas son:

- (i) Asegurar la conservación y restauración del ecosistema, destacando la necesidad de establecer prioridades de conservación y de lograr consenso respecto de las ecorregiones y ecosistemas de modo de concentrar los esfuerzos de protección, dado que una parte importante de los ecosistemas de Chile no están siendo representados en el actual sistema de áreas protegidas.
- (ii) Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial para el manejo general de la biodiversidad, destacando la necesidad de fortalecer el SNASPE existente actualmente, mejorando su marco legal, de modo de permitir su expansión a un sistema más completo y con vínculos más claros con el manejo medioambiental general y responsabilidades sectoriales mejor definidas para la conservación de la biodiversidad.
- (iii) Establecer un manejo formal e informal de la biodiversidad, poniendo énfasis en el desarrollo de instrumentos que promuevan la conservación y el uso sustentable de áreas más extensas con alto valor en ecosistemas, a través de acuerdos públicos y privados, legalmente reconocidos, incluidas las categorías de manejo de áreas protegidas de uso sustentable.

El Plan de Acción para la ENB aprobado por el Consejo de Ministros de CONAMA el 26 de diciembre de 2004, definió como una de las principales metas a corto plazo la generación de una Política Nacional sobre Áreas Protegidas que “integre y coordine las políticas sectoriales e incluya tanto a la biodiversidad acuática como terrestre de dominio público y privado”. CONAMA dirigió la formulación de esta Política en consulta con los sectores involucrados y la definición de esta Política, en diciembre de 2005, ha sido el primer paso hacia la consolidación de un sistema de áreas protegidas y se ha convertido además en razón poderosa para solicitar cooperación internacional en la creación de capacidades sistémicas, institucionales e individuales para el manejo de AP dentro de un sistema nacional integral.

La iniciativa de crear un Sistema Integral de AP cuenta con el apoyo decidido del Gobierno de Chile, el cual ha destinado funcionarios de diversos organismos para el proceso de planificación inicial. Este proceso ha sido encabezado por CONAMA a través de un Comité Interministerial, compuesto por representantes de CONAMA y de los Ministerios de Bienes Nacionales, Educación, Minería, Agricultura (representado por CONAF), Defensa (representado por la Subsecretaría de Marina), y el Ministerio de Economía (representado por SERNATUR y la Subsecretaría de Pesca).

DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE AP Y BARRERAS A SUPERAR

A pesar de la factibilidad de una propuesta de áreas protegidas para conservar el patrimonio nacional de biodiversidad con importancia a nivel mundial, se aprecian claras carencias en los subsistemas de AP que hacen dudar de su sustentabilidad en el largo plazo. Lo anterior, sin perjuicio de que numerosas barreras impedirían la adopción de este enfoque en un nivel que entregue una protección completa. Se trata de temas relacionados con la representatividad ecológica, deficiencias institucionales, reguladoras, operativas y financieras en las áreas protegidas existentes, y un concepto que puede entenderse como equivocado de la función que los Sistemas de Áreas Protegidas deben cumplir en los procesos de desarrollo nacional y regional, como un elemento importante de la sustentabilidad social, económica y ambiental general de Chile.

Subrepresentación de ecorregiones y ecosistemas en las actuales Áreas Protegidas

A pesar de que el SNASPE cubre casi un 20% de la superficie terrestre total de Chile –lo que es el doble de lo recomendado por la UICN– no posee una completa representatividad ecológica. En primer lugar, solo incluye áreas terrestres, mientras que menos de un 0,1% del territorio *marino* de Chile se encuentra bajo algún tipo de protección, a través de otras áreas protegidas. Un proyecto financiado por el GEF, e implementado a través del PNUD, trabaja actualmente para superar las barreras para el establecimiento de áreas marinas y costeras protegidas de múltiples usos (AMCP-MU) a través de sitios demostrativos en tres de las principales regiones biogeográficas costeras de Chile, tomando medidas para establecer una red de otras AMCP-MU. Sin embargo, otros ecosistemas marinos están escasamente protegidos –como es el caso de las áreas marinas cercanas a la costa– y ni estos ni las AMCP-MU están integrados dentro de una visión sistémica para una propuesta global de áreas protegidas en Chile.

Incluso dentro de los ambientes terrestres, la representatividad ecológica en el actual sistema de AP está por debajo de lo óptimo. La clasificación de ecosistemas de Gajardo reconoce 85 formaciones de plantas agrupadas en 8 regiones ecológicas y 21 subregiones. Treinta de estas, que pertenecen a 6 regiones ecológicas y a 12 subregiones, no están representadas en el sistema de AP públicas. Por otro lado, esto significa que un 70% de las formaciones de vegetación conocidas en Chile están representadas en cierto grado en el SNASPE. Sin embargo, algunas de estas se encuentran en áreas que son muy pequeñas para una viabilidad a largo plazo y una preservación de la integridad ecológica o se encuentran en tramos aislados que impiden el libre movimiento entre áreas protegidas. En contraste con lo anterior, otros ecosistemas están sobrerrepresentados en términos de área espacial. Un factor explicativo de esto es que la formulación y creación de la mayoría de las AP dentro del SNASPE datan del siglo XX. Históricamente, fueron designadas para propósitos de conservación basándose en su bajo valor para el uso económico tradicional, más que en una planificación a conciencia destinada a representar todos los ambientes y especies de Chile dentro de un AP. Muchas AP se encuentran, entonces, en áreas de difícil acceso o no habitables (tales como las altas montañas, los glaciares, las islas subárticas)¹.

1. La mayoría de las AP dentro del sistema público existente están concentradas en el extremo sur del país con enormes áreas de hielo. Un 84% se encuentra en las Regiones XI y XII (casi 12.000.000 de hectáreas) que poseen las tasas más bajas de endemismo, la menor diversidad de plantas y la cantidad más baja de especies en peligro de extinción en el país. En otros lugares del sur (Regiones VIII, IX y X) existe casi un millón de hectáreas protegidas por el Estado que representan un 7% de las áreas protegidas, similar a la zona norte (Regiones I a III) que también cuenta con cerca de 1 millón de hectáreas protegidas de propiedad del Estado. Sin embargo, la zona norte posee una mayor diversidad, endemismo y un mayor porcentaje de especies amenazadas que requieren protección, especialmente aquellas asociadas con los salares que proporcionan hábitat para una principal concentración de especies de flora y fauna, incluidas muchas especies migratorias en estas regiones secas de equilibrios hidrológicos altamente frágiles. En la zona central del país, desde las Regiones IV a VII e incluida la Región Metropolitana, existen solo 137.994 hectáreas bajo protección, que representan menos de un 1% de las áreas protegidas por el Estado. La zona central de Chile contiene un ecosistema mediterráneo, que ha sido reconocido como uno de las 25 áreas críticas

El gobierno reconoce que esta representatividad ecológica que está bajo lo óptimo, impide la contribución del actual sistema al logro de metas nacionales de conservación *in situ* y tiene efectos negativos sobre la conservación de especies claves. Para enfrentar este tema está trabajando en una mejor definición de las funciones de todas las AP existentes a fin de lograr las metas nacionales de conservación. Aunque se ha logrado ciertos avances, la definición de cuáles áreas crear o dónde concentrar mejor los esfuerzos se ve obstaculizada por el hecho de que no existe un claro consenso sobre qué clasificación de ecosistemas usar como base para determinar la representatividad. Como tal, esto debilita una propuesta más integral y metódica para planificar las nuevas AP. Además, a pesar del logro de cierto consenso sobre sitios específicos como prioridades para nuevas AP o sobre la ampliación de la superficie de las áreas ya existentes, ello se ve dificultado por los patrones de tenencia de tierras y las limitaciones financieras según se menciona a continuación.

Tenencia de tierras y distribución de la biodiversidad

La cobertura irregular de las AP significa que algunos ecosistemas y centros de endemismo, como es el caso de las plantas y vertebrados, quedan fuera de las áreas protegidas existentes. Muchos de estos importantes sitios se encuentran en áreas de propiedad privada, ya sea de personas individuales o comunidades, y no pueden insertarse legalmente bajo el sistema existente de AP de dominio público. En el caso de los recursos acuáticos, a pesar de que son áreas de dominio público, los derechos de uso han sido comunitariamente entregados a los pescadores (en pequeña escala dentro de las 5 millas inmediatas a la costa y a escala industrial hasta 12 millas fuera de la costa). En la mayoría de los casos, la adquisición en nombre del Estado de estas áreas o su exclusión de distintos usos para el bien de la protección de la biodiversidad (principalmente en el caso de los recursos marinos) es altamente compleja, debido a restricciones financieras y a la competencia con otras prioridades nacionales. Por lo tanto, es importante identificar formas de protección que sean compatibles con los usuarios y propietarios de estas áreas.

En los últimos años ha surgido un creciente interés en el establecimiento de reservas privadas. Actualmente existen entre 250 y 300 iniciativas de áreas protegidas privadas en Chile, que corresponden a un área estimada de 800.000 hectáreas (Sepúlveda, 2004). Dado el tamaño y ubicación, no representan a todo el territorio nacional ya que están concentradas en la zona sur de Chile. Se ha aprobado el reglamento que gobierna las reservas privadas, sin embargo, esta legislación todavía tiene que entrar en vigor. El Proyecto del GEF sobre la conservación de la biodiversidad en Altos de Cantillana, busca proteger un ecosistema completo a través de terrenos privados y la demostración de mecanismos público-privado de conservación. Esto es viable en parte debido a la ubicación de un número de propietarios privados interesados en la conservación y aumentará la representatividad en el área del proyecto señalada. También existen numerosas iniciativas que están abordando diferentes barreras para el establecimiento de reservas privadas, incluido el proyecto ya finalizado con financiamiento del GEF, implementado a través del Banco Mundial que estableció áreas demostrativas y que fue el punto de partida de una red nacional de áreas protegidas privadas (RAPP). A pesar de estos esfuerzos, la contribución potencial de estas áreas para lograr las metas nacionales de conservación *in situ* no es suficientemente conocida, ya que no existe ningún vínculo general con los subsistemas de AP existentes, ni un marco para desarrollar una mezcla adecuada de AP privadas de modo de complementar áreas de dominio público a lo largo del país y dentro de cada ecorregión.

Por lo tanto, a pesar de la existencia de una importante cantidad de áreas protegidas, tanto públicas como privadas bajo diferentes dominios, el esfuerzo combinado de áreas protegidas no avanza ya que actualmente no protege a algunos de los ecosistemas más frágiles y especies amenazadas en Chile. Ade-

(*hotspot area*) de biodiversidad mundial (Myers *et al.* 2000). Con todo, el Bosque Esclerófilo, uno de los tipos de vegetación más importantes del ecosistema mediterráneo, posee una baja representación (menos de un 1%) dentro del actual sistema, al igual que los terrenos de matorrales de la zona central a pesar de su importancia en términos de biodiversidad.

más, es necesario completar la representatividad ecológica de los Sistemas de AP existentes, por medio de la creación de una red sistémica que permita la conectividad ecológica entre las respectivas AP, con el propósito de asegurar una preservación viable a largo plazo de la mayoría de las especies, especialmente de la fauna más importante. Dado el grado de intervención del paisaje, si se va a lograr una conservación exhaustiva e incluso rentable, se debe decidir el aumento de la cantidad o tamaño de las AP, desde una perspectiva sistémica con una planificación cuidadosa de los tamaños y vínculos a través del paisaje. Adicionalmente, se debe pensar en cómo lograr una mejor integración del manejo de AP con el manejo de los terrenos comunitarios y privados. Esto es actualmente un desafío, ya que no existe una base legal para la definición o establecimiento de zonas de amortiguación o de área de múltiples usos.

Marco regulador y legal incompleto

Actualmente una gama de diferentes leyes sectoriales tiene alguna relación con la conservación de la biodiversidad a través de la propuesta de áreas protegidas, ya sea definiendo directamente la creación y regulaciones de AP individuales, o proporcionando el entorno legal que regula el uso de sus componentes y la aplicación de esas regulaciones. Por ejemplo, los acuerdos legales para que un espacio acuático o terrestre sea un área protegida en Chile pueden lograrse actualmente a través de diversas rutas legales, por diferentes Ministerios con diferentes mandatos. A pesar de la gran cantidad de leyes, algunas se mantienen todavía a nivel genérico y necesitan ser detalladas; otras son decretos y, en consecuencia, están más abiertas a cambios y a diferentes interpretaciones. Otras entregan una regulación contradictoria o duplicada y algunas todavía no entran en vigor. Un ejemplo de esto es la Ley para el SNASPE que contiene regulaciones detalladas sobre categorías de manejo, procedimientos para crear las AP, administración y aplicación, entre otros temas. Cuando se aprobó esta ley en 1984, su entrada en vigor fue condicionada a que CONAF cambiara su estado legal transformándose en una entidad pública. Como esto aún no ocurre, la ley todavía no ha entrado en vigor a pesar de que el SNASPE está *de facto* operativo y contiene un complemento asignado de recursos humanos y financieros. Además, cada AP dentro del SNASPE está legalmente constituida bajo la Convención de Washington para la Protección de la Flora y Fauna y de las Bellezas Escénicas de América. Por lo tanto, es la armonización legal con esta Convención la que entrega protección jurídica a cada área protegida.

Esta situación legal algo precaria preocupa aún más a la hora de tener que conectar este sistema público con un sistema nacional más amplio y completo que incorpora subsistemas bajo diferentes tipos de regímenes de dominio. De esta manera, existe una clara necesidad de desarrollar un marco legal más sólido e integral para el nuevo Sistema propuesto, que debiera regular el marco conceptual que defina lo que se entenderá por áreas, estableciendo los diferentes tipos y categorías posibles, junto con los procedimientos para el establecimiento, desestablecimiento y supervisión por parte de servicios públicos, etc. Dentro de este marco regulador más general se requerirán instrumentos legales específicos para los diversos tipos de manejo de áreas protegidas y también para proporcionar la base legal para cualquier ajuste en las responsabilidades institucionales y su coordinación y los mecanismos para el funcionamiento y manejo del Sistema. Esto debiera incluir el marco regulador para el financiamiento de este, el cual puede requerir ajustes en las leyes y mecanismos existentes que puedan fortalecer el desarrollo del ecoturismo. También debiera incluir la incorporación de las comunidades locales en el manejo de estas iniciativas, lo que a su vez consolidaría modelos exitosos, tales como el que se ha promovido en la Región de Antofagasta a través de SERNATUR.

Como un complemento para el nuevo marco regulador será necesario aclarar las responsabilidades de los diferentes servicios públicos y poner en vigor normas pendientes (legislación asociada a CONAF; normas sobre Áreas Protegidas Privadas, y otras). Igualmente, un elemento clave al incorporar terrenos privados al sistema ampliado propuesto, consiste en establecer una legislación clara sobre los requerimientos y condiciones generales para las áreas protegidas privadas. Un importante avance se ha logrado en este

ámbito: en el año 2003 el Consejo de Ministros de la CONAMA aprobó un Reglamento sobre Áreas Protegidas Privadas. Sin embargo, este estará operativo solo una vez aprobado por la Contraloría General de la República, lo que aún no ocurre. El reglamento establece una serie de requerimientos y orientaciones para las áreas de conservación privada. También indica que la afectación de estas áreas es voluntaria a solicitud de sus propietarios, pero que una vez aprobadas como áreas protegidas, el compromiso de conservación será legalmente válido por al menos 25 años. Además, esta regulación establece categorías de manejo, planes de manejo y procedimientos para la creación de Áreas Protegidas Privadas. Sin embargo, este significativo avance aún es desconocido para muchos propietarios. Además, aunque el nuevo Reglamento ofrece una oportunidad para adquirir estado legal para áreas de protección, solo se destacan cuatro categorías de manejo y todas requieren compromisos a largo plazo y restricciones específicas de uso de la tierra.

Marco institucional complejo

Como mencionábamos anteriormente, el SNASPE incluye solo las áreas protegidas en áreas terrestres, públicas y aunque existen otras áreas protegidas públicas, no están integradas en un marco, sino que más bien están bajo la responsabilidad de una gama de diferentes instituciones con mandatos a menudo contradictorios. En forma más específica, el SNASPE se integra bajo el liderazgo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Las áreas marinas y costeras se encuentran ya sea bajo los auspicios del Ministerio de Economía, de la Subsecretaría de Marina, de la Subsecretaría de Pesca o de la Convención para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste. Los Santuarios de la Naturaleza están bajo la supervisión del Consejo de Monumentos Nacionales del Ministerio de Educación, mientras que los sitios protegidos por decreto están bajo el auspicio del Ministerio de Agricultura. Finalmente, los Destinos de Conservación se encuentran bajo la dirección del Ministerio de Bienes Nacionales. A la fecha, no existe un mecanismo que coordine y supervise ni las AP existentes bajo cada institución, ni la creación de nuevas áreas. Los resultados son un conjunto de evaluaciones con vacíos de información que deben ser llenados, duplicación de esfuerzos y pérdida de oportunidades para crear sinergias entre las AP bajo diferentes subsistemas. Esta situación se agrava aún más si se consideran las reservas privadas e indígenas, ya que estas se encuentran bajo otros acuerdos institucionales.

Además de los asuntos *intra*institucionales, existen también temas de capacidad y coordinación *inter*institucional e *inter*sectorial que afectan el manejo eficiente de las áreas protegidas individuales. Por ejemplo, diversas instituciones llevan a cabo actualmente operaciones de manejo a nivel de terreno; las lecciones aprendidas en una AP o institución no son fácilmente compartidas con otras, y las AP vecinas rara vez programan acciones en conjunto para entregar una mayor protección a ambas áreas o planificar en forma colectiva la entrega de acción con menores costos. Dada las restricciones significativas de recursos en Chile en lo que respecta a las AP, esto debe ser tema de preocupación. Además, a nivel nacional, no existe un mecanismo establecido para determinar el impacto de la planificación sectorial y el desarrollo de políticas sobre AP o la coordinación del manejo con otros sectores para mejorar la protección de la biodiversidad.

El complejo marco institucional que rige la conservación *in situ* no está restringido solo a aquellas instituciones con responsabilidades relativas a las AP, sino que también incluye a aquellas que establecen el marco regulador habilitante para la conservación de la biodiversidad en general y a aquellas responsables de la supervisión. Sin embargo, este marco institucional más amplio es altamente complejo en Chile y es dirigido sustancialmente de acuerdo con el tipo de biodiversidad que está siendo protegida con una amplia gama de instituciones en juego.

Deficiencias operativas y categorías de manejo limitadas de las AP

La mayoría de las AP terrestres se encuentran bajo protección legal proporcionada por la Convención de Washington y administradas por CONAF. Esta institución ha hecho un esfuerzo para entregar una adecuada administración y para integrar a las AP bajo las categorías contenidas en la mencionada Convención, así como otras contempladas en la Ley de Bosques. A pesar de esta cantidad de categorías de manejo, no incorpora a la completa gama recomendada por las directrices internacionales, tales como UICN y la CBD, especialmente en términos de categorías que permitan usos sustentables. Por un lado, esto impide conectar a las AP más pequeñas bajo estricta conservación con corredores bajo categorías más flexibles². Por el otro, puede generar la percepción de que los sistemas de AP existentes sean percibidos como algo que obstaculice el desarrollo, en vez de ser sistemas que incluyen a una completa gama de posibilidades de diversos grados de conservación que podrían proteger tanto al patrimonio de biodiversidad nacional como a los servicios de ecosistemas, que forman el recurso base para la mayor parte de los sectores productivos de Chile.

Además de la gama limitada de categorías de manejo, otras deficiencias operativas impiden aún más una efectiva contribución de las AP existentes a la conservación de la biodiversidad *in situ*, particularmente en aquellas ubicadas fuera de los sistemas de AP existentes. De los 24 santuarios establecidos por el Ministerio de Educación, muchos no tienen un administrador definido o un plan de manejo. Los parques marinos creados por la Subsecretaría de Marina no poseen planes de manejo, ni los parques y reservas marinas administradas por el Servicio Nacional de Pesca, ni las áreas protegidas creadas por comunidades indígenas, que son muy recientes para ser reconocidas legalmente. Estos distintos conjuntos de AP públicas y privadas no están coordinados ni administrados bajo un conjunto unificado de criterios para manejo, usos permitidos, relaciones con autoridades, sectores y comunidades locales. Además, la mayoría de las AP poseen personal insuficiente y no están interconectadas, impidiendo aún más una protección efectiva. Dado que algunas de las AP se encuentran en áreas remotas e inaccesibles están autoprotegidas. No obstante, algunas AP y sus alrededores son áreas de alta vulnerabilidad, donde las actividades –tales como el turismo, la acuicultura y la minería– tendrán una creciente presencia y por lo tanto un impacto negativo.

Actualmente no existe información disponible de cómo las AP privadas están siendo manejadas o monitoreadas, ya que estas áreas no están incluidas en los sistemas estatales. Sin embargo, está en curso una nueva regulación para las AP privadas que se convertirán en un instrumento de planificación y que les impondrá la realización de planes de manejo que, a su vez, permitirán la inclusión en el Sistema Nacional de evaluación de Impacto Ambiental.

En este marco operativo heterogéneo actual para las AP, tampoco existen directrices claras que establezcan la participación de actores importantes, tales como los propietarios privados, el sector privado, las ONG, las comunidades indígenas, las fundaciones e instituciones como las universidades en el apoyo a la gestión de las AP, que puedan ayudar en las responsabilidades y costos compartidos de la conservación *in situ*. Algo se ha avanzado en esta área. Por ejemplo, en el año 2005, el Ministerio de Bienes Nacionales comenzó a desarrollar un nuevo modelo para la protección y manejo sustentable de tierras del Estado consideradas como patrimonio nacional, permitiendo a los ciudadanos privados participar en el manejo y administración a través de la entrega de concesiones para usos, las cuales incluyen el desarrollo de actividades compatibles y sustentables. De esta manera, la idea es fortalecer el vínculo y la cooperación público-privada en la tarea de proteger eficazmente las tierras del Estado con valor ambiental.

2. Cuando el Decreto para Reservas Privadas entre en vigor, contendrá 4 categorías de manejo: Áreas Privadas para Preservación Estricta, Parques Naturales Privados, Monumentos Naturales Privados y Reservas Naturales Privadas, cada uno con diferentes grados de restricción de uso predial.

Recursos financieros y mecanismos de distribución

Una limitación clave en el desarrollo de las AP existentes es la del presupuesto. Los 5 millones de dólares destinados anualmente por el Gobierno para los 14 millones de hectáreas dentro del SNASPE no son suficientes para satisfacer los estándares básicos de operación de muchas de las AP. Ello sin mencionar que no hay presupuestos establecidos para otras AP públicas. Aunque algunos enfoques más modernos para financiar las AP buscan fuentes presupuestarias más allá del Estado, dichos enfoques se ven limitados en Chile, debido a las barreras legales que impiden el retorno de los recursos generados dentro de algunas AP –a menudo por parte de empresas privadas de turismo– a la administración general. Por ejemplo, aunque las AP públicas están abiertas a visitas, no todas cobran tarifas ya que el marco legislativo actual no facilita este tipo de generación de ingresos. Por lo tanto, los valores por concepto de recreación están desvalorizados y las tarifas generadas actualmente son insuficientes para cubrir los costos de administración o para mejorar las posibilidades de visita.

Sin embargo, existe la voluntad de explorar maneras para superar estas barreras, agregando instrumentos legales existentes para incentivos relacionados con la cultura y la educación, los que pueden ser aplicados a la conservación de la biodiversidad. Para este efecto, sería posible desarrollar instrumentos de planificación y manejo que determinen qué actividades o usos son ambientalmente compatibles, cuáles no son compatibles y cuáles de ellos requieren una aprobación ambiental previa por parte de instituciones a cargo de su desarrollo futuro.

En línea con las políticas de desarrollo –y también en parte debido a presiones fiscales que reducen los recursos públicos disponibles– el Gobierno también está explorando formas de aumentar la participación del sector privado en temas de conservación. A este respecto, existe un reconocimiento de que las actividades privadas no sustituirán completamente a las responsabilidades del Estado, sino que más bien permitirán una cooperación más estrecha entre el Gobierno y sus diversas instituciones y el sector privado. En este sentido, el Gobierno está trabajando en varias iniciativas con el sector privado para fomentar el ecoturismo, ya que muchos propietarios ubicados dentro o cerca de las AP están involucrados en dichas actividades y han generado importantes ingresos.

Sin embargo, se necesitarán esfuerzos importantes para desarrollar e implementar un turismo eficiente y una estrategia para la generación de recursos a partir de las visitas a las áreas. Los estudios llevados a cabo durante la fase de formulación del Proyecto sobre Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU), que cuenta con el apoyo del GEF, muestran que las áreas seleccionadas para AMCP-MU de demostración poseen suficiente atractivo turístico y niveles de visita interesantes con potenciales para desarrollar asociaciones con el sector privado. De manera más específica, los diferentes modelos de turismo de naturaleza podrían aprovechar los recursos a partir de estas actividades para cubrir los costos de funcionamiento de las AMCP-MU, mientras que al mismo tiempo involucran a la comunidad y al sector privado en su administración. Además, Chile ha venido desarrollando una campaña de turismo internacional importante que se apoya en la diversidad de los paisajes de Chile y que tuvo como resultado un año 2004 récord para el turismo nacional con alrededor de 1.785.000 turistas extranjeros, casi la mitad de los cuales proviene de Europa y América del Norte. Un 45% de los turistas europeos y un 34% de los turistas estadounidenses visitaron un Área Protegida y gastaron alrededor de 1.000 dólares durante su estadía en el país.

Aunque el turismo podría entregar una sólida fuente de ingresos, se requiere de un enfoque más integral y diversificado. Las estrategias de financiamiento definidas a nivel de sistemas también permitirían eficiencias en cuanto a costos y la subvención cruzada entre AP de diferentes categorías, reconociendo que algunas tendrían una movilización limitada de recursos, debido a una necesidad de ser administradas para objetivos de estricta conservación. Además, una estrategia de financiamiento del sistema no solo requiere un componente de generación de ingresos, sino que también otros como son las operaciones eficientes en

cuanto a costos, equilibrio entre los ingresos potenciales y los estándares operativos, y el establecimiento de mecanismos transparentes para la distribución de recursos y uso, tanto dentro de cada AP como a través del sistema.

En resumen, es esencial la preparación de una Estrategia Financiera para el Sistema Nacional de AP, junto con la movilización de recursos y distribución de oportunidades para las respectivas, de modo de asegurar enfoques de manejo y mantención rentables de estas. También se necesita asegurar que el sistema se amplíe en línea con las capacidades de manera de generar y entregar recursos suficientes para mantener la sustentabilidad financiera del sistema y de su AP.

Niveles de sensibilización sobre biodiversidad y la importancia de las AP

Tal vez la única barrera más importante para lograr la sustentabilidad financiera de un sistema integral de AP es que las áreas protegidas mundialmente son en gran medida subvaloradas tanto por los sectores públicos como por privados. Este es en gran medida el caso de Chile, donde el financiamiento de las AP es considerado todavía como un costo más que una inversión en desarrollo. Este punto de vista radica en una sensibilización nacional relativamente baja del valor de la biodiversidad en general, y de los efectos que la pérdida de integridad de los ecosistemas puede tener en los medios de subsistencia en el largo plazo en particular. La población en los alrededores de las AP como también las instancias decisorias en general, deben participar y estar conscientes de los objetivos de conservación de estas y de la función que cumplen en el desarrollo del país a distintos niveles: local, regional, nacional y también internacional.

Aunque Chile posee una serie de programas de sensibilización sobre biodiversidad, estos se enfocan mayoritariamente en los ecosistemas terrestres y no incluyen al medio ambiente marino. A pesar de que estos programas constituyen una base importante sobre la cual construir, se necesitan esfuerzos más amplios para elevar el nivel de conciencia respecto de la importancia de las áreas protegidas y la biodiversidad. Un vehículo efectivo para eso es a través de un fuerte vínculo entre el ecoturismo y las AP, que permita a la sociedad en general tomar mayor conciencia sobre las áreas protegidas. El desarrollo de actividades recreativas y educativas en estas áreas considera un proceso de "apropiación" natural por parte de los usuarios, lo que da como resultado una conducta de preservación y salvaguarda de la naturaleza. Por ejemplo, más de 260.000 jóvenes visitaron las AP del SNASPE durante el año 2004, lo que proporcionó una interpretación directa de la educación sobre el patrimonio cultural y natural de Chile.

En general, las decisiones políticas y administrativas a todo nivel y dentro de todos los sectores también tienden a recurrir a perspectivas económicas de recursos para cuantificar los beneficios y los costos de opciones alternativas. Sin embargo, la función del AP de proporcionar servicios ambientales –y por lo tanto económicos– no es muy conocida. La valoración de estos servicios proporcionaría información útil para la toma de decisiones y la movilización de recursos, ya que identifica la multitud de beneficios monetarios y no monetarios que surgen de las AP para los diferentes actores sectoriales e individuales. Entre estos se incluyen aquellos que usan estos beneficios, pero que no contribuyen con los costos del AP (y son por ende fuentes potenciales de financiamiento). También incluye a otros que son excluidos de los beneficios generados por las AP, pero que 'pagan' directa o indirectamente a través de impuestos, pérdida de bienes o privación de oportunidades³.

Otros sacan provecho libremente de estas y de la oportunidad que les ofrecen para generar ingresos. Existe entonces una necesidad de enfoques metodológicos armónicos para la valoración de las AP y la incorporación de estos a las campañas de sensibilización y estrategias de financiamiento.

3. UICN, 1998.

La alternativa del GEF

Dado el grado de desafío, y en reconocimiento a los beneficios globales considerables que podrían obtenerse a través del Sistema Nacional integral de Áreas Protegidas previsto junto con los objetivos nacionales, el gobierno ha solicitado al PNUD la asistencia para buscar apoyo del GEF en la superación de las barreras que afectan la sustentabilidad de las actuales áreas protegidas, y en la entrega de un marco en el cual pueda crecer un sistema más amplio. Aunque Chile posee gran historial sobre áreas protegidas, esta es la primera vez que ha existido una coordinación tan clara y un interés entre sectores por establecer un Sistema Nacional de AP. A pesar de este interés en el escenario inicial, y aunque se logren avances para ampliar el Sistema, dadas las barreras que hay que superar, se necesitará marcos de tiempo más largos y se enfocará naturalmente en áreas de prioridad nacional.

El enfoque clave consistirá en establecer el marco para un nuevo Sistema que aumente la efectividad de la acción en terreno, para así proporcionar una función rectora a todo el trabajo sobre Áreas Protegidas en Chile. En este sentido, se trabajará estrechamente con otros proyectos sobre biodiversidad nacional y del GEF, planificados y en curso, produciendo un efecto multiplicador sobre el alza de impactos a partir de acciones piloto en terreno, específicas del proyecto y de enfoques innovadores para los temas estratégicamente seleccionados. Esto debería hacerse a través de un marco sistémico a nivel nacional, regional y local, que aumente las sinergias y eficiencias entre las AP y asegure la repetición de las mejores prácticas en otras áreas protegidas en Chile, a través del establecimiento de procedimientos y estrategias de financiamiento, operación, institucionales, reguladoras, que sean armónicas e integrales dentro de un marco unificado y sustentable para el manejo de las AP.

Específicamente, me refiero a consolidar, racionalizar y eventualmente ampliar los diferentes regímenes de AP que existen en Chile dentro de un sistema nacional integral de AP, bajo diferentes regímenes de manejo y dominio, de modo de aumentar la representatividad del ecosistema en las áreas protegidas actualmente existentes, fomentando la creación de nuevas áreas protegidas privadas en áreas más extensas. Dado el alto porcentaje de terrenos privados en Chile, el alcance propuesto es de alta importancia nacional.

