

EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE APOYO AL DISEÑO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS



Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile



Evaluación Ambiental Estratégica de Apoyo al Diseño del Sistema Nacional de Áreas Protegidas



PROYECTO GEF-MMA-PNUD

**“CREACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL INTEGRAL
DE ÁREAS PROTEGIDAS PARA CHILE”**

DICIEMBRE 2010

Fondo del Medio
Ambiente Mundial



Gobierno de Chile
Ministerio del Medio Ambiente



Programa de Naciones
Unidas para el Desarrollo



**“EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE APOYO
AL DISEÑO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS”**

ISBN:

Consultor:

Guillermo Espinoza

Equipo de Apoyo:

Alejandra Cuevas
Carmen Schlotfeldt
Esteban Espinoza
Daniela Andrade

Diseño y Diagramación:

Jenny Contente G.

Impreso en:

Salesianos Impresores S.A.

Diciembre. 2010
Santiago de Chile.

El documento que se incluye en esta publicación, corresponde a un informe técnico elaborado por consultores en el marco del Proyecto GEF-MMA-PNUD “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional”. Por lo tanto, no representa necesariamente la opinión de las instituciones públicas, privadas e internacionales que participan del proyecto.

ÍNDICE

PRESENTACIONES

<i>Leonel Sierralta J.</i> , Ministerio del Medio Ambiente (MMA).	11
<i>Benigno Rodríguez.</i> , Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	13

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO GENERAL Y DISEÑO CONCEPTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

<i>Rafael Asenjo Z.</i> , Coordinador Nacional	
<i>Fernando Valenzuela V.</i> , Asistente de Gestión	17
Proyecto GEF-MMA-PNUD “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile”	
Resumen Ejecutivo	29

EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE APOYO AL DISEÑO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

CAPÍTULO I. CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DE LA EAE

1. PRESENTACIÓN DE LA CONSULTORÍA	39
2. OBJETIVOS Y CONTEXTO DE LA EAE	41
2.1. Objetivos de la presente EAE	41
2.2. Contexto de la política para el diseño institucional del SNAP	42
3. METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN ESTRATÉGICA	
3.1. Enfoque de EAE seleccionado	42
3.2. El objeto de decisión de la presente EAE	44
3.3. Pasos y etapas en el desarrollo del trabajo	47
4. ENFOQUE CONCEPTUAL ESTRATÉGICO	
4.1. Propósito del SNAP	49
4.2. Esquema conceptual	50
4.3. Definición de factores estratégicos	50

CAPÍTULO II. MARCO ESTRATÉGICO DE LA EAE

1. ESCENARIO ACTUAL DE LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN CHILE	59
--	----

2. ESCENARIO ACTUAL DEL SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS EN CHILE	61
2.1. Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado	61
2.2. Categorías de áreas protegidas de Chile	62
2.3. Otras categorías potenciales de áreas protegidas	62
2.4. Instituciones vinculadas a las áreas protegidas	65
2.5. Debilidades del escenario actual	65
<hr/>	
3. IMAGEN OBJETIVO PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA DESEADO	68
3.1. Desarrollo de la imagen objetivo	68
3.2. Descripción de la imagen objetivo del SNAP	70
3.2.1. Contexto estratégico	70
3.2.2. Alcance territorial del Sistema	73
3.2.3. Marco político del Sistema	73
3.2.4. Funciones del Sistema	75
3.2.5. Concepto de área protegida	76
3.2.6. Organización	76
3.2.7. Categorías de protección	77
<hr/>	
4. ANÁLISIS DE PLANIFICACIÓN CONCURRENTE	
4.1. Descripción general de los principales instrumentos de política	78
4.1.1. Política nacional de áreas protegidas	78
4.1.2. Convención de diversidad biológica	78
4.1.3. Estrategia nacional de biodiversidad	79
4.1.4. Plan de acción de país para la implementación de la estrategia nacional de biodiversidad 2004 – 2015	80
4.1.5. Informes de la OCDE	80
4.1.6. Sitios prioritarios de conservación (CONAMA)	82
4.1.7. Estrategias regionales de biodiversidad	83
4.1.8. Proyectos GEF	84
4.2. Vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SNAP	85

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE FACTORES ESTRATÉGICOS

1. APOORTE A LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN	99
1.1. Descripción general	99
1.1.1. Aporte a la imagen país	99
1.1.2. Aporte a la conservación del patrimonio natural y cultural a nivel nacional e internacional	104
1.1.3. Generación de nuevas alternativas de desarrollo económico con sustentabilidad	114

1.1.4. Preservación versus conservación	118
1.1.5. Objetivos de conservación	123
1.2. Riesgos y oportunidades	130
<hr/>	
2. SERVICIOS AMBIENTALES APORTADOS POR LAS ÁREAS PROTEGIDAS	
2.1. Descripción general	132
2.1.1. Los servicios ambientales y su conservación	132
2.1.2. Pago por los servicios ambientales	135
2.2. Riesgos y oportunidades	145
<hr/>	
3. REPRESENTATIVIDAD DE LAS AP	146
3.1. Descripción general	146
3.1.1. Representatividad territorial a nivel nacional e internacional	146
3.1.2. Representatividad ecosistémica en las AP	156
3.1.3. Representatividad vegetacional en las AP	161
3.1.4. Representatividad de la fauna en las AP	164
3.2. Riesgos y oportunidades	165
<hr/>	
4. ROLES DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS	168
4.1. Descripción general	168
4.1.1. Objetivos, actividades y actores de las APP	168
4.1.2. Incentivos para las APP	170
4.2. Riesgos y oportunidades	171
<hr/>	
5. INSTITUCIONALIDAD Y TIPOLOGÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS	172
5.1. Descripción general	172
5.1.1. Tipologías de áreas protegidas	172
5.1.2. La diversidad de instituciones	179
5.2. Riesgos y oportunidades	179
<hr/>	
6. CAPACIDAD DE GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO	181
6.1. Descripción general	181
6.1.1. Capacidad administrativa y recursos humanos	181
6.1.2. Presupuesto	184
6.2. Riesgos y oportunidades	193
<hr/>	
7. CONCLUSIONES GENERALES	193

CAPÍTULO IV. ESTRATEGIA, RECOMENDACIONES Y LÍNEAS PRIORITARIAS DE ACCIÓN PARA LA POLÍTICA DE DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

1. CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA	199
1.1. Elementos principales de la estrategia	199
1.2. Objetivos de la estrategia	199
1.3. Alcances de la estrategia	200
1.4. Principales riesgos y oportunidades para el diseño del sistema	201
1.5. Escenario futuro deseado	202
2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA	202
2.1. Condiciones estratégicas básicas para el diseño del sistema	202
2.2. Visión e imagen-objetivo del sistema	203
2.3. Objetivos y funciones del sistema	204
3. PRINCIPALES BRECHAS IDENTIFICADAS	205
4. EJES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA DE DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA	211
5. PLAN DE ACCIÓN CON ACTIVIDADES PRIORITARIAS PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA	215
6. BIBLIOGRAFÍA	217

PRESENTACIÓN

La creación e implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas públicas y privadas, terrestres y acuáticas, que proteja efectivamente la biodiversidad del país, es un anhelo profundamente enraizado en la institucionalidad ambiental y una aspiración muy sentida en amplios sectores de la sociedad chilena. Esta meta mayor, altamente desafiante, sólo puede alcanzarse si ella se asienta en políticas de Estado visionarias y de largo plazo. En su búsqueda y concreción, los esfuerzos y logros alcanzados a través del SNASPE, sustentados en la Convención de Washington, son indiscutibles, particularmente en el ámbito terrestre, donde constituye la columna vertebral de las áreas protegidas. Los Santuarios de la Naturaleza complementan este esfuerzo. Por su parte, la protección del medio marino y costero ha tenido avances notables, a través de la creación de Parques y Reservas Marinas y de las Áreas Marino y Costeras Protegidas.

No obstante el valiosísimo aporte que constituyen para el país estos sistemas y modelos de gestión de áreas protegidas, son diversas las dificultades que restringen y atentan contra su capacidad real de garantizar el resguardo de la biodiversidad de Chile, para las generaciones actuales y futuras. Entre ellas se puede mencionar: la dispersión de competencias, atribuciones y recursos entre numerosas instituciones que tienen a su cargo las áreas protegidas, las insuficiencias financieras para sustentar de manera costo-efectiva las unidades protegidas y el Sistema, la no separación de las competencias de fomento y conservación que han prevalecido en las instituciones que tienen competencias productivas y de protección, debilidades jurídicas en la afectación y desafectación de áreas, la inexistencia de un marco para la creación de áreas protegidas privadas, el escaso conocimiento de la importancia de las áreas protegidas para el país, entre otras. Finalmente, la ausencia de una mirada de largo plazo respecto a vacíos de representatividad y prioridades de conservación de la biodiversidad han generado un panorama en el que los esfuerzos institucionales no logran generar una política de Estado al respecto de las áreas protegidas.

La Política Nacional de Áreas Protegidas, aprobada por el Consejo Directivo de CONAMA en 2005, constituyó un primer paso para hacer frente a tales debilidades. Así, su principal objetivo planteó la creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile, norte que permitió encauzar la gestión pública en una dirección común y consensuada. En convergencia con tal propósito, el Proyecto GEF/MMA/PNUD de Creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas para Chile, suscrito el año 2008, representa un esfuerzo muy importante de la institucionalidad ambiental en aras de materializar el objetivo de la política de áreas protegidas.

Hoy por hoy, estas iniciativas señeras encuentran una caja de resonancia mayor, toda vez que, en virtud de la Ley 20.417, en octubre de 2010 inició sus actividades el Minis-

terio del Medio Ambiente, con facultades ampliadas en materia de biodiversidad y áreas protegidas, entre las cuales la principal es hacerse cargo del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. El gobierno del Presidente Piñera, que ha hecho suyo este objetivo, ingresará próximamente a trámite legislativo el Proyecto de Ley que crea tanto el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) como también el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cumpliendo de este modo un mandato de la Ley 20.417.

El momento es por lo tanto cúlmine, y el escenario el más propicio, para abordar la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y hacer frente al conjunto de dificultades que impiden el despliegue de todo su potencial. Esta tarea, sin embargo, debe ser realizada con la mayor fineza posible, pues se trata de un tema de una alta complejidad que toca puntos sensibles de la institucionalidad pública y de la conciencia ambiental de diversos sectores, cada vez más atentos al devenir de los recursos naturales y de la biodiversidad en nuestro país.

Por ello, saludamos con beneplácito la presente publicación del Proyecto GEF/MMA/PNUD SNAP, desarrollada por el Profesor Guillermo Espinoza, por cuanto ella nos proporciona elementos de análisis muy valiosos a tener en cuenta en el diseño e implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas para Chile. Estos aportes serán relevantes tanto durante el período que dure la próxima tramitación del Proyecto de Ley que crea el SBAP como también con posterioridad a su promulgación, pues un Sistema Nacional de Áreas Protegidas es una entidad viva y en proceso de construcción y mejoramiento continuo. Lo esencial es dejar sentadas las bases para que ello ocurra de la manera más fructífera posible, aspecto en que la presente publicación hace aportes sustanciales.

Diciembre de 2010

Leonel Sierralta Jara

Jefe División de Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad
Ministerio del Medio Ambiente

PRESENTACIÓN

Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las incommensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes.

[Párrafo 6, Declaración del Milenio de las Naciones Unidas]

La reducción de la pobreza, el logro del desarrollo, y la protección del medio ambiente son mutuamente dependientes. En efecto, la integridad y diversidad de la naturaleza, y el uso sustentable de los recursos naturales son la base para la existencia humana, el desarrollo social y las actividades económicas, tanto en el presente como para generaciones futuras. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene un compromiso ineludible con esta visión del desarrollo.

La presente publicación recoge los principales resultados de una Evaluación Ambiental Estratégica realizada en el contexto del proyecto “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas (SNAP) para Chile: Una Estructura Financiera y Operativa”, financiado por el Fondo del Medio Ambiente Mundial (GEF), que tiene como objetivo diseñar y poner en marcha un Sistema de Áreas Protegidas consolidado. Estas áreas son claves tanto para proteger la biodiversidad, cautelar la calidad de vida de algunas de las poblaciones más vulnerables del país, así como mantener la capacidad productiva de diversos e importantes sectores económicos. Se constituye por tanto en un documento muy útil para apoyar el diseño del SNAP, las políticas del Estado de Chile en este ámbito y los objetivos propios del PNUD. Se centra además en una necesidad sentida por muchos países en desarrollo y recogida por el PNUD, cual es la construcción de puentes entre las evaluaciones de impacto ambientales a nivel de proyectos y el proceso más amplio de toma de decisiones políticas de importante impacto social.

Por medio de un cuidadoso trabajo de recopilación de antecedentes de nivel nacional, entrevistas y talleres se termina proponiendo un plan estratégico que contiene los elementos que deberían ser considerados para una mejor gestión y que permiten el diseño y despliegue del SNAP. Para ello, primero se presenta el marco estratégico que permite una visión de hacia donde se quiere caminar. Se precisa por ello la importancia de entender que el SNAP deberá ser concebido como una política pública nacional y de Estado, y como un esfuerzo por racionalizar el uso sustentable del territorio terrestre y marino en busca de un orden deseado en materias de conservación.

Luego se identifican los factores estratégicos relevantes. Desde la óptica del desarrollo, cabe destacar la propuesta de que el sistema de áreas protegidas podría aportar en la conservación del patrimonio natural y cultural, pero a la vez permitir el crecimiento y consolidación de un polo de desarrollo económico-productivo asociado a la sustentabilidad ambiental. Se propone así un posible cambio de paradigma, "desde la visión actual de las áreas protegidas, concebidas como sitios naturales preferentemente destinados a la preservación, hacia áreas naturales protegidas para la conservación, entendiendo que este concepto puede plantearse como una 'forma de uso de la tierra'". Una propuesta relevante es el importante rol futuro que podrían jugar las áreas protegidas privadas.

Finalmente, se plantean seis ejes estratégicos requeridos para gestionar los riesgos y oportunidades claves para el diseño del SNAP. Dejamos al lector una cuidadosa revisión de estos ejes pero deseamos enfatizar que es un excelente aporte al equilibrar de manera delicada la necesidad de conservar, mantener una adecuada representatividad de las áreas protegidas, incentivar un uso apropiado de los recursos e integrar al sistema las áreas privadas. Además propone dos ejes centrales a cualquier gestión eficaz: una institucionalidad apropiada y una capacidad de gestión y financiamiento adecuadas.

La amplitud de las propuestas y su vinculación con los procesos de desarrollo nos permiten estar convencidos que este estudio será material obligado de cualquier futuro proceso de articulación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Chile. Por ello, el PNUD continuará apoyando el desarrollo de iniciativas como esta, que permitirán un mayor aprovechamiento de los servicios ambientales de las áreas protegidas de Chile para un desarrollo sustentable y más equitativo.

Diciembre de 2010

Benigno Rodríguez

Representante Residente a.i. del PNUD

INTRODUCCIÓN:

CONTEXTO GENERAL Y DISEÑO CONCEPTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

A. CONTEXTO GENERAL

I. OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS DEL PROYECTO (2009-2014)

El Proyecto “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operativa” del GEF-PNUD / Ministerio del Medio Ambiente, en implementación en el periodo 2009-2014, tiene por objetivo diseñar e implementar inicialmente un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas (SNAP) financieramente sustentable. Para ello, el Proyecto ha definido la obtención de cuatros resultados:

- a) Un marco legal, estratégico y operativo para el financiamiento sostenible de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas (SNAP).
- b) La identificación y despliegue inicial de mecanismos de generación de ingresos que permitan incrementar los niveles de financiamiento de las áreas protegidas individuales, las funciones sistémicas y la institucionalidad del SNAP.
- c) La generación y funcionamiento de nuevas asociaciones estratégicas y de cooperación público-privada para compartir los costos de manejo del SNAP con entidades públicas de financiamiento y sectores productivos prioritarios.
- d) El aumento de las capacidades institucionales e individuales para la planificación, manejo e inversión costo-efectiva en las áreas protegidas del SNAP.

II. AVANCES DEL PROYECTO (2009-2010)

1. FOCOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Desde la puesta en marcha, cuyo lanzamiento oficial se efectuó en octubre de 2009, el Proyecto se ha centrado en un conjunto de acciones tendientes a obtener las bases de trabajo interinstitucional que permitieran el despliegue de las actividades previstas en el documento de proyecto aprobado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, en sus siglas en inglés).

Entre las acciones priorizadas en el período 2009-2010, destacan la instalación del Proyecto, su puesta en marcha con la conformación de la Unidad de Administración del Proyecto (integrada por representantes del Ministerio del Medio Ambiente, Corporación Nacional Forestal, Ministerio de Bienes Nacionales, Servicio Nacional de Turismo, Consejo de Monumentos Nacionales, Subsecretaría de Pesca, Servicio Nacional de Pesca, Ministerio de Obras Públicas y Coordinación Nacional del Proyecto) y revisión de escenarios político-estratégicos del proyecto, lo que redundó en que los Planes Operativos Anuales (POA) de estos años se orientaran a la creación de condiciones en el ámbito político-institucional y a la generación de información relevante para el proyecto.

Lo anterior se expresó en la puesta en marcha de consultorías de alto nivel que generan insumos para abordar el marco legal, estratégico y operativo-financiero del nuevo SNAP, así como la publicación de documentos de trabajo con los resultados de los estudios realizados durante la fase de elaboración del Proyecto.

2. PRINCIPALES ESFUERZOS DESPLEGADOS POR EL PROYECTO PARA LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN

La generación y sistematización de información relevante para sustentar la discusión institucional y la toma de decisiones concernientes al diseño conceptual y operativo del SNAP, ha priorizado los siguientes aspectos:

a) Realización de un análisis profundo y detallado de la situación jurídica de las actuales áreas protegidas en Chile, tanto a nivel general como específico, generando información de gran valor para la identificación de los problemas que deben ser abordados en el nuevo SNAP.

b) Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de apoyo al diseño del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, identificando factores estratégicos, acciones de corto, mediano y largo plazo, y definiendo las bases de una imagen objetivo al año 2020 del SNAP deseado.

c) Valoración económica detallada de las áreas protegidas de Chile, actualizando y profundizando el estudio preliminar realizado en la fase de preparación del Proyecto e incorporando la definición de criterios metodológicos para la toma de decisiones en el ámbito de actividades compatibles con los objetos de conservación y criterios para la gestión de información derivada de la valoración económica de las áreas protegidas.

d) Análisis estratégico de la experiencia internacional en gestión y financiamiento de sistemas de áreas protegidas, incluyendo análisis de casos de interés para Chile.

e) Seguimiento de la legislación relacionada, tales como la Ley de Turismo, la Ley de Bosque Nativo, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, la tramitación del Proyecto de Ley que crea el Derecho Real de Conservación, y el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

3. ACCIONES ESTRATÉGICAS DE CORTO PLAZO

De acuerdo a los resultados de los trabajos y análisis realizados, el Proyecto identificó un conjunto de acciones estratégicas de corto plazo necesarias de implementar durante los años 2010 y 2011, entre las que destacan las siguientes:

a) Definición de objetivos nacionales de conservación, incluyendo criterios de conservación y representatividad, que permita tener claridad de lo que el país quiere conservar y, por lo tanto, permita diseñar un SNAP que priorice las decisiones y acciones en función de esos objetivos.

b) Desarrollo de una estrategia de sustentabilidad financiera, actualizando análisis de capacidades y financiamiento, e identificando los instrumentos para el uso efectivo de los servicios ecosistémicos que las áreas protegidas ofertan.

c) Obtención de una línea base detallada de la situación actual del manejo de las áreas protegidas mediante la aplicación del *Management Effectiveness Tracking Tool* (Encuesta sobre la efectividad de la gestión ó METT) a las principales áreas protegidas del país (Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales, Santuarios de la Naturaleza, Parques y Reservas Marinas, Áreas Costero-Marinas Protegidas y Bienes Nacionales Protegidos).

d) Generación de las bases para la formalización del SNAP, mediante el trabajo interinstitucional para consensuar el diseño conceptual del Sistema a partir de las funciones y dimensiones que se obtuvieron de la EAE y el trabajo de la Unidad de Administración del Proyecto.

B. DOCUMENTO "DISEÑO CONCEPTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (NOVIEMBRE, 2010)"

1.- PRESENTACIÓN

El presente documento de trabajo contiene la versión final de la propuesta de diseño conceptual de un Sistema Nacional Integral de AP para Chile.

El documento se estructura en torno a los siguientes contenidos que sustentan la propuesta de diseño: (I) marco político-estratégico; (II) justificación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas; (III) conceptos y definiciones claves; (IV) escenario deseado del SNAP para Chile al 2020; (V) objetivos del SNAP; (VI) componentes del SNAP; y (VII) funciones del SNAP.

Este documento se ha elaborado a partir del trabajo de la Unidad de Administración del Proyecto (UAP) GEF SNAP en talleres realizados los días 4 de agosto, 23 de agosto y 24 de septiembre de 2010, con participación activa de los representantes del Ministerio del Medio Ambiente (Leonel Sierralta), Corporación Nacional Forestal (Eduardo Katz), Ministerio de Bienes Nacionales (Pamela Fernández y Mariano Riveros), Servicio Nacional de Turismo (Marie Claude Plumer), Subsecretaría de Pesca (Francisco Ponce), Consejo de Monumentos Nacionales (Lisette López) y Ministerio de Obras Públicas (Daniel Benoit), así como los insumos proporcionados por las consultorías ejecutadas por el proyecto, particularmente las referidas a la evaluación estratégica del SNAP.

A partir de este documento, se han definido las principales líneas de acción conducentes a avanzar en el diseño operativo e instrumental del SNAP y que se han concordado en el marco del Plan Operativo Anual 2011.

2. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO¹

a) Convención de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad (ratificada por Chile en 1994).

b) Estrategia Nacional de Biodiversidad (aprobada por el Comité de Ministros de CONAMA en diciembre de 2003).

c) Plan de Acción Nacional de Biodiversidad (aprobada por el Comité de Ministros de CONAMA en abril de 2005).

d) Política Nacional de Áreas Protegidas (aprobada por el Comité de Ministros de CONAMA en diciembre de 2005).

e) Plan de Acción de Corto Plazo (2007-2008) para la Implementación de la Política Nacional de AP (aprobado por el Comité de Ministros de CONAMA en marzo del 2007).

f) Creación del sistema institucional para el desarrollo del turismo, mediante la Ley N° 20.423, de 2010 que incorpora disposiciones que resultan de interés para los propósitos del SNAP.

g) Creación del Ministerio de Medio Ambiente y las reformas previstas en la Ley 20.417 de 2010 y que introduce modificaciones a la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; al Decreto Supremo 430, de 1992, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.892, General de Pesca y Acuicultura; a la Ley 17.288, sobre

¹ Este capítulo se ha desarrollado incorporando análisis generales preparados en el marco de la consultoría "Análisis de la situación jurídica de las actuales áreas protegidas de Chile" (Praus, 2010), particularmente en base al capítulo referido al diagnóstico jurídico general, que incluye un análisis de las reformas a la institucionalidad pública ambiental.

Monumentos Nacionales; al Decreto Ley 1.939, de 1977, del Ministerio de Tierras y Colonización, sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado, entre otras, las cuales inciden en el marco regulatorio de algunas categorías de AP.

h) Preparación del Anteproyecto de Ley para crear el Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas (2010). El Artículo Octavo Transitorio de la Ley 20.417 establece que dentro del plazo de un año desde la publicación de la referida ley (esto es, desde el 26 de enero de 2010), el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional uno o más Proyectos de Ley por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y se transforme la Corporación Nacional Forestal en un servicio público descentralizado.

3. JUSTIFICACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL INTEGRAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

3.1 FACTORES ESTRATÉGICOS PARA EL DISEÑO DEL SNAP²

a) **Política de conservación de la biodiversidad.** El país requiere que todo su territorio sea capaz de realizar un aporte a la sustentabilidad ambiental, la equidad social y el desarrollo económico de manera de favorecer a las generaciones actuales y futuras. Para ello, se necesita superar la visión de las áreas protegidas como sitios naturales preferentemente destinados a la preservación de espacios alejados de las personas, y avanzar en una visión de áreas naturales protegidas para la conservación, entendiendo que este concepto puede asumirse como una forma de uso sustentable de la biodiversidad, del patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado. En síntesis, se trata que dentro del compromiso nacional de conservación de la biodiversidad, se desarrollen instrumentos complementarios, pero diferentes, para hacerse cargo de los componentes de conservación *in situ* (en las áreas protegidas) y *ex situ* (fuera de las áreas protegidas).

b) **Servicios aportados por las áreas protegidas.** Los beneficios (ganancia o riqueza) originados en las AP y que son aportados al país y a la sociedad mediante la protección de áreas naturales, ecosistemas y los recursos naturales allí contenidos. Estos beneficios pueden ser ambientales, sociales, económicos, políticos y culturales, entre otros, y pueden ser reconocidos a nivel nacional e internacional.

c) **Representatividad de las AP.** Se refiere a la fracción del territorio (terrestre, marino y costero) que se encuentra protegido en el SNAP. La representatividad identifica el grado en el que especies nativas y ecosistemas, están adecuadamente representados dentro de un sistema de AP para su conservación. Es esencial la

² Este acápite ha sido desarrollado a partir de la definición de factores estratégicos (Espinoza, 2010), entendidos como temas fundamentales o claves para analizar el comportamiento y las consecuencias del diseño del SNAP, tanto en el ámbito conceptual (propósitos, funciones y características del sistema deseado) como en el ámbito operativo (características técnicas sobre las cuales se construirá la institucionalidad).

definición explícita y clara, en función de los objetivos definidos de conservación, cuáles son las prioridades de los espacios a conservar, tanto terrestres como dulceacuícolas, costeros y marinos.

d) Aportes privados. Se refiere al rol o función que tienen en el marco del SNAP los esfuerzos privados de conservación in situ en el país, que no respondan solo a iniciativas espontáneas y propias de los dueños de los predios, sino que contribuyan de manera efectiva a los objetivos nacionales de conservación generando condiciones que garanticen la permanencia en el tiempo de aquellos esfuerzos privados de conservación en áreas definidas como prioritarias.

e) Institucionalidad y tipologías de AP. Las políticas, la legislación, los instrumentos y la administración necesarios para cumplir con los objetivos del SNAP y los objetivos nacionales de conservación.

f) Capacidad de gestión y financiamiento. La capacidad técnica y operativa para cumplir con el mantenimiento y fiscalización del SNAP (nivel sistémico) y de las AP (niveles institucional e individual), en función de los objetivos de gestión y de manejo correspondientes, según sea el caso.

g) Participación de la comunidad. El involucramiento efectivo de los actores sociales (comunidades locales, indígenas y no indígenas, organizaciones funcionales y territoriales de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones científicas y académicas, propietarios, entre otros) en procesos de participación ciudadana en el ámbito de acción del SNAP, requiere la adecuada utilización de espacios de participación y/o la generación de instrumentos participativos que apliquen adecuadamente la legislación nacional vigente.

3.2 ¿POR QUÉ UN SNAP INTEGRAL?

a) Porque contribuye al desarrollo sustentable de Chile, la puesta en valor y la protección de la identidad nacional.

b) Porque representa uno de los instrumentos efectivos para la conservación de la diversidad biológica, el patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado, en conformidad a los convenios internacionales suscritos por Chile.

c) Porque es un mandato del más alto nivel del Estado en función de una política pública consistente de larga data.

d) Porque fortalece la imagen y competitividad del país inserto en un mundo globalizado.

3.3 ¿PARA QUÉ UN SNAP INTEGRAL?

a) Para organizar eficientemente los diferentes esfuerzos y capacidades públicas y privadas existentes o por crear, en función de los objetivos nacionales de conservación.

b) Para facilitar la sustentabilidad financiera en el largo plazo, que permita superar las brechas de financiamiento para la conservación efectiva de la diversidad biológica, el patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado del país.

c) Para abordar de manera ordenada, racional y adaptativa las brechas de representatividad de la diversidad biológica, patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado, en los ambientes terrestres, dulceacuícolas, marinos y costeros, en función de los objetivos nacionales de conservación.

4. CONCEPTOS Y DEFINICIONES CLAVES

4.1 Por **conservación** se entiende la gestión de utilización de la biósfera, o partes de ella, por el ser humano, de modo que se produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero asegurando su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. Comprende acciones destinadas a la protección, la preservación, el mantenimiento, la utilización sostenida, el uso y aprovechamiento racionales, la reparación o restauración, y el mejoramiento del ambiente natural o de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración³.

4.2 Por **diversidad biológica** se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte. Comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas⁴.

4.3 Por **patrimonio natural** se entiende: (I) aquellos monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan valor global, nacional, regional y/o local excepcional, según sea el caso, desde el punto de vista estético o científico; (II) las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de

3 Basado en UICN (1980) y Artículo 2 letra b), Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

4 Basado en Artículo 2, Decreto 1963/94, Convenio de Diversidad Biológica, y Artículo 2 letra a), Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

especies animales y vegetales amenazadas, que tengan valor global, nacional, regional y/o local excepcional, según sea el caso, desde el punto de vista estético o científico; y (III) los lugares naturales o zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor global, nacional, regional y/o local excepcional, según sea el caso, desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural⁵.

4.4 Por **patrimonio cultural asociado** se entiende los lugares, prácticas, obras del ser humano u obras conjuntas del ser humano y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos, obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológicos, inscripciones, cavernas, grupos de elementos y grupos de construcciones, aisladas o reunidas, que tengan un valor global, nacional, regional y/o local excepcional, según sea el caso, desde el punto de vista de los usos culturales de la biodiversidad y del patrimonio natural, así como desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico⁶.

4.5 Por **servicios ecosistémicos** se entienden aquellos procesos y propiedades ecológicas que caracterizan la estructura y funcionamiento de los ecosistemas, y que se incorporan o podrían incorporarse en la producción y la distribución de beneficios materiales e inmateriales para los seres humanos⁷.

4.6 Se define **área protegida** como un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la diversidad biológica, del patrimonio natural, su patrimonio cultural asociado, y de sus servicios ecosistémicos⁸.

5. ESCENARIO DESEADO DEL SNAP PARA CHILE AL 2020

Al 2020, el SNAP es reconocido, nacional e internacionalmente, por su capacidad efectiva de conservar muestras representativas de la diversidad biológica, el patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado, generando oportunidades de desarrollo e incorporando los servicios ecosistémicos en la producción y distribución de beneficios para la sociedad chilena.

5 Basado en Artículo 2, Decreto 259/80, que promulga la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO).

6 Basado en Artículo 1, Decreto 259/80, que promulga la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO).

7 Basado en Quéfier, F. *et. al* (2007). Servicios ecosistémicos y actores sociales. Aspectos conceptuales y metodológicos para un estudio interdisciplinario. En: *Gaceta Ecológica* número especial 84-85 (2007): 17-26. D.R. Instituto Nacional de Ecología, México.

8 Basado en IUCN (2008).

5.1 Reconocimiento nacional e internacional: El SNAP es una prioridad política para el Estado y cumple con estándares internacionales para la conservación de la diversidad biológica, el patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado.

5.2 Capacidad efectiva: El SNAP es financieramente sustentable, usando en forma eficaz y eficiente los recursos y capacidades públicas y privadas para proteger los objetos de conservación definidos, incorporando los servicios ecosistémicos en la producción de bienes y servicios, en beneficio de las actuales y futuras generaciones.

5.3 Patrimonio: El SNAP es una herramienta fundamental para el resguardo y promoción de la identidad nacional, de la cual forman parte de manera sustancial la diversidad biológica, el patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado.

5.4 Oportunidades: El SNAP está inserto en el desarrollo sustentable de Chile y es reconocido por la sociedad chilena por su contribución a la calidad de vida y a la generación de oportunidades y beneficios para las personas y la sociedad en su conjunto, con base en la conservación de la biodiversidad, el patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado.

6. OBJETIVOS DEL SNAP

6.1 En conformidad al Artículo 34 de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el objetivo general del SNAP es *"asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental"*.

6.2 Los objetivos específicos del SNAP son:

a) Asegurar, en forma efectiva y permanente, la conservación de una muestra representativa de la biodiversidad, el patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado.

b) Crear las condiciones y liderar estrategias para incrementar la representatividad ecosistémica, especies y variedades, la efectividad de manejo y la sustentabilidad financiera de los ambientes terrestres, dulceacuícolas, marinos y costeros protegidos, en el corto, mediano y largo plazo.

c) Fomentar la integración de los servicios ecosistémicos de las AP en las estrategias de desarrollo nacional, regional y local.

d) Potenciar las funciones y roles de las AP actuales y futuras orientando el proceso de toma de decisiones sobre prioridades, instrumentos de gestión, capacidades y financiamiento.

7. COMPONENTES DEL SNAP

7.1 **Instancia político-estratégica** que genere los objetivos nacionales de conservación y las políticas, estrategias, normas, instrumentos y categorías de manejo para su cumplimiento⁹.

7.2 **Instancia ejecutiva de liderazgo y gestión** que sea el "motor" del SNAP mediante la implementación de las políticas, estrategias, normas, instrumentos y categorías de manejo, incluyendo la definición de procedimientos de afectación y desafectación de áreas protegidas, asegurando la integración de los esfuerzos de conservación *in situ*¹⁰.

7.3 **Conjunto de AP públicas** terrestres, dulceacuícolas, costeras y marinas, bajo diferentes categorías y formas de administración, que constituyen el núcleo base para cumplir los objetivos del SNAP.

7.4 **Conjunto de AP privadas** bajo diferentes categorías que contribuyen a alcanzar la representatividad requerida del SNAP.

7.5 **Capacidades de gestión públicas y privadas** que se organizan e interactúan en función de los objetivos del SNAP.

8. FUNCIONES DEL SNAP

8.1 **Desarrollo de instrumentos para la conservación efectiva y sustentable** de una muestra representativa de la biodiversidad, el patrimonio natural y su patrimonio cultural asociado, referido a expresar de manera instrumental y operativa el cumplimiento de los objetivos del SNAP y considerando, entre otros, la generación

9 En relación con esta instancia político-estratégica, cabe señalar que el artículo 70 de la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, establece entre las funciones del Ministerio del Medio Ambiente varias que dicen relación con las AP, entre las cuales se pueden citar las siguientes: "b) *Proponer las políticas, planes, programas y normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza, y supervisar el manejo de las áreas protegidas de propiedad privada.*" c) *Proponer las políticas, planes, programas, normas y supervigilar las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos.*" d) *Velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales en que Chile sea parte en materia ambiental, y ejercer la calidad de contraparte administrativa, científica o técnica de tales convenciones, sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores.*" "Cuando las convenciones señaladas contengan además de las materias ambientales, otras de competencia sectorial, el Ministerio del Medio Ambiente deberá integrar a dichos sectores dentro de la contraparte administrativa, científica o técnica de las mismas". Por su parte, el artículo 71 de la misma Ley 19.300 establece que serán, entre otras, funciones del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, el cual es presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción (hoy de Economía, Fomento y Turismo); de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y de Telecomunicaciones; de Minería y de Planificación, la siguiente: "c) *Proponer al Presidente de la República la creación de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza y de las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos.*"

10 En relación con esta instancia ejecutiva de liderazgo y gestión, el Artículo 34 de la Ley 19.300, modificado por la Ley 20.417 establece que "la administración y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado corresponderá al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas". En tanto, el Artículo 36 en su inciso segundo establece que "sobre estas áreas protegidas mantendrán sus facultades los demás organismos públicos, en lo que les corresponda".

de categorías y estándares para el manejo de los objetos de conservación, la promoción de corredores biológicos y áreas de amortiguación (o *buffer*), y el fortalecimiento de estrategias para la restauración, recuperación y/o rehabilitación de especies y ecosistemas (por ejemplo, alianzas con zoológicos, parques botánicos, centros de rescate y rehabilitación, laboratorios de bioingeniería, entre otros).

8.2 Desarrollo de sistemas de pago por servicios ecosistémicos (PSE) en AP, referido a la actualización de la valoración económica de los servicios ecosistémicos (especialmente captura y retención de carbono, provisión de agua y protección y retención de suelos), y la creación de capacidades y condiciones de mercado para sistemas de pago y la incorporación efectiva de las propiedades ecológicas de los ecosistemas protegidos en la producción y distribución de beneficios materiales e inmateriales para la sociedad.

8.3 Desarrollo del turismo de intereses especiales en AP, referido al despliegue de instrumentos de fomento, promoción y regulación del turismo en y en el entorno de AP, de acuerdo a la legislación vigente, con énfasis en la aplicación de los estándares de manejo pertinentes y el resguardo de la integridad de los objetos de conservación.

8.4 Mecanismos de concesiones, referidos a aquellos que permitan destinar una parte o la totalidad de un AP a un tercero para su administración y/o para la prestación de servicios compatibles con los objetos de conservación, con el fin de generar ingresos que vayan en directo beneficio del manejo del AP o del SNAP en su conjunto, de acuerdo a los estándares definidos para cada categoría de AP.

8.5 Gestión del conocimiento, referido a la priorización y focalización del esfuerzo público en materia de investigación y nuevos conocimientos sobre AP, que lleven a cumplir la misión del SNAP, y la coordinación con otros esfuerzos privados para la investigación aplicada en conservación de la biodiversidad, del patrimonio natural y del patrimonio cultural asociado, incorporando a instituciones académicas, sectores productivos, ONGs nacionales e internacionales, y centros de investigación especializados.

8.6 Generación de información para la toma de decisiones, referida a la gestión de los sistemas y redes de información disponibles, mejorando los niveles de homologación entre ellos, que permita actualizar los antecedentes técnicos y científicos que respalden la definición de categorías de manejo, permitan la evaluación y seguimiento de los objetivos de conservación definidos para cada AP y faciliten una gestión adaptativa considerando tanto la evolución de los aspectos político-institucionales (definiciones, alcances, criterios, estándares) como la modificación de los patrones de distribución de ecosistemas (asociado, por ejemplo, a los efectos de los cambios globales).

8.7 Financiamiento público y privado, referido a la creación, promoción y aplicación de mecanismos público-privados de financiamiento de las AP y del SNAP asegurando la integridad de los ecosistemas y la consolidación de oportunidades de desarrollo local, regional y nacional, con énfasis en la participación de las comunidades locales en los beneficios asociados.

8.8 Fomento de la participación ciudadana y educación ambiental, referido a incrementar el conocimiento, la valoración social, y la divulgación de la biodiversidad, del patrimonio natural y del patrimonio cultural asociado, su aporte al desarrollo e identidad nacional, así como del rol que cumple el SNAP para su conservación.

8.9 Formación de capital humano, referido a la elaboración de perfiles laborales y la formación a nivel técnico, profesional y universitario del capital humano que se requerirá en las AP individuales, las instituciones involucradas en su administración y las instancias político-estratégica y ejecutiva del SNAP, en conformidad a los requerimientos que deriven de los estándares y categorías de manejo en el ámbito de la gestión y financiamiento de las AP.

C. PALABRAS FINALES

Dentro del contexto señalado y en función del documento de Diseño Conceptual del SNAP, transcrito más arriba y elaborado por la UAP del Proyecto GEF-SNAP, consideramos de gran utilidad y proyección la publicación y divulgación del Informe Final de la Consultoría "Evaluación Ambiental Estratégica de apoyo al Diseño del Sistema Nacional de Áreas Protegidas" del Profesor Guillermo Espinoza.

Diciembre de 2010

Rafael Asenjo Zegers, Coordinador Nacional
Fernando Valenzuela Viale, Asistente de Gestión
 Proyecto GEF-MMA-PNUD

"Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile"

EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE APOYO AL DISEÑO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

Este informe presenta los resultados de la consultoría “Evaluación Ambiental Estratégica de apoyo al diseño del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”. El documento ha sido elaborado sobre la base tanto de la información disponible en distintas publicaciones y documentos como de la opinión de expertos y actores estratégicos involucrados en el proceso. El documento contiene un análisis estratégico cuya finalidad es apoyar el diseño de un sistema nacional de áreas protegidas para Chile.

RESUMEN EJECUTIVO

Chile se está esforzando para disponer de un sistema que permita la protección efectiva de su patrimonio natural y cultural, mediante una opción que garantice una adecuada gestión de esos espacios. El país está transitando hacia una institucionalidad en la cual los varios tipos de áreas protegidas existentes y necesarios en el país sean gestionados dentro de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), con responsabilidades compartidas entre los diferentes actores involucrados. La nueva Ley N° 20.417, establece que será el Ministerio del Medio Ambiente el encargado tanto de proponer las políticas, planes, programas y normas ambientales como de supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, incluyendo a los parques y reservas marinas, a las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos, y a los santuarios de la naturaleza. Además se faculta al Ministerio para supervisar el manejo de las áreas protegidas de propiedad privada.

El presente documento entrega el resultado de la aplicación de una Evaluación Ambiental Estratégica, destinada a facilitar el análisis de los factores que resultan estratégicos para el diseño del sistema, y a proponer recomendaciones que orienten las decisiones sobre la materia. Tal como se establece en los acuerdos de trabajo, la evaluación ha sido realizada sobre la base de la validación y consulta con los actores clave del ámbito público y privado, y de la información publicada, principalmente de aquella generada durante la preparación y formulación del Proyecto GEF y de los resultados de otras consultorías que se desarrollan en paralelo a esta aplicación.

El objetivo general de la consultoría fue aplicar herramientas de análisis estratégicos como apoyo al diseño del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) para Chile, promoviendo el marco necesario para la generación de acuerdos institucionales que permitan su posterior despliegue mediante una política de diseño institucional. Los objetivos específicos fueron:

I) Realizar una EAE del actual escenario de las áreas protegidas para la identificación y gestión de tendencias, riesgos y oportunidades, considerando aspectos vinculados a su sustentabilidad técnica, ambiental, institucional y financiera.

II) Realizar un proceso participativo con base estratégica como apoyo a la definición de una propuesta de sistema de AP para Chile de tal forma de abordar los riesgos y oportunidades identificadas.

III) Elaborar una estrategia de gestión de los riesgos y oportunidades que deben ser abordados para el diseño y la puesta en marcha del sistema.

Para esto fueron desarrolladas herramientas que incorporaron un proceso de EAE basado en el análisis de las características de la decisión y en los escenarios y consecuencias de su implementación. Por otra parte, también se abordan las implicancias que surgen desde la sinergia con las decisiones a nivel de la planificación concurrente, considerada como elementos de política que pueden desencadenar interacciones y consecuencias con el objeto de la decisión. En términos de contenidos, los desafíos y requisitos de eficacia del enfoque estratégico presentan algunos pasos clave que deben ser considerados para impulsar una EAE eficiente y dar apoyo efectivo al proceso de toma de decisiones que involucra el diseño del sistema.

Los factores estratégicos descritos dan cuenta del estado actual de la gestión de las áreas protegidas en Chile, y del contexto internacional en el cual ella es realizada. Se registran avances y sendos esfuerzos por mejorarla, y así lograr los objetivos planteados a nivel de políticas públicas para la conservación del patrimonio chileno. Quedan además en evidencia las brechas que deben ser superadas, y los riesgos y oportunidades que surgen al plantearse la creación de un sistema nacional de áreas protegidas para el país.

El aporte del SNAP a la Política de Conservación de la Biodiversidad se relaciona con la imagen país, con las oportunidades de desarrollar actividades económicas más sostenibles, y con el cambio de paradigma que lleva la gestión de estas áreas desde una visión de preservación a una de conservación más activa desde un punto de vista del desarrollo.

Al contar con un sistema de áreas protegidas eficiente y eficaz, se contribuiría a mejorar y consolidar una imagen de país respetuoso de su patrimonio, con amplia riqueza natural y alta calidad de sus paisajes, atrayendo la atención de las personas que buscan experiencias relacionadas con el turismo de intereses especiales. Sin embargo, si no se toman los resguardos necesarios para abordar una masiva llegada de turistas, esta actividad puede ser perjudicial y contradictoria con los objetivos de conservación del SNAP. Es necesario entonces realizar estudios de capacidad de carga y adecuaciones de infraestructura y manejo para una correcta recepción y gestión de la actividad turística en las áreas protegidas.

Por otra parte, un cambio de paradigma desde un enfoque preservacionista a uno más integrador de las actividades humanas al interior o en los alrededores de las áreas protegidas, incentivaría el desarrollo local, generando beneficios económicos para la sustentación

del SNAP y el impulso a las actividades que son complementarias y coadyuvantes de la conservación, particularmente de los bosques y las áreas marinas.

No obstante, la falta de sustento político y estratégico para el impulso de estas actividades se convierte en un riesgo para el éxito en lo administrativo y en lo operativo del SNAP, por cuanto dificulta el real involucramiento de las comunidades locales y de la ciudadanía en general en la protección de las áreas consideradas prioritarias para el país. En relación a ello, es necesaria la vinculación con otras decisiones concurrentes en los territorios, como por ejemplo las áreas indígenas, lo que exige soluciones en el corto plazo.

Los servicios ambientales que proveen los ecosistemas terrestres, marinos y dulceacuícolas, contribuyen al mantenimiento de un equilibrio que está resultando vulnerable en el planeta, además de proveer beneficios directos a la humanidad. En este sentido, las áreas protegidas son una de las tantas formas de conservar y perpetuar los servicios ambientales, particularmente de bosques y sistemas de humedales. Las visitas de la comunidad y de turistas a las áreas protegidas son una oportunidad para impulsar programas de educación ambiental y turismo de intereses especiales dirigidos a valorar estos servicios, preparando el escenario para una futura implementación de un Pago por Servicios Ambientales (PSA) dentro de las áreas protegidas tanto estatales como privadas.

En términos de representatividad de las AP, existe la imperiosa necesidad de mejorar la cobertura y la representatividad ecosistémica de estas áreas. Los estudios y reclasificaciones realizadas en el sistema actual son un avance y una oportunidad para mejorar este punto; sin embargo, se requiere invertir nuevos esfuerzos y generar de manera más participativa una serie de criterios de selección de áreas protegidas que guíen la toma de decisiones a nivel de país.

El papel de las AP privadas se torna estratégico, toda vez que ellas contribuyen a mejorar la riqueza y la cobertura de la representatividad de ecosistemas y especies a lo largo y ancho del país, a pesar de que en la actualidad la selección de los sitios protegidos es principalmente aleatoria y la mayor parte de las zonas son pequeñas y aisladas. En general las áreas protegidas privadas carecen de estudios de referencia, planes de manejo y personal capacitado. Aunque existen algunos instrumentos jurídicos para salvaguardar su situación, la mayoría de estas zonas no está protegida desde el punto de vista formal. Para que las iniciativas privadas destinadas a crear áreas protegidas representen un aporte real a la conservación de la naturaleza, es necesario que se integren mejor con las iniciativas gubernamentales.

En relación a la institucionalidad y tipologías de áreas, no obstante haberse desarrollado interesantes modelos de gestión mixta, con una importante participación privada, es urgente armonizar los procedimientos de gestión y homologar estas figuras a las categorías internacionalmente aceptadas para integrarlas a un SNAP que responda a estándares universales. La complejidad en las tipologías de áreas y en el marco regulatorio existente, no esclarece ni facilita el objeto principal de conservación de cada AP.

La tendencia muestra que las AP se designan en función de un objeto de protección, incluso hay algunas de ellas que se traslapan y hay áreas doblemente protegidas, ya sea por una especie y por el territorio donde se encuentra, logrando que converjan diferentes institucionalidades en la protección, las cuales no siempre actúan coordinadamente. El mayor riesgo de crear este sistema es que alguna de las áreas protegidas podría dejar de protegerse al disminuir la competencia de algunas de las entidades administrativas; sin embargo, esto no debería ser una limitante para elaborar un sistema ordenado. Las cuestiones estratégicas para la toma de decisiones son: i) la necesidad de una institucionalidad donde la formulación de políticas y legislación jueguen un rol prioritario, y ii) la capacidad de respuesta efectiva que debe tener el país para implementar el SNAP definido.

Con respecto a la capacidad de gestión y financiamiento es posible concluir, entre otras cosas, que la escasez de personal calificado en la elaboración e implementación de planes de manejo puede complicar el logro de los objetivos de conservación que sean propuestos. Existe una elevada destinación a personal administrativo en desmedro de la presencia en terreno. El personal en el campo no solo está referido a los guardaparques, sino además a otras funciones que serán necesarias para el correcto manejo de las áreas protegidas, tales como expertos en flora y fauna, y guías turísticos especializados. En este sentido, realizar esfuerzos para diseñar planes de manejo de mediano y largo plazo en las áreas protegidas, será una pérdida de recursos si no se cuenta con el personal necesario, en cantidad y especialización, para implementarlos.

Finalmente, las necesidades de autofinanciamiento de las áreas protegidas pueden verse favorecidas por la tendencia al aumento en el interés de turistas nacionales y extranjeros por visitarlas y por realizar actividades de turismo de intereses especiales, lo que representaría ingresos extras por concepto de entradas. No obstante, sustentar el autofinanciamiento de las áreas protegidas en este tipo de actividades sin los necesarios resguardos de los objetos de conservación podría resultar en un riesgo de largo plazo, e implicaría desaprovechar la oportunidad de potenciar y consolidar el pago por servicios ambientales a partir de sus diferentes instrumentos.

Considerando el presente análisis, la estrategia propuesta para el diseño del SNAP debería lograr que éste se consolide como una prioridad política para el país y por ello sea un aporte fundamental de identidad nacional y de resguardo del patrimonio natural y cultural asociado. Ello se avala por su inclusión como parte inherente de un proceso de desarrollo sustentable en Chile y por el reconocimiento de la sociedad de su contribución al mejoramiento de la calidad de vida y la entrega de nuevas oportunidades para las personas.

En ese marco, el desafío de instalación del sistema es que el país responda a su condición de nación de clase mundial, velando por darle impulso a un proceso de resguardo de la identidad nacional, de conservación del patrimonio y de aportes a la calidad de vida de los chilenos. Los retos específicos del sistema se vinculan con el impulso de la conservación sustentable en el contexto de procesos que, cumpliendo eficazmente con los pa-

rámetros de protección del patrimonio natural y cultural asociado, al mismo tiempo pone en valor los numerosos servicios y bienes ambientales en beneficio de la comunidad.

El **Capítulo I CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DE LA EAE** contiene los objetivos, la metodología y el enfoque conceptual utilizado en el análisis.

El **Capítulo II MARCO ESTRATÉGICO DE LA EAE** muestra los escenarios actuales tanto de la gestión de la biodiversidad como de las áreas protegidas.

En el **Capítulo III ANÁLISIS DE FACTORES ESTRATÉGICOS** se entrega la información correspondiente a los seis factores utilizados en el análisis.

En el **Capítulo IV ESTRATEGIA, RECOMENDACIONES Y LÍNEAS PRIORITARIAS DE ACCIÓN** se presentan las propuestas para superar las brechas identificadas para el diseño del sistema.

**“EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA
DE APOYO AL DISEÑO DEL SISTEMA
NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS”**



Capítulo I

Contexto de la Aplicación de la EAE



1. PRESENTACIÓN DE LA CONSULTORÍA

Chile se está esforzando por disponer de un sistema que permita la protección efectiva de su patrimonio natural y cultural, buscando una opción que garantice una adecuada gestión de esos espacios. El Gobierno está transitando hacia una institucionalidad en la cual los varios tipos de áreas protegidas del país sean gestionados dentro de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), con responsabilidades compartidas entre los diferentes actores involucrados. La nueva Ley N° 20.417¹, establece que será el Ministerio del Medio Ambiente el encargado tanto de proponer las políticas, planes, programas y normas ambientales, como de supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, que incluyen a los parques y reservas marinas, las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos, y los santuarios de la naturaleza. Además se faculta al Ministerio a supervisar el manejo de las áreas protegidas de propiedad privada.

De acuerdo a los lineamientos del Proyecto GEF², el sistema debe ser integral y comprensivo, de tal forma que articule y establezca el marco de políticas y procedimientos para la creación, administración, manejo y financiamiento de áreas protegidas públicas, privadas, terrestres y marinas en todo el territorio nacional, incluyendo la incorporación de esfuerzos regionales y comunales. El Sistema podría estar articulado en tres subsistemas: I) **público-público**, es decir territorios de propiedad pública y administradas directamente por instituciones públicas; II) **público-privado**, es decir áreas de propiedad pública y administradas mediante diferentes esquemas de concesiones parciales o totales a privados; y/o III) **privado-privado**, con territorios de propiedad particular administrados por los mismos propietarios o mediante alianzas estratégicas con otros privados u ONGs.

De esta manera, Chile está buscando consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que cumpla con las metas de conservación del país de manera costo-eficiente. Sin embargo, un sistema consolidado y efectivo en cubrir los vacíos de representatividad y en la gestión de los ecosistemas prioritarios, debe superar las barreras financieras y operativas críticas para su efectividad, incluidas: I) las restricciones para la generación de ingresos; II) las estructuras y procedimientos operativos deficientes; III) las débiles capacidades institucionales e individuales para la planificación y el manejo financiero; y IV) los aportes limitados de las instituciones de desarrollo y de los sectores productivos.

1 Promulgada durante 2009 y publicada el 26 de enero de 2010 en el Diario Oficial N° 39570.

2 Propuesta denominada como "Creación de un Sistema Nacional integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional" (2008).

La reforma a la institucionalidad ambiental, dictada por la Ley N° 20.417, ha introducido algunos mandatos específicos en relación a la conservación de la biodiversidad y la gestión de las áreas protegidas en Chile. Entre ellas se encuentran las siguientes:

“Artículo 42. La administración y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado corresponderá al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Corresponde al Ministerio de Medio Ambiente proponer las políticas, planes, programas, normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza, y supervisar el manejo de las áreas protegidas de propiedad privada.

El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad³, propone al Presidente de la República la creación de las Áreas Protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza y de las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos.

Dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y se transforme la Corporación Nacional Forestal en un servicio público descentralizado”.

La creación del sistema, que de acuerdo con la promulgación de la reforma ambiental será implementada por el Ministerio de Medio Ambiente, busca utilizar las oportunidades, remover las barreras y poner en funcionamiento una estructura consolidada para la eficiencia financiera y operativa de las actuales áreas protegidas, garantizando la sustentabilidad en el corto plazo y proporcionando las bases para su ampliación en el futuro.

El proyecto GEF establece que el SNAP tiene los siguientes objetivos estratégicos:

- Contribuir en forma efectiva y permanente a la conservación y gestión sustentable de la diversidad biológica y el patrimonio natural y cultural asociado.
- Fomentar la integración de los bienes y servicios ambientales de las AP en las estrategias de desarrollo nacional, regional y local.
- Crear las condiciones y liderar estrategias para incrementar la representatividad ecosistémica, la efectividad de manejo, y la sustentabilidad de los ambientes terrestres y marinos protegidos en el corto, mediano y largo plazo.
- Potenciar las funciones y roles de las AP actuales y futuras orientando el proceso de toma de decisiones sobre prioridades, instrumentos de gestión, capacidades y financiamiento.

En el marco de estos objetivos estratégicos, el proyecto GEF diseñará y pondrá en marcha el SNAP mediante:

³ Presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería, y de Planificación.

- La definición de un marco legal, estratégico y operacional que asegure su sustentabilidad financiera.
- La evaluación y aplicación de mecanismos para la generación de ingresos y el incremento del financiamiento a nivel sistémico, institucional y de AP individuales.
- La generación de alianzas estratégicas con instancias públicas de financiamiento y sectores privados productivos para un manejo efectivo de las AP como fuente de desarrollo local, regional y nacional.
- El fortalecimiento de las capacidades individuales, institucionales y sistémicas para la planificación, manejo y gestión financiera de AP.

Para el cumplimiento de los objetivos anteriores, el Proyecto GEF ha contratado diversos estudios de apoyo al diseño del sistema. El informe que aquí se presenta es el resultado de la aplicación de una EAE, que facilite el análisis de factores estratégicos para el diseño del sistema, y proponga recomendaciones que orienten las decisiones sobre la materia. Tal como se establece en los acuerdos de trabajo, la evaluación ha sido realizada sobre la base de la información disponible y la generada durante la preparación y formulación del Proyecto GEF, incluyendo los resultados de otras consultorías que se desarrollan en paralelo a esta aplicación, y la validación y consulta con actores clave en el ámbito público y privado.

2. OBJETIVOS Y CONTEXTO DE LA EAE

2.1. OBJETIVOS DE LA PRESENTE EAE

El objetivo general de la presente consultoría es aplicar herramientas de análisis estratégicos como apoyo al diseño del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) para Chile, promoviendo el marco necesario para la generación de acuerdos institucionales que permitan su posterior despliegue mediante una política de diseño institucional.

Los objetivos específicos de la consultoría son:

I) Realizar una EAE del actual escenario del sistema de áreas protegidas para la identificación y gestión de tendencias, riesgos y oportunidades, considerando aspectos vinculados a la sustentabilidad técnica, ambiental, institucional y financiera.

II) Realizar un proceso participativo con base estratégica como apoyo a la definición de una propuesta de sistema de AP para Chile de tal forma de abordar los riesgos y oportunidades identificadas.

III) Elaborar una estrategia de gestión de los riesgos y oportunidades que deben ser abordados para el diseño y la puesta en marcha del sistema.

2.2. CONTEXTO DE LA POLÍTICA PARA EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SNAP

El diseño de la institucionalidad se vincula con dos aspectos relevantes: i) los propósitos, funciones y características del sistema deseado; y ii) las características técnicas y operativas sobre las cuales se construirá la institucionalidad. El Proyecto GEF está aún en fase de discusión respecto al diseño del sistema, razón por la cual esta consultoría se ha enfocado en la elaboración de una evaluación ambiental estratégica que permita apoyar ese diseño. Por ello se ha definido como objeto de evaluación una política de diseño institucional, entendida como el análisis de brechas, recomendaciones, estrategias e intervenciones necesarias para alcanzar el diseño final del SNAP.

La EAE está entonces orientada al proceso de decisión y su objetivo es ayudar a integrar de forma proactiva los propósitos de un sistema nacional de áreas protegidas en los procesos de planificación y decisión política. Esto significa que la EAE ayuda a dar sustentabilidad a las instituciones que se diseñen, mediante la identificación y gestión de los riesgos y oportunidades clave para el éxito del proceso de decisión. Con este análisis se cumple el objetivo de insertar la preocupación por estas cuestiones en las etapas tempranas del proceso de decisión con el fin de asegurar que ellas sean incluidas y correctamente abordadas.

En el marco anterior, la presente EAE está orientada al **análisis de las condiciones institucionales necesarias para un correcto diseño y despliegue del sistema**, buscando con ello una contribución al éxito de su implementación.

3. METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN ESTRATÉGICA

3.1. ENFOQUE DE EAE SELECCIONADO

La EAE representa un concepto atractivo pero, sin embargo, de uso complejo y no exento de controversias por las múltiples interpretaciones existentes y el amplio espectro de aplicaciones posibles. Aunque se esté todavía lejos de haber alcanzado un consenso general en relación a sus bases teóricas y prácticas, tanto en la literatura profesional como científica, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es descrita clásicamente como un instrumento de apoyo que se desarrolla en forma de proceso aplicado a decisiones de naturaleza estratégica, comúnmente contenidas en políticas, planes y programas (PPP).

De acuerdo con la *International Association for Impact Assessment (IAIA)*, la EAE constituye un "proceso que informa a los planeadores, decisores y público afectado acerca de la sustentabilidad de las decisiones estratégicas, facilitando la búsqueda de mejores alternativas y asegurando un proceso de decisión democrático". Del mismo modo, la IAIA promueve que la EAE sea considerada un instrumento capaz de establecer un marco general dentro del cual se inserte la evaluación de proyectos individuales, aumentando la credibilidad de las decisiones y conduciendo a una evaluación ambiental más eficaz que: I) contribuye a un proceso de decisión ambiental y sostenible; II) mejora la calidad de

políticas, planes y programas, III) fortalece y facilita la evaluación ambiental de proyectos, y IV) promueve nuevas formas de toma de decisiones.

Durante la última década la EAE ha alcanzado un significativo desarrollo en sus aspectos teóricos, normativos y prácticos. El año 2001 entró en vigencia la Directiva Europea 2001/42/EC, constituyéndose en uno de los principales mecanismos en materia de evaluación ambiental de decisiones estratégicas de ciertos planes y programas. También ha sido adoptada por organismos de cooperación multilateral como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, y por instituciones financieras de cooperación como el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. Para el uso de la EAE, la mayoría de estas instancias han elaborado guías de apoyo, paquetes metodológicos, y criterios de desempeño, entre otros instrumentos y mecanismos.

Tanto en países desarrollados como en desarrollo, paulatinamente se ha comenzado a incorporar el uso de la EAE como una herramienta de gestión que forma parte de marcos legislativos nacionales. En la actualidad son cerca de 40 los países que cuentan con algún mecanismo formal para la integración ambiental en los procesos políticos y de planificación (Dalal-Clayton & Sadler, 2005). En ese ámbito se destaca que los países en desarrollo están estableciendo marcos legales que promueven el uso de la EAE Chile ha incluido la EAE como instrumento formal de gestión en su reciente ajuste a su legislación ambiental; a partir del año 2010 es una herramienta obligatoria para algunas categorías de políticas y planes.

La EAE tiene su origen en la evaluación de impacto ambiental (EIA). El hecho de que la EIA no se aplicara a niveles de decisión considerados jerárquicamente más "estratégicos" que los proyectos, como es el caso de los planes y políticas, constituyó el argumento central que justificó la necesidad de la EAE (cf. Thérivel et al, 1992). Sin embargo, la EAE está lejos de ser un instrumento que se haya mantenido inmutable en cuanto a su concepción ya que tanto desde el punto de vista conceptual como en su puesta en práctica, ha tenido una rápida evolución como resultado de un debate en torno al significado de lo *estratégico* y en su capacidad de influir en los procesos de decisión.

Lo anterior ha tenido consecuencias tanto sobre la gama de enfoques que pueden ser designados como EAE, así como sobre las metodologías apropiadas para la realización de este tipo de evaluaciones (ver OCDE, 2007). En la actualidad la EAE muestra una práctica muy diversificada de aproximaciones metodológicas, lo que ha provocado que sea reconocida como un término amplio que incluye visiones que van desde aquellas que:

- a) se orientan exclusivamente a los aspectos ambientales hasta las que consideran temáticas sociales y económicas;
- b) enfatizan la evaluación de impactos hasta las que analizan aspectos institucionales y de gobernabilidad;

c) enfatizan la incorporación de cuestiones ambientales hasta las que revisan los resultados ambientales globales de la implementación de las políticas, planes y programas.

Sin embargo, la experiencia internacional y la literatura sobre EAE han destacado principios de buena práctica en su uso, los que acentúan la necesidad de adoptar un proceso de naturaleza flexible, adaptativa, integral y estratégica independiente de su escala y ámbito de aplicación. También se identifica un conjunto de variables que representan elementos que deben estar incluidos en la adopción de un proceso de EAE, siendo fundamentales los principios de responsabilidad, de participación y de transparencia, así como su capacidad de acompañar los ciclos de preparación, implementación y seguimiento que caracterizan los procesos de planeación y programación. Se coincide que el objetivo final es influir en la formulación y discusión de estrategias de acción así como apoyar la decisión sobre las grandes opciones de desarrollo cuando ellas aún no se han decidido.

El reconocimiento amplio de la complejidad y la incertidumbre asociada a los procesos políticos y de planificación, ha puesto en serio riesgo la pertinencia del "modelo EIA" para la EAE aunque ella sea utilizada por parte de algunos especialistas, instituciones y países. La dificultad de acomodar satisfactoriamente las metodologías tradicionales de EIA a la planificación, ha impulsado un movimiento que favorece un concepto de EAE con énfasis en la integración de criterios ambientales durante la formulación de políticas, planes y programas, en lugar de un procedimiento de evaluación de sus impactos.

En esta forma de conceptualización de la EAE se destaca que aquello que debe constituir el centro de la reflexión y análisis ambiental es el proceso de decisión que da lugar a una política, plan o programa. Esta aproximación constituye una tendencia que paulatinamente ha ido concitando el interés de los especialistas y decisores, y ha obligado a proyectarla como un instrumento eficaz para apoyar los procesos de toma de decisión. En síntesis, en la actualidad se avanza hacia un proceso de evaluación que busca influir en la concepción y formulación de las decisiones estratégicas, mediante la integración de objetivos y valores ambientales en un contexto de sostenibilidad del desarrollo, para lo cual: I) actúa sobre el proceso de concepción y elaboración de la decisión, II) desarrolla un análisis con perspectivas holísticas y de largo plazo focalizado en cada proceso de decisión, y III) se enfoca en la consideración de los riesgos, oportunidades y tendencias.

3.2. EL OBJETO DE DECISIÓN DE LA PRESENTE EAE

Considerando que el objetivo de la EAE aquí aplicada es facilitar el desarrollo de opciones y alternativas para el diseño de la institucionalidad del SNAP, y por su intermedio a la conservación de la biodiversidad "in situ", se entiende que todo proceso de EAE debe contribuir a la mejora de la planificación y de sus consecuencias facilitando la incorporación de consideraciones de sustentabilidad desde los primeros momentos del proceso.

En este sentido, la EAE se integra desde el inicio en el proceso de planificación de la institucionalidad del nuevo SNAP, en vez de desarrollarse en forma paralela y ajena, apor-

tando un claro valor añadido al resultado esperado de la planeación. De esta forma, la EAE se concibe como un proceso de análisis expresado en un instrumento de apoyo al diseño de la institucionalidad relativa al SNAP, en el marco de procesos de desarrollo sustentable, basado en que:

- Los procesos estratégicos están identificados con las políticas, y como tal se asimilan como instancias de mejoramiento en el diseño y aplicación de los instrumentos de planificación, en este caso vinculados con las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad "in situ";
- El propósito fundamental es avanzar en la consideración integral de la dimensión de sustentabilidad desde las primeras fases del proceso de decisión, con la finalidad de incrementar la capacidad de influencia para encontrar las mejores respuestas sobre lo deseado y para reducir los efectos indeseados sobre el entorno y sobre la sustentabilidad de la decisión a mediano y largo plazo.

Es importante señalar que la finalidad de este enfoque es disponer de una mirada común que, considerando el contexto de la EAE y de la decisión que es objeto de evaluación, defina una forma de abordar las demandas de acuerdo con la cultura de decisión relacionada con las áreas protegidas del país (en este caso se asocia a la forma propuesta para la ejecución del Proyecto GEF). El enfoque de EAE asumido se basa en dar respuestas eficaces y eficientes, combinando elementos vinculados a:

- El análisis de las decisiones y sus contextos.
- La definición de los propósitos perseguidos con la decisión.
- La evaluación de nuevos escenarios, riesgos y oportunidades.
- Las propuestas de estrategias y planes de acción para abordar las implicancias potenciales detectadas.
- La contribución al cumplimiento de criterios de sustentabilidad.

Este enfoque no utiliza la EAE como un análisis exclusivamente técnico, ni como un instrumento aislado independiente del contexto en que es aplicada; tampoco lo aborda como la preparación de un informe de resultados. El proceso de EAE tiene relevancia si es capaz de responder al desafío de una integración eficiente y eficaz de sus recomendaciones en el proceso de toma de decisión para el diseño del SNAP.

En este sentido, es importante recalcar que el resultado esperado de mayor interés estratégico en este proceso es la estrategia para abordar los riesgos y oportunidades identificadas en el análisis de escenarios. Esto permite que el proceso evaluativo sea más que un simple diagnóstico situacional o una proyección del presente, pasando a un análisis crítico de los cursos alternativos de acción para la solución del problema central: el diseño de la institucionalidad del nuevo SNAP de tal forma que incorpore los criterios de sustentabilidad considerados como estratégicos y críticos.

En el contexto anterior, esta consultoría desarrolla herramientas que incorporan el proceso de EAE tanto en el análisis estratégico de las características de la decisión así como de información sobre sus razones y consecuencias de la implementación. Por otra parte, también se abordan las implicancias que surgen desde las decisiones a nivel de la planificación concurrente, y elementos de política que pueden desencadenar sinergias o consecuencias acumulativas con el objeto de la decisión (**Ver Figura I-1**).

En términos de contenidos, los desafíos y requisitos de eficacia del enfoque estratégico presentan algunos pasos clave que son considerados para impulsar una EAE eficiente en dar apoyo al proceso de toma de decisiones para el diseño del sistema. Los elementos principales se resumen en la **Figura I-2**, y se refieren a la necesidad de evaluar escenarios actuales y futuros con un vínculo directo al objeto de decisión.

Figura I-1. Contextos para la aplicación de EAE. Fuente:Elaboración propia.

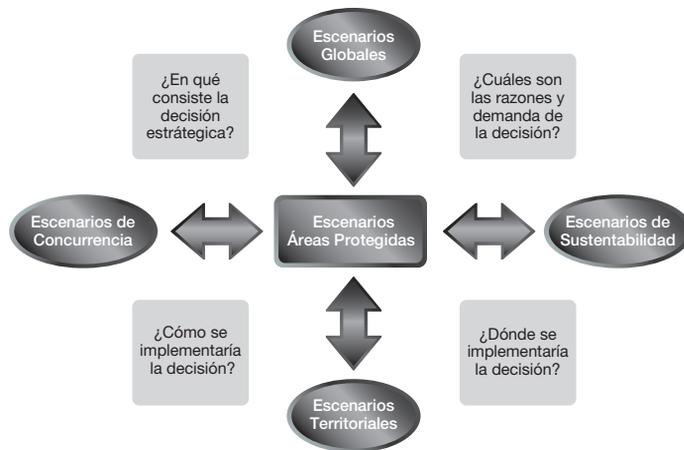


Figura I-2. Contenidos Claves de la EAE. Fuente: Elaboración propia.



La EAE genera un marco para la evaluación de una decisión estratégica contenida en la política de diseño institucional del SNAP. Esto se relaciona directamente con la contribución al cumplimiento de los objetivos del Sistema, relacionados con: I) la conservación y gestión sustentable de la diversidad biológica; II) el fomento de la integración de los bienes y servicios ambientales en las estrategias de desarrollo; III) el incremento de la representatividad ecosistémica y la efectividad del manejo; y IV) la potenciación de las funciones y roles de las AP actuales del país.

La EAE por tanto resulta en una intervención trascendente que actúa sobre los condicionantes estructurales, haciendo más eficientes tanto los mecanismos utilizados como los resultados obtenidos en el proceso de toma de decisión. La pregunta relevante que se formula esta EAE es si la política de diseño hace posible que se tengan unos efectos futuros razonables desde un punto de vista institucional en relación con los objetivos del SNAP. En este sentido, el objeto de evaluación en este caso es la decisión estratégica referida al diseño en el ámbito institucional de un sistema nacional de áreas protegidas para Chile, en el marco de la gestión sustentable de la biodiversidad "in situ". Esta decisión, bajo el enfoque de EAE adoptado, se considera una política por cuanto es un curso de acción general, o una dirección genérica propuesta y que orienta la toma de decisiones. En este nivel de política se evalúa el significado de las grandes decisiones, se toman opciones generales trascendentes, y se delinear acciones, recomendaciones e instrumentos para alcanzar los objetivos y propuestas⁴.

3.3. PASOS Y ETAPAS EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

El trabajo se desarrolló en base a cuatro etapas, iniciándose con una evaluación preliminar cuyo propósito fue definir los alcances del encargo y realizar una identificación del trabajo específico que sería abordado para cumplir con los objetivos de la consultoría. Además, a lo largo de todo el trabajo se desarrolló un proceso de participación y consulta que permitió afinar los contenidos y propuestas.

Etapas 1. Análisis preliminar. Esta etapa fue de prospección general de la información disponible y relevante, y de definición del enfoque conceptual que se aplicaron en la EAE y sus alcances. Los productos en esta etapa fueron:

4 Listado de actores involucrados en el proceso participativo: Antonio Abarca, Municipalidad de Pudahuel; Milford Aguilar, Consultor; Fernando Almuna, Consultor; Daniel Álvarez, CONAMA Nacional; Lucía Bascuñán, CORFO-INNOVA; Trinidad Cádiz, CORFO-INNOVA; César Cardozo, SAG, Iquique; Contreras, Luis Minera Cuadra Chile Ltda.; Manuel Contreras, CEA; Eduardo Correa, Abogado; Gonzalo Cubillos, consultor; Claudio Cunazza, CONAF; Roberto De Andrade, Proyecto GEF Marino; Franco Delucchi, CONAF, Iquique; Rodolfo Domínguez, Geógrafo; Iván Escares, GORE, Iquique; Juan Escudero, DGOP-MOP; César Faúndez, Consultor; Bernardita Fernández, Minera Collahuasi; Pamela Fernández, MBN; Eugenio Figueroa, Consultor; Diego Flores, CONAMA; Eduardo Fuentes, Consultor; José Luis Galaz, CONAF; Roxana Galleguillos, CONAMA, Iquique; Juan Antonio Garcés, Universidad de Chile; Osvaldo Henríquez, SUBDERE; Osvaldo Herrera, CONAF; Luis Hidalgo, SUBDERE; Sergio León, MINVU; Flavia Liberona, Fundación Terram; Camila Martínez, Consultor; Viviana Maturana, CED; Karen Molt, CONAMA Nacional; Billy Morales, GORE, Iquique; Jorge Negrete, Universidad Católica Valparaíso; Juan Oltremari, Agronomía PUC; Roberto Pasten, Consultor; Mario Palma, Consultor; Juan Carlos Palma, Minera Collahuasi; Gonzalo Pineda, GEF-SIRAP; Germán Pino, CORFO-INNOVA; María Laura Piñeiros, Consultora; Marie Claude Plumer, SERNATUR; Francisco Ponce, Subpesca; Sergio Praus, Consultor; Lorena Ramírez, Minera Collahuasi; Carlos Ravanal, CONAF RMS; Paulina Reyes, Consultora; Mariano Riveros, Ministerio de Bienes Nacionales; Álvaro Rodríguez, Subpesca; Erica Silva, SERNAPESCA; Javier Simonetti, Universidad de Chile; Miguel Stutzin, CONAMA; Francisco Solís, TNC; Juan José Troncoso, Agronomía PUC; Diego Urrejola, Proyecto GEF Cantillana; Sebastián Valdés, Consultor; Fernando Valenzuela, CED; Humberto Vega, UNAB; Rodrigo Vega, FIA.

- Recopilación de antecedentes de literatura especializada respecto a enfoques, tendencias y alcances de la EAE, recopilando y analizando documentos y publicaciones directa e indirectamente relacionadas a la EAE a nivel internacional vinculadas con AP.

- Especificación conceptual del enfoque de EAE como base para el diseño de la evaluación. La propuesta abordará a la EAE como un proceso que contiene unos componentes clave, los que son resueltos por medio del análisis y producción de información, procesos participativos ad-hoc, y un procedimiento estandarizado que se adapta para lograr una mayor efectividad con base en los contextos, las implicancias, las decisiones, y los actores.

- Análisis de la Política de Áreas Protegidas y de los lineamientos de implementación del Sistema y de los instrumentos asociados, con la finalidad de definir las demandas y los desafíos para el diseño del sistema.

- Especificación de la decisión que será objeto de la EAE en el marco de la evolución y situación actual del diseño del sistema.

- Listado de actores clave a ser entrevistados durante el desarrollo del trabajo.

- Validación de las propuestas en un taller de trabajo con especialistas clave para la concepción y operatividad del sistema.

Etapa 2. EAE del escenario actual de las áreas protegidas. El propósito de esta etapa fue identificar las tendencias, riesgos y oportunidades para el diseño del SNAP, considerando la revisión de la situación actual a base de la información disponible y generada durante la preparación y formulación del proyecto (PDF-B), y la explicitación de aspectos críticos que orienten la toma de decisiones de las instituciones públicas y privadas en el marco del diseño del Sistema. Los productos específicos de esta fase, fueron:

- Un diagnóstico estratégico que sistematizó y actualizó un análisis situacional de las áreas protegidas a partir de la información disponible.

- Un análisis de la planificación concurrente vinculada al diseño del Sistema.

- Una identificación, descripción y caracterización de los factores estratégicos y críticos para el diseño y despliegue del SNAP, generando un conjunto de elementos sobre los cuales se sustenta el proceso de toma de decisiones para asegurar pertinencia y efectividad.

- Una consulta preliminar con actores clave para el diseño del sistema de áreas protegidas.

Etapa 3. Apoyo a la definición estratégica de alternativas para el diseño y despliegue del SNAP. El propósito fue desarrollar un proceso participativo con base estratégica de apoyo a la identificación de la alternativa preferida para el SNAP, la que consideró la identificación prospectiva de escenarios, teniendo como marco estratégico la Estrategia Nacional de Biodiversidad y la Política Nacional de Áreas Protegidas y sus definiciones. A partir de ellas, se han establecido los riesgos y oportunidades asociados, de manera de

obtener alternativas que permitan a los tomadores de decisión seleccionar las más apropiadas para el diseño. Los productos específicos para esta fase son:

- Identificación de alternativas de diseño institucional (como niveles, composición, organización, interrelaciones, funciones y atribuciones esenciales y anclaje institucional).
- Facilitación de un proceso participativo para la definición de acuerdos en torno a temas institucional y de financiamiento.

Etapa 4. Propuesta de gestión de riesgos y oportunidades de la alternativa de SNAP. El propósito de esta etapa fue estructurar un plan estratégico con los elementos que deberían ser considerados para la selección e implementación de las recomendaciones planteadas y que sean conducentes al diseño y despliegue del SNAP. Los productos específicos de esta fase, fueron:

- Acciones para manejar los riesgos y aprovechar las oportunidades asociadas a las alternativas seleccionadas por los tomadores de decisión con el objeto de establecer las bases del diseño y posterior despliegue del SNAP.
- Validación de las propuestas con los actores institucionales relevantes que participan en el proyecto a nivel político-estratégico y técnico, en el marco del SNAP.
- Definición de medidas necesarias para el diseño del SNAP que confieran al proceso la necesaria sustentabilidad técnica, financiera, institucional, legal y ambiental que se requiere para un marco estratégico y operacional del nuevo sistema.
- Un plan estratégico y de gestión de corto y mediano plazo, que incorpore los acuerdos político-estratégicos que los tomadores de decisión adopten respecto del SNAP y que incluya recomendaciones para abordar los riesgos y las oportunidades.
- Validación de la propuesta con un taller de trabajo con especialistas clave que aporten en la concepción y operatividad del sistema.

4. ENFOQUE CONCEPTUAL ESTRATÉGICO

4.1. PROPÓSITO DEL SNAP

Esta evaluación considera que el propósito de un sistema nacional de áreas protegidas es constituir una organización con la capacidad y fortaleza institucional suficiente como para que las instancias responsables designadas para esos fines demuestren un desempeño efectivo, eficiente y sostenible en función de los fines de gestión y conservación del patrimonio natural y cultural chileno.

En ese contexto la evaluación establece una diferencia entre el diseño de una "red institucional", que articula y coordina las capacidades y competencias existentes, con un "sistema" que contiene elementos e interacciones entre ellos especialmente establecidas para los fines de conservación patrimonial incluidos en la definición de áreas protegidas y

en la concepción del sistema. El primer caso implica acciones de coordinación; el segundo apunta a un proceso de adecuación institucional en función de los objetivos y metas diseñadas.

4.2. ESQUEMA CONCEPTUAL

El esquema conceptual parte desde el análisis de la situación actual en base a un conjunto de factores estratégicos, y de su comparación con la situación deseada en torno a la creación de un SNAP, y donde el enfoque de EAE permite identificar los riesgos y oportunidades con el objeto de acercarse a precisar una estrategia y recomendaciones para abordarlos. También se ha basado en los principios del desarrollo sustentable, donde tanto la situación actual como la deseada son producto de distintas combinaciones entre las tres variables: el crecimiento económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social. Metodológicamente, se elaboró un modelo de aproximación general para la definición más acabada de la imagen – objetivo del Sistema, que permite ser utilizada como una “política para el diseño de la institucionalidad del SNAP”. El modelo (**Ver Figura I-3**), permitirá con mayor pertinencia y efectividad, la validación y el análisis de los factores estratégicos identificados.

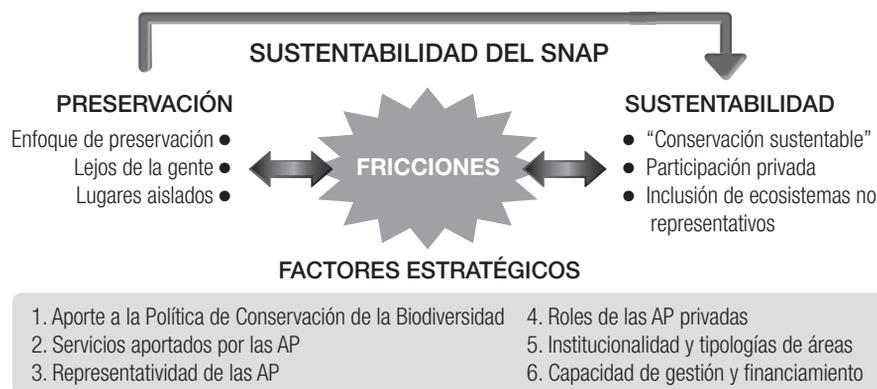
Esta aproximación parte del análisis del escenario actual con el objeto de mejor identificar la definición estratégica de alternativas sustentada en elementos sobre los cuales se basa el sistema, que garanticen en mejor medida su pertinencia y efectividad. Por un lado se ha realizado una exhaustiva revisión de datos e información existente y, por otro lado se validó con la consulta a actores estratégicos. Sobre esta base, se realizó la identificación y caracterización de cada factor estratégico identificado. Esta caracterización unívoca y su relación con los otros factores estratégicos dió lugar a la identificación de un conjunto de descriptores que posibilitaron construir, desde un diagnóstico estratégico, la identificación de alternativas de diseño sistémico e institucional (niveles, composición, organización, interrelaciones, funciones y atribuciones esenciales, anclaje institucional, entre otros atributos).

A través de la facilitación y continuación del proceso participativo, se han definido elementos de la imagen objetivo del SNAP en el marco de la sustentabilidad técnica, ambiental, institucional y financiera. Se validan así un conjunto de elementos que han permitido el análisis del escenario actual, incluyendo los análisis de tendencias, riesgos y oportunidades, y se constituyen las bases de las recomendaciones para la toma de decisiones que sustentan el sistema.

4.3. DEFINICIÓN DE FACTORES ESTRATÉGICOS

En esta consultoría, la política de diseño institucional es considerada como un proceso a través del cual se define la capacidad necesaria para que las organizaciones absorban responsabilidades, operen más eficientemente, y respondan a sus objetivos. En esta política concurren lineamientos, propósitos, funciones y normativas que adelantan la función

Figura I-3. Sustentabilidad de las AP. Fuente: Elaboración propia.



estratégica del SNAP deseado para Chile. También se incluyen los recursos sobre los que se fundan las capacidades operativas y de respuesta, particularmente la disponibilidad y aplicación de los medios humanos, materiales, económicos y tecnológicos, e instrumentos de gestión de la institucionalidad para gestionar el valor del bien público. La aproximación de organización se rige por los principios de que las instituciones estén concebidas de manera de funcionar lo más eficiente y eficazmente posible en el cumplimiento de los objetivos y tareas asignados al objeto de la decisión, en este caso el SNAP.

En este contexto, Chile ha demostrado ser un agente importante de cambio e innovación en materia de gestión de las áreas protegidas ya que, por ejemplo, se han estado incorporando activamente, aunque de manera no orgánica, las capacidades del sector privado con los propósitos de gestionar áreas protegidas propias o de terceros.

El Proyecto GEF elaboró un documento de trabajo que contiene una propuesta denominada "Creación, instalación y despliegue inicial de un sistema nacional integral de áreas protegidas para Chile" (2007), la que sentó las bases para la definición de una imagen-objetivo para el sistema nacional de áreas protegidas⁵, con el propósito de orientar la discusión del Grupo Técnico del PDF-B en torno a los contenidos que sustentaron el marco lógico vinculado al diseño del proyecto. Dado que esta propuesta es el resultado de un proceso de validación en la preparación del proyecto, ha sido utilizado en esta consultoría como marco para definir tanto la imagen-objetivo y los lineamientos de la política para el diseño institucional, como para formular los factores estratégicos que resultan clave en esta evaluación.

5 Formulada sobre la base de: a) el Documento de Proyecto PNUD-GEF PDF-B "Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile"; b) la Política Nacional de Áreas Protegidas, aprobada por el Comité Directivo de CONAMA en diciembre de 2005, y su Plan de Acción de corto plazo (2007-2008), aprobado en marzo de 2007; c) los resultados de los talleres de trabajo del Grupo Técnico del PDF-B realizados los días 13 de septiembre y 13 de octubre de 2006; d) los insumos de información recopilados por la unidad de coordinación del PDF-B y la realización de un conjunto de entrevistas con representantes del sector público, ONGs, académicos y empresas privadas; y e) los resultados de las consultorías de apoyo para la caracterización de la representatividad ecosistémica de las AP, el análisis económico de las AP y la caracterización de las capacidades públicas y privadas para la gestión de AP en Chile.

El documento establece que "Chile requiere un SNAP integral y comprensivo que articule y establezca el marco de políticas y procedimientos para la creación, administración, manejo y financiamiento de áreas protegidas públicas, privadas, terrestres y marinas en todo el territorio nacional, incluyendo la incorporación de esfuerzos regionales y comunales, en conformidad a las prioridades del país para la conservación de la diversidad biológica y cultural asociada bajo un enfoque ecosistémico, garantizando la convivencia armónica entre la equidad social, el crecimiento económico y la protección del patrimonio natural".

El objetivo asignado al SNAP es "contribuir a la conservación y gestión sustentable de especies, poblaciones y ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Chile, promoviendo un desarrollo sustentable basado en la provisión de bienes y servicios ecosistémicos, la protección de los procesos naturales y la integración de distintos niveles de gobernabilidad y formas de administración de áreas terrestres, marinas, públicas y privadas, incluyendo corredores biológicos y zonas de amortiguación necesarias para asegurar la viabilidad y sostenibilidad de los esfuerzos de conservación". También se estableció que se debe generar un marco político-institucional de alto nivel que defina los siguientes aspectos:

- Mejoramiento continuo de la Política Nacional de Áreas Protegidas.
- Los criterios para la definición de las prioridades en el ámbito de la conservación y gestión sustentable de especies, poblaciones y ecosistemas terrestres y marinos.
- Criterios y procedimientos de creación, administración, manejo y financiamiento de áreas protegidas públicas y privadas, terrestres y marinas.
- La investigación, generación y sistematización de información sobre áreas protegidas.
- Los mecanismos público-privados de financiamiento de las áreas protegidas incluyendo los bienes y servicios ambientales de las áreas protegidas.
- El control, certificación, evaluación y seguimiento de la efectividad del manejo de acuerdo a las diferentes categorías que sean establecidas por el sistema.
- Una clasificación basada en los tipos de ambientes o ecosistemas que se gestionen en cada territorio, incluyendo áreas terrestres, dulceacuícolas, costeras, marinas y mixtas.
- La importancia de los hábitats para las diferentes especies de flora y fauna, la riqueza paisajística y cultural asociada y la protección de recursos estratégicos para el país (por ejemplo, poblaciones en categorías de conservación y endemismo, glaciares, campos de hielo, formaciones geológicas, entre otras).
- El SNAP revisará tanto las categorías existentes como aquellas que requieren ser formalizadas o adoptadas, bajo criterios de racionalización y efectividad, considerando la posibilidad de homologación con las categorías recomendadas por la UICN a partir de los avances que se obtengan en el marco del Plan de Acción de Corto Plazo (2007-2008) para la implementación de la Política Nacional de áreas protegidas⁶.

En el marco anterior, y por razones metodológicas de aproximación y análisis, los factores estratégicos fueron inicialmente identificados en talleres de trabajo con especialistas del sector público y privado, y puestos en validación en un taller con la contraparte técnica del proyecto. Estos factores, que fueron presentados en el primer informe, han sido reagrupados y reordenados en función del desarrollo del trabajo y de la descripción anterior respecto a la imagen-objetivo usada en el diseño del proyecto. Este reagrupamiento fue realizado con la finalidad de cumplir con los criterios básicos de un análisis estratégico de soporte para la política de diseño institucional de áreas protegidas⁷.

Un **factor estratégico** es definido como un tema fundamental o clave para analizar el comportamiento y las consecuencias del objeto de decisión, los cuales permiten focalizar y dar contenido a la evaluación. Específicamente, permiten estructurar el análisis y evaluación de las oportunidades y riesgos, definiendo la información necesaria para desarrollar el trabajo. En este caso en particular los factores estratégicos han sido seleccionados para dar cuenta del análisis de una política para el diseño institucional del SNAP. En la **Tabla I.1** se presenta la definición general para cada factor estratégico seleccionado, además de enunciar los descriptores (indicadores) utilizados para la descripción general del factor, y para la definición de los escenarios de análisis planteados en la **Figura I-4**.



XI Región Río Baker Aysen.

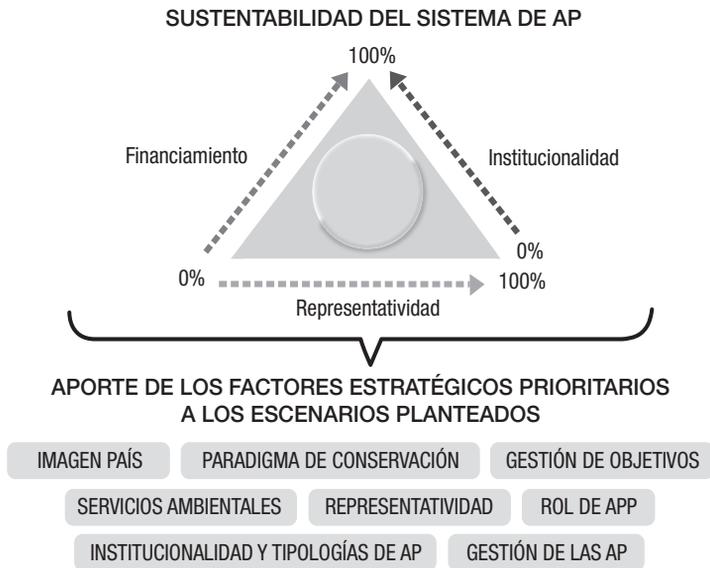
6 En el marco del Plan de Acción de Corto Plazo (2007-2008) de la Política Nacional de AP, CONAMA y CONAF están avanzando en la discusión de criterios para la definición de una clasificación de ecosistemas terrestres. Asimismo, en el marco del Proyecto GEF Marino, se está avanzando en la clasificación de ecosistemas marinos y la identificación de sitios prioritarios. En los ámbitos de otros recursos estratégicos, el SNAP deberá definir los objetos y prioridades de conservación.

7 La homologación de categorías de protección respecto de las recomendadas por la UICN y eventual propuesta de creación de nuevas categorías de AP, se incluye en el Plan de Acción de Corto Plazo para implementar la acción (b) del objetivo específico (1) de la Política Nacional de AP.

Tabla I.1. Definición y descripción de los factores estratégicos seleccionados para el análisis de un potencial sistema de áreas protegidas. Fuente: Elaboración propia.

Factor Estratégico	Definición	Descriptorios principales
1. Política de conservación de biodiversidad	<p>El país requiere que todo su territorio sea capaz de realizar un aporte a la sustentabilidad ambiental, la equidad social y el desarrollo económico de manera de favorecer a las generaciones actuales y futuras.</p> <p>Para ello se necesita superar la visión actual de las áreas protegidas, concebidas como sitios naturales preferentemente destinados a la preservación de espacios alejados de las personas, hacia áreas naturales protegidas para la conservación, entendiendo que este concepto puede plantearse como una "forma de uso sustentable de la tierra".</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Aporte a la imagen-país como una forma de darse a conocer y posicionarse a nivel competitivo en el extranjero. ● Aporte a la conservación del patrimonio natural y cultural a nivel nacional e internacional. ● Generación de nuevas alternativas de desarrollo con sustentabilidad. ● Relación entre preservación y conservación. ● Operatividad del nuevo paradigma, incluyendo las actividades de protección y conservación que también generan beneficios económicos, sociales, culturales, etc. ● Explicitación de los objetivos de conservación a nivel nacional. ● Contexto nacional de los objetivos de conservación, incluyendo vínculos con otras decisiones y con instrumentos de planificación territorial. ● Contexto internacional de los objetivos de conservación.
2. Servicios aportados por las áreas protegidas	<p>Los beneficios (ganancia o riqueza) originados en la AP y que son aportados al país y a la sociedad mediante la protección de áreas naturales, ecosistemas y los recursos naturales allí contenidos. Estos beneficios pueden ser ambientales, sociales, políticos, culturales, entre otros, y pueden ser reconocidos a nivel nacional o internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Los servicios ambientales potenciales aportados por las áreas protegidas. ● Pago por servicios ambientales específicos.
3. Representatividad de las AP	<p>Se refiere a la fracción del territorio que se encuentra protegido en el SNAP. La representatividad identifica el grado en el que especies nativas y comunidades naturales, están adecuadamente representadas dentro de un sistema de áreas naturales para la conservación en el SNAP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Representatividad territorial, como una relación entre lo que se necesita proteger y lo efectivamente protegido en el territorio nacional. ● Representatividad ecosistémica, como una relación entre los ecosistemas protegidos y su total nacional. ● Representatividad vegetacional, como la relación entre las asociaciones vegetacionales protegidas y el total nacional de asociaciones vegetacionales. ● Representatividad de fauna, como la relación entre las especies de fauna protegida y el total nacional de especies por clasificación (mamíferos, anfibios, aves, reptiles, peces).
4. Roles de las AP privadas.	<p>Papel que las áreas protegidas privadas presentes en el país desempeñan en la conservación de AP. Responden a iniciativas espontáneas y propias de los dueños de los predios, y es garantía de la permanencia en el tiempo de áreas prioritarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Objetivos de conservación en áreas privadas. ● Aporte a la representatividad de las AP. ● Incentivos para privados en la protección de áreas naturales destinadas como prioritarias para la conservación.
5. Institucionalidad y tipologías de AP	<p>Las políticas, la legislación, los instrumentos y la administración necesarios para cumplir con cuestiones estratégicas de la toma de decisiones de las AP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Diversidad de instituciones que administran áreas protegidas. ● Diversidad de categorías de áreas protegidas.
6. Capacidad de Gestión y financiamiento	<p>La capacidad técnica y operativa para cumplir con el mantenimiento y fiscalización de la AP, en función de los objetivos con el cual se protege.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacidad administrativa y recursos humanos. ● Capacidades en infraestructura y equipamiento. ● Presupuesto actual y proyectado.

Figura I-4. Aportes de los factores estratégicos para la generación de escenarios vinculados al diseño del sistema de AP. Fuente: Elaboración propia.





Capítulo II

Marco Estratégico de la EAE



1. ESCENARIO ACTUAL DE LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN CHILE

En Chile la gestión de la biodiversidad es realizada mediante el uso de diversas herramientas o instrumentos, tanto legales, técnicos y económicos, que permiten y promueven su protección y conservación *in situ* o *ex situ*. En la Estrategia Nacional de Biodiversidad (CONAMA, 2003), se mencionan los siguientes instrumentos para gestionar la biodiversidad en el país:

- Áreas protegidas (SNASPE, Santuarios de la Naturaleza, sitios RAMSAR, áreas protegidas marinas, reservas de la biosfera, etc.).
 - Sitios prioritarios (a nivel regional).
 - Ley de Pesca y Acuicultura.
 - Ley de Caza.
 - Áreas protegidas de caza.
 - Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (particularmente en el SEIA).
 - Proyecto FPA (fondo de protección ambiental, CONAMA).
 - Programas de educación ambiental realizados por el MINEDUC.

Por otra parte, existe una serie de programas y cuerpos normativos que incluyen la gestión de la diversidad biológica, tanto de flora como fauna, terrestre y acuática, dentro de sus pertinencias. Algunos ejemplos son:

- Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.
- Iniciativas privadas de áreas protegidas como santuarios, reservas privadas, parques zoológicos y botánicos, entre otras.
- Valoración económica y sistemas de pago por servicios ambientales.
- Reservas Naturales Municipales.

Entre estos instrumentos de gestión de la biodiversidad, las áreas protegidas para la conservación *in situ* del patrimonio natural chileno son utilizadas desde inicios del siglo XX, mediante una variedad de instrumentos legales, en situaciones disímiles y con distinta intensidad de protección. Los principales sistemas y marcos regulatorios vigentes para las áreas protegidas y reconocidas actualmente como áreas con protección oficial por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, se agrupan por tipo de ambiente, como se describe a continuación⁸.

⁸ Adaptado de Rovira et al. (2006)

En ambientes terrestres: están las áreas protegidas administradas por CONAF, dependiente del Ministerio de Agricultura. El sustento legal de estos espacios bajo protección es la Convención para la Protección de la Flora y Fauna y las Bellezas Escénicas de América, ratificada por D.S. 531 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1967. Las categorías existentes son:

- Reserva Nacional, Parque Nacional y Monumento Natural. CONAF administra esas áreas, que se reúnen orgánicamente en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).
- Reserva Forestal y Parques Nacionales de Turismo, administrados por CONAF, dependiente del Ministerio de Agricultura (Ley de Bosques de 1931).
- Inmuebles fiscales destinados por el Ministerio de Bienes Nacionales, para fines de conservación ambiental, protección del patrimonio y/o planificación, gestión y manejo sustentable de sus recursos (D.L. 1939/77, artículos 1°, 19 y 56).
- Las Zonas de Conservación Histórica (D.F.L. 458/75 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, (artículo 60).
- Áreas de Preservación Ecológica contenidas en los Instrumentos de Planificación Territorial (áreas de protección de recursos de valor natural o patrimonio cultural y similares) (D.F.L. 458/75 Ley General de Urbanismo y Construcciones y el D.S. 47/92 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y sus modificaciones).

En ambientes marinos: estos ambientes están protegidos por figuras de la Ley de Pesca, bajo la tutela del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), dependiente del Ministerio de Economía. Las categorías existentes son:

- Parques Marinos, Reservas Marinas, Reservas Genéticas y, eventualmente, las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos.
- Las Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos AMCP-MU, actualmente bajo la tuición de las Comisiones Regionales formadas por CONAMA, SUBPESCA, SERNATUR, MBN, DIRECTEMAR, CORFO, CONADI, Consejo Zonal de Pesca, ONG y Universidades (D.S. 827/95 Ministerio de Relaciones Exteriores, D.F.L. 340/60 Ministerio de Defensa, D.F.L. 2222/78 Ministerio de Defensa, D.S. 475/94 Ministerio de Defensa).

En ambientes dulceacuícolas: están escasamente protegidos en Chile, y solo el año 2006 se publicó la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales de Chile. Las categorías de protección de estos ambientes son:

- Zonas húmedas de importancia internacional, especialmente como hábitat de especies acuáticas (sitios Ramsar) (D.S. 771/81 Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Los acuíferos que alimentan vegas y bofedales en las regiones de Tarapacá y Antofagasta regidas por el Código de Aguas (D.F.L.1122/81 Código de Aguas, artículo 63).

En ambientes mixtos: existen varias zonas que incluyen ecosistemas de humedales, marino-costeros y ambientes terrestres. En general son áreas en donde se desarrolla fuertemente la actividad turística, y por esta razón pueden ser declaradas como Zonas o Centros de Interés Turístico del Servicio Nacional de Turismo dependiente del Ministerio de Economía (Decreto Ley 1224/75).

Finalmente, en el documento “Desafíos para la gestión de nuestra biodiversidad”⁹, de CONAMA, se afirma que deben ser abordados con urgencia los desafíos históricos del SNASPE, tales como la representatividad del conjunto de ecosistemas relevantes; o aspectos como su contribución al desarrollo regional, su relación con las comunidades locales o las potencialidades de desarrollo de un turismo compatible con la protección de la vida silvestre. Por otra parte, se menciona que la necesidad urgente de declarar áreas protegidas no siempre va acompañada de recursos para investigación científica en ellas —considerando su pre-creación y durante un período ecológicamente prudente—, aun en temas de conservación de la biodiversidad. Estos desafíos deben ser discutidos de forma amplia con los actores relevantes, para dar paso a los procesos de planificación y gestión de las áreas protegidas a partir de la creación de un sistema integrado, eficiente y eficaz que responda a las necesidades actuales y futuras que nacen de las estrategias de conservación y manejo que se pretenden implementar.

2. EL ESCENARIO ACTUAL DEL SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS EN CHILE

2.1. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO (SNASPE)

El SNASPE conforma el núcleo básico y “oficial” (dado que todavía no cuenta con una expresión legal formal) del sistema público chileno de AP de extensión nacional, administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Desde 1984, con la Ley 18.362 que, aunque no ha entrado en vigencia, regula en la práctica las funciones y objetivos del sistema. La misión o propósito fundamental del SNASPE es proteger la diversidad biológica del país, integrando a la comunidad y apoyando el desarrollo local, regional y nacional.

Según lo informado por CONAMA¹⁰, el actual SNASPE está formado por 95 unidades de parques nacionales (32), reservas nacionales (48) y monumentos naturales (15), las que en total cubren una superficie de 14.3 millones de hectáreas, equivalentes al 19% del territorio nacional terrestre. Este porcentaje de cobertura territorial del SNASPE es el octavo más alto a nivel de Latinoamérica y El Caribe¹¹, y el número 62 en el mundo¹². No obstante, el 35% de su superficie corresponde a campos de hielo, glaciares y áreas sobre

9 http://www.conama.cl/librobiodiversidad/1308/articles-45545_recurso_1.pdf

10 <http://www.conama.cl/portal/1301/article-46733.html>

11 Oltremari, 2009. http://www.ust.cl/medios/downloads/regulacion_de_bosques_JOltremari_1.pdf. Ver más detalle en capítulo III, subcapítulo de Representatividad

12 http://sea.unep-wcmc.org/wdpa/mdgs/WDPAPAstats_Jan08_download.xls.

el límite de la vegetación; el área del SNASPE con formaciones vegetacionales equivale solo al 12% del territorio continental¹³.

Las áreas del SNASPE no se encuentran distribuidas en forma proporcional a las regiones administrativas o a los ecosistemas del país. Así, el 83% se encuentra en las regiones XI y XII. Los bosques se encuentran sobrerrepresentados, ya que el 25% de la superficie total de ellos están bajo protección estatal (Proyecto CONAF-CONAMA-BIRF 1999), siendo la región vegetacional del bosque siempreverde y las turberas (presente desde la X a la XII Región) la con mayor cobertura protegida (60%)¹⁴. Por el contrario, los ambientes mediterráneos de la zona central ocupan menos del 0,3%, con varios pisos vegetacionales de matorrales y bosques mediterráneos sin protección¹⁵. Esta situación es abordada con mayor detalle en el capítulo III del presente informe, en el análisis de los factores estratégicos.

2.2. CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS DE CHILE

El SNASPE utiliza tres categorías de áreas protegidas (parques nacionales, reservas nacionales, y monumentos naturales). Sin embargo, en Chile existen diversos otros instrumentos destinados a proteger el patrimonio natural que definen distintas categorías de protección, aplicables a los diferentes regímenes de propiedad. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), instituido por la Ley 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) de 1994, menciona 17 categorías de áreas protegidas¹⁶. Sin embargo, a pesar de esta profusión de categorías no existe un cuerpo jurídico único que regule su aplicación de manera sistemática (**ver Tabla II-1**).

2.3. OTRAS CATEGORÍAS POTENCIALES DE ÁREAS PROTEGIDAS

Aquí se presenta la definición general de otras áreas cuyo objetivo primario no es la conservación de sistemas naturales, o que siendo este, no cuentan con un acto formal de la autoridad para reconocerlas como áreas protegidas.

- a. **Las Áreas de Desarrollo Indígena:** establecidas en la Ley N° 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas con la acción del Ministerio de Planificación y Cooperación, responden a la focalización de los organismos de la administración del Estado en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades. Para su establecimiento se contempla que exista una dependencia de recursos naturales para el equilibrio de esos territorios, tales como cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.
- b. **Las Zonas de Conservación Histórica:** son establecidas en los Planes Reguladores Comunes y corresponden a áreas o sectores conformados por uno o más conjuntos

¹³ Pliscoff, 2009.

¹⁴ Luebert y Becerra, 1998.

¹⁵ Pliscoff y Fuentes 2009.

¹⁶ Rovira et al., 2006.

Tabla II-1. Tipologías de Clasificación de AP por Entidad Reguladora Administradora. Fuente: Espinoza *et al* 2009.

Ambiente	Clasificación de Áreas Protegidas	Entidad Reguladora / Administradora
Terrestre	Parque Nacional	Corporación Nacional Forestal (CONAF)
	Reserva Nacional	Corporación Nacional Forestal (CONAF)
	Reserva de Regiones Vírgenes	Corporación Nacional Forestal (CONAF)
	Monumento Natural	Corporación Nacional Forestal (CONAF)
	Reserva Forestal	Corporación Nacional Forestal (CONAF)
	Parques Nacionales de Turismo	Corporación Nacional Forestal (CONAF)
	Inmuebles Fiscales destinados por el Ministerio de Bienes Nacionales para la conservación ambiental, protección del patrimonio y/o planificación, gestión y manejo sustentable de sus recursos	Ministerio de Bienes Nacionales
	Áreas de preservación ecológica contenidas en los Instrumentos de Planificación Territorial. Según OGUC vigente se denominan Áreas de protección de Recursos de Valor Natural o Patrimonio Cultural	Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Comunas para Planes Reguladores Comunales
	Reserva de la Biosfera	Corporación Nacional Forestal
	Distritos de conservación de bosques, suelos y aguas	Servicio Agrícola y Ganadero
	Áreas de protección para la conservación de riqueza turística	Servicio Nacional de Turismo, Ministerio de Agricultura
	Áreas de Prohibición de caza	Servicio Agrícola y Ganadero
	Lugares de interés científico para efectos mineros y observación astronómica	Ministerio de Minería
Dulce-Acuícolas	Sitios RAMSAR. Zonas Húmedas de importancia Internacional	Ministerio de Relaciones Exteriores, Corporación Nacional Forestal, Comité Nacional de Humedales
	Acuíferos alimentadores de vegas y bofedales en las regiones de Tarapacá y Antofagasta	Dirección General de Aguas
Marinos	Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos	Servicio Nacional de Pesca
	Reservas Marinas	Servicio Nacional de Pesca
	Parques Marinos	Servicio Nacional de Pesca
Mixtos	Reservas Genéticas	Subsecretaría de Marina, Servicio Nacional de Pesca
	Santuarios de la Naturaleza	Consejo de Monumentos Nacionales
	Lugares Guaníferos o de Aposentamiento de aves guaníferas, depósitos de guano o covaderas	Servicio Nacional de Geología y Minería, Subsecretaría de Marina
	Zonas o Centros de Interés Turístico (ZOIT)	Servicio Nacional de Turismo
	Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste	Dirección General del Territorio Marino y Marina Mercante (DIRECTEMAR), CONAF
	Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Uso Múltiple	Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina, SUBDERE del Ministerio del Interior, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ministerio de Bienes Nacionales, Armada de Chile, SERNA-TUR y CONAMA

de inmuebles de valor urbanístico o cultural cuya asociación genera condiciones que se quieren preservar y que no cuentan con declaratoria de monumento nacional. Estas áreas tienen bajo aporte a la conservación de ambientes naturales pero sí son significativas en el ámbito del patrimonio cultural.

- c. **Los Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad:** son actualmente definidos por CONAMA. Aunque no tienen existencia legal, son aquellas áreas que se han definido en las estrategias regionales de biodiversidad como prioritarios. En 1997, CONAF dio a conocer los resultados de un simposio en el cual, con la participación de 103 científicos y profesionales, se identificaron 101 Sitios Prioritarios para la Conservación de la Diversidad Biológica en Chile. Los sitios fueron clasificados en: 21 en Prioridad I o urgente, 30 en prioridad II o importante, 31 en Prioridad III o de interés y 19 de Prioridad IV o de interés específico. Se incluyeron ambientes terrestres y marinos, a todo lo largo del país, de propiedad pública y privada y se realizaron recomendaciones de distinta naturaleza para lograr su adecuada protección¹⁷. Así se han registrado más de 300 sitios prioritarios a lo largo del país, que abarcan ambientes terrestres, marinos de aguas dulces e islas. De todos los sitios identificados se han seleccionado 68 que presentan oportunidad real y de corto plazo para emprender su protección y han sido incluidos en dicha estrategia nacional. La superficie cubierta por estas unidades es 4.170.625 ha y se distribuyen a lo largo de todo el país¹⁸.
- d. **Las Áreas Protegidas Privadas:** la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente señala que el Estado debe fomentar e incentivar la creación de Áreas Protegidas de Propiedad Privada (APP). Estas áreas estarán afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al SNASPE, además que su supervisión estará a cargo de CONAF. Se establece que un reglamento señalará los requisitos para la creación de este tipo de áreas, y para las franquicias tributarias y limitaciones. A la fecha estas iniciativas privadas no se encuentran reguladas por falta de dicho reglamento. No obstante, en 1997 el Comité Nacional Pro Defensa de la Flora y Fauna (CODEFF) estableció una Red de Áreas Protegidas Privadas (RAPP) con el objetivo de incentivar a los propietarios a destinar sus predios a la conservación y apoyar la conservación y uso sustentable de los terrenos.
- e. **Las Áreas Protegidas Público-Privadas:** quedan establecidas como tales por la existencia de un acto formal de la autoridad mediante el cual un territorio es puesto bajo protección. Esta definición no hace referencia a la propiedad o administración del área, pudiendo existir todo tipo de combinaciones entre ellas. Así, entre los parques nacionales del SNASPE o entre los bienes inmuebles fiscales que son de propiedad pública, existen áreas que son administradas por entidades públicas como otras que lo son por privados a los cuales se les ha concesionado, al menos parte de dichas áreas, con fines de realizar actividades turísticas.

17 Muñoz et al, 1997.

18 CONAMA, 2009.

2.4. INSTITUCIONES VINCULADAS A LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Además de CONAF, existe una serie de instituciones vinculadas de manera no orgánica ni sistematizada con la gestión de áreas y categorías de conservación (**ver Tabla II-1**). En el ámbito público las que más frecuentemente se vinculan a las áreas protegidas son: el Ministerio de Bienes Nacionales en ambientes terrestres, el Ministerio de Defensa (Subsecretaría de Marina, DIRECTEMAR), y el Ministerio de Economía (SERNAPESCA) en ambientes marinos. Al mismo tiempo, las mayores unidades de áreas protegidas actualmente en Chile corresponden a propiedad del Estado y en general son administradas por servicios de la administración pública: CONAF en ambientes terrestres, y SERNAPESCA y DIRECTEMAR en ambientes marinos.

En algunos casos, el sector privado ha solicitado de la autoridad competente un acto formal mediante el cual su propiedad es puesta bajo protección (ejemplo: Santuarios de la Naturaleza). Estos casos son de poca frecuencia y significancia en el contexto global de las AP en Chile, aunque existen muchas áreas pequeñas y medianas y unas pocas de gran extensión cuyos dueños privados las han dedicado a la protección de la naturaleza aunque no cuenten con actos formales de la autoridad. Según CODEFF La propiedad de las APP se encuentra principalmente en manos de personas naturales (68,3%) y en segundo término a empresas (10,2%). Sin embargo, por superficie las Fundaciones poseen la mayor área protegida (36,4%), seguidas de ONGs (29,3%) y personas naturales (13,4%)¹⁹.

2.5. DEBILIDADES DEL ESCENARIO ACTUAL

El equipo a cargo del Proyecto GEF SNAP identificó las principales barreras que se debe superar en el diseño e implantación del Sistema futuro. Estas barreras se agrupan en los siguientes temas claves:

- a. **Desbalance en la representatividad ecosistémica de las áreas protegidas:** se refiere a que tradicionalmente en el país el establecimiento de áreas protegidas estuvo vinculado con la preservación de áreas aisladas y de bajo valor económico, siendo la conservación de la biodiversidad un objetivo secundario o no considerado. El conjunto de áreas protegidas, tanto públicas como privadas, que actualmente existe en el país, no logra representar todas las ecoregiones y ecosistemas, existiendo un desbalance a nivel territorial. En este sentido, falta claridad en la definición del rol de las áreas protegidas para alcanzar las metas de conservación de la biodiversidad del país, así como la definición de los objetos de conservación que deben orientar. Falta además una homogenización de las aproximaciones metodológicas para la clasificación de ecosistemas y la definición de indicadores de representatividad ecosistémica. Por otra parte, la conectividad de los subsistemas es deficiente, así como la coordinación entre los actores relacionados a las áreas protegidas. Esto se relaciona con la ausencia de un marco

¹⁹ CODEFF, 1999.

institucional y de alianzas estratégicas para la incorporación efectiva de áreas protegidas privadas con el propósito de complementar a las áreas públicas en la cobertura de los ecosistemas del país.

- b. **Insuficientes capacidades de gestión institucional y financiera:** se refiere a la ausencia de una instancia de carácter político-estratégico y de coordinación formalmente establecida para articular los diferentes esfuerzos de conservación (públicos y privados) en los diferentes ecosistemas. El marco regulador actual es insuficiente en la lógica del sistema nacional, principalmente en el ámbito de las áreas privadas y las zonas de amortiguación o de múltiples usos. La legislación sobre áreas protegidas es dispersa, desarticulada e incompleta. En general, los recursos financieros y los mecanismos de distribución de recursos son inadecuados, existiendo una prácticamente nula capacidad de inversión en áreas protegidas por parte del sector público. Además, hay insuficientes mecanismos para el incremento de recursos financieros destinados a áreas protegidas, existiendo barreras legales y/o institucionales que no permiten el retorno de recursos generados por las áreas protegidas en actividades de recreación y turismo, la venta de bienes y servicios ambientales, la existencia de subsidios cruzados entre áreas protegidas de diferentes categorías de manejo, y la disponibilidad de fondos privados y/o donaciones para complementar los presupuestos públicos destinados a áreas protegidas, entre otros aspectos.
- c. **Baja participación y sensibilización ciudadana en materia de áreas protegidas:** existe una limitada comprensión, tanto en el sector público como en el privado, respecto de las áreas protegidas. Se asocia frecuentemente a las áreas protegidas sólo con una categoría de manejo, los Parques Nacionales. Esto implica que las áreas protegidas son consideradas sólo como territorios en los cuales se prohíben los usos de los recursos naturales. Incluso en algunos casos se desconoce la vinculación institucional con áreas protegidas señalando que solo CONAF tiene funciones en la materia. Esto indudablemente provoca un sesgo que no considera otras categorías de manejo en las cuales es posible realizar usos sustentables de los recursos naturales y de los bienes y servicios ecosistémicos.
- d. **Dispersión y falta de información clave para la gestión de áreas protegidas:** la información disponible sobre las áreas protegidas en el país está dispersa y con niveles heterogéneos de profundidad y calidad. Uno de los aspectos detectados durante la ejecución de los estudios de base para el proyecto, es la falta de información espacial



estandarizada sobre límites y superficie de las áreas, la falta de sistematización de los antecedentes tanto al interior de las instituciones como a nivel general, y la existencia de catastros difíciles de verificar por la debilidad de la información disponible. Lo anterior se suma a la diversidad de definiciones y objetos de conservación de las diferentes categorías de áreas protegidas que actualmente se están usando en el país, lo que genera dificultades para el adecuado establecimiento de los límites del Sistema Nacional de AP. Al respecto, se requiere definir la forma de incorporar en la lógica del sistema las áreas de preservación ecológica contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial, las zonas de interés turístico, las áreas de interés científico y las áreas libre de caza, la delimitación de acuíferos de alimentación de vegas y bofedales, y los esfuerzos público-privados asociados al Sendero de Chile.



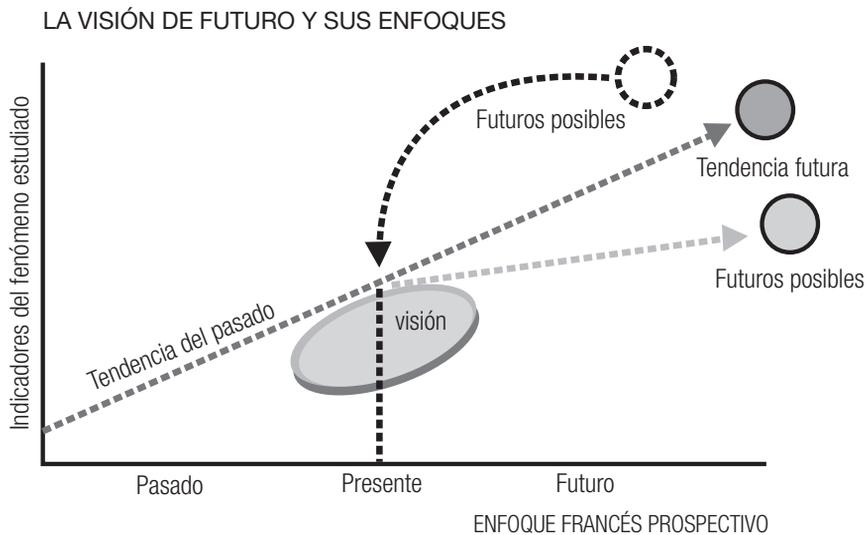
Fotografía gentileza de Jenny Contente G.

3. IMAGEN OBJETIVO PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA DESEADO

3.1. DESARROLLO DE LA IMAGEN OBJETIVO

A pesar de todos los esfuerzos y avances realizados, son conocidas las falencias del actual sistema nacional de áreas protegidas, tanto en sus aspectos institucionales, como financieros y de representatividad²⁰. Por ello, gana fuerza el diseño de una imagen deseada para efectuar el análisis de las brechas respecto a la situación actual. El desarrollo de la imagen objetivo está basada en el enfoque prospectivo del modelo francés²¹, el cual postula su construcción desde un "futuro deseable" considerado como una meta a alcanzar y no una continuidad corregida del pasado. Los elementos conceptuales y metodológicos utilizados se explicitan en la **Figura II-1**. Las brechas identificadas entre la situación actual y la deseada, con base en los objetivos y los lineamientos de implementación del Sistema, dan forma a la propuesta de estrategia y recomendaciones que representa el nivel de esfuerzo para el diseño y puesta en marcha del sistema.

Figura II-1. Esquema para la definición de escenarios a partir de una Imagen deseada para el futuro. Fuente: Adaptado de Cereceda(2009).

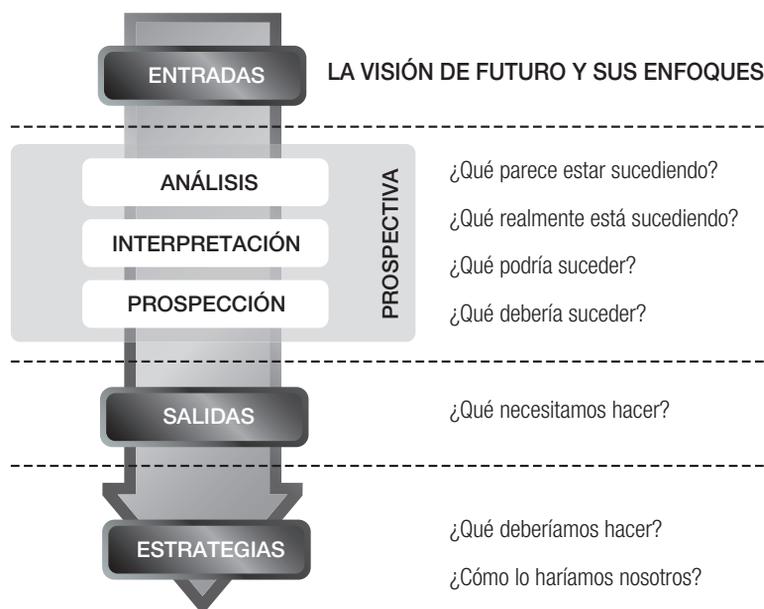


20 Señalan que el 20% del territorio nacional que está protegido, está mal distribuido.
 21 Cereceda M.; 2009.

La presente propuesta de imagen-objetivo se basa en un conjunto de elementos detectados en la consultoría, a partir de: I) la información disponible en el Proyecto GEF-SNAP, II) la revisión bibliográfica pertinente, y III) las opiniones de actores clave. A su vez, el esfuerzo está puesto en el análisis de lo que se ha denominado *factores estratégicos* y la consecuente construcción de un modelo de aproximación que permitió facilitar el trabajo de su identificación, descripción y caracterización para el diseño y despliegue del SNAP²².

Como se muestra en la **Figura II-2**, la **fase de análisis** implica responder a lo menos a la siguiente interrogante: ¿qué parece estar sucediendo?, lo cual ha sido fundamentalmente fruto de la revisión de fuentes secundarias tanto nacionales como internacionales que se expone sucintamente a continuación. La **fase de interpretación**, que responde a la pregunta ¿qué está realmente sucediendo?, fue otorgada por las entrevistas y reuniones con los distintos actores clave entrevistados, cuyo conocimiento, visión y experiencia en la materia permitió realizar una evaluación más crítica y acotada de la situación diagnosticada, proporcionando la oportunidad de identificar y especificar el conjunto de factores estratégicos. Finalmente, la **fase prospectiva** respondería a las interrogantes: ¿qué podría suceder? y ¿qué debería suceder? donde se propone innovar en una imagen que si bien recoge los aprendizajes del presente y del pasado, innova en una imagen objetivo nueva y basada en nuevos paradigmas referenciales.

Figura II-2. Enfoque prospectivo: Una propuesta de aproximación estratégica para la definición de un sistema de áreas protegidas en el marco de la conservación de la biodiversidad. Fuente: Cereceda (2009).



22 Ver listado de factores estratégicos.

Las fases de salida y estrategias del modelo se vinculan a la estructuración de una propuesta de gestión de riesgos y oportunidades de la alternativa de SNAP. En ella se diseñaron los lineamientos tendientes a la estructuración de un plan estratégico, con los elementos que deberían ser considerados para la selección e implementación de las recomendaciones.

La decisión adoptada está basada también en la necesidad de evaluar iniciativas innovativas, sobre todo a la luz de los resultados preliminares de las otras tres consultorías del Proyecto en esta etapa de puesta en marcha²⁴. Se trata finalmente de la necesaria construcción de un escenario o imagen deseada, que pueda constituirse en un aporte a la toma de decisiones, que permita revisar escenarios del nuevo sistema de AP con base en un modelo de gestión y financiamiento, con renovados parámetros jurídicos pero, por sobre todo, en un cambio de paradigma de cómo realizar una valoración de las áreas y de la medición de su eficiencia y eficacia. Esto se basa en que no obstante los grandes esfuerzos realizados en el país, no se puede hipotecar el diseño de un Sistema Nacional que no funcione de acuerdo a como ha sido concebido.

3.2. DESCRIPCIÓN DE LA IMAGEN OBJETIVO DEL SNAP

El SNAP es una parte flexible, relevante y dinámica de la gestión de la biodiversidad en Chile, es considerado de clase mundial, y es reconocido nacional e internacionalmente por su capacidad de resguardar y conservar el patrimonio natural y cultural de Chile generando oportunidades de desarrollo y de beneficios para las personas.

3.2.1. CONTEXTO ESTRATÉGICO

Las áreas protegidas juegan un papel relevante en la imagen de país en el marco de un mundo globalizado, por lo que el sistema debe superar el actual “desconocimiento acerca de Chile, de sus productos y servicios” y enfrentar la gran cantidad de recursos usados en promoción que destinan países competidores²⁵. Esta situación alude a la carencia de una política deliberadamente explícita para la promoción de las bondades patrimoniales de Chile, ya que el esfuerzo se ha concentrado más en las opciones que propician los negocios e inserción en los mercados internacionales, como aquella que llama al país a “aprovechar las oportunidades que surgen de los últimos tratados de libre comercio negociados por Chile”²⁶. Con ello, se alude a la importancia que tienen las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo para propósitos de alcanzar metas de desarrollo.

24 Las restantes tres consultorías están relacionadas con: El Análisis Jurídico de las Actuales AP; La Valoración Económica Detallada de las Áreas Protegidas de Chile; y El Análisis Estratégico de Experiencias Internacionales en Gestión y Financiamiento de Sistemas Nacionales de AP. 25/26 Lavados, H. (2005).

“Las campañas sectoriales de Chile²⁷ en el exterior que hoy existen, apuntan a la necesidad de generar una imagen única del país y no orientarse a satisfacer necesidades específicas”²⁸. Al mismo tiempo, y desde los esfuerzos de promoción turística se ha acuñado el eslogan “Chile, naturaleza que conmueve”, por muchos ya conocido, y con menor grado de difusión pero igualmente potente “Chile País Plataforma”, acuñado por CIE/CORFO.

Más allá de que estas campañas responden a atributos con los cuales se muestra el país, se genera una utilización ineficiente de recursos destinados a esos fines y al desarrollo de una identidad fragmentada y confusa. Entretanto, si bien se puede concordar que la imagen de Chile se establece desde distintas dimensiones, a lo menos la institucional, la geográfica y la de personas, se habrá de consensuar también en que “son las instituciones las que definen nuestras imágenes como personas y nos diferencian del resto de los países de la región. Esta imagen institucional nos promueve como un país deseable para invertir y trabajar”²⁹.

El trabajo realizado por el Proyecto “Chile-Imagen País”, que dependía de la Presidencia, y que dio lugar a la “Fundación Imagen de Chile”, realizó ya en 2005 una serie de proyecciones que señalaban que “contar con una Imagen País permitirá unificar todos los esfuerzos comunicacionales y/o dotar de una idea central común a las acciones específicas de cada industria u organización”. Ello “permitirá mejorar la eficiencia de los recursos de relaciones y marketing internacional y lograr un mayor impacto de las acciones políticas, comerciales y culturales”³⁰.

No cabe duda que el país ha sido capaz de construir una geografía económica, la que es un diferencial respecto a la región³¹, y donde su aprovechamiento, con íconos como la Patagonia, el desierto, Isla de Pascua, y en específico, aquellos vinculados a la industria agroalimentaria, se vende por el mundo entero. Un denominador común, que pone en valor y/o revaloriza *el capital natural*, es el que acuña la imagen: “Chile, naturaleza que conmueve”.

Lo es también porque Chile toma importancia a nivel mundial, y hoy más, como miembro aceptado en el privilegiado grupo de la OCDE. Entonces se debe preguntar: ¿qué le ofrece Chile a la humanidad? ¿Es naturaleza que conmueve? ¿Son servicios ambientales? ¿Es riqueza agroalimentaria sustentable?

Por todo ello, el nuevo sistema brinda un elemento medular de este análisis y establece un marco estratégico de relevancia para las áreas protegidas. El sistema debe constituir un instrumento que apoye la imagen de un país que resguarda su patrimonio, que vela por la sostenibilidad de sus recursos, y que ofrece productos trabajados en un medio limpio y libre de contaminación. Las áreas protegidas de Chile deberían ser reconocidas por su

27 A modo de ejemplo se pueden citar: Sabores de Chile (Prochile); Wines of Chile; Chilean Fresh Fruit Association, Chilealimentos, Comité Palta Hass, entre otros, citados en: Lavados, H. (2005).

28 Lavados, H. (2005).

29 Valdés, J. (2009).

30 Lavados, H. (2005).

31 Valdés, J. (2009).

aporte a la conservación de la biodiversidad, sus ambientes y sus paisajes, ofreciendo mecanismos y acciones que son valiosos para la humanidad y al país.

Actualmente un área protegida es más un estigma de lo que "no se toca", que una visión estratégica que permita pensar en los beneficios ofrecidos. Este cambio de paradigma pasa porque las tareas de conservación son actualmente casi un desincentivo para las acciones de desarrollo sustentable, sin enfatizar que el Sistema puede ser una opción que genere una serie de alternativas que surgen desde un concepto de "conservación sustentable". Entonces el nuevo sistema puede ser un eje sustantivo del proceso de desarrollo que contribuye a la gestión sustentable de la biodiversidad, para lo cual: I) resguarda el patrimonio natural y cultural; II) resguarda la imagen país; III) aporta a la memoria histórica; y IV) es una oportunidad de desarrollo y sustentabilidad para las personas sobre la base de los servicios ambientales.

El Sistema deberá al menos tomar en cuenta –sino resguardar– los siguientes cuatro elementos estratégicos:

a. Una visión proveniente y fundada no tan solo en el paradigma interno del país, sino también desde la potencialidad que otorga la inserción en la economía global y la vinculación con los problemas globales. Se constituye una oportunidad para el país y por ende para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la valoración de los ecosistemas– naturaleza y los recursos naturales allí contenidos– sobre todo los que se encuentran en un estado prístino, en especial, el agua, la fauna endémica y los sistemas de paisaje singulares.

b. La identidad y conservación del patrimonio natural y cultural asociado en un Sistema Nacional que cuenta con las capacidades para incorporarlo como un factor de desarrollo, conservación y generación de beneficios para el país y sus habitantes.

c. Una adecuada representación de los ecosistemas y especies prioritarias que son de preocupación o dan identidad a los territorios, con el criterio mínimo de conservar al menos el 10% como un indicador de base a la luz de una adecuada y correcta valoración de los servicios ambientales prestados.

d. Una estructuración a escala nacional con base en una fuente de financiamiento público y en los servicios ambientales que pueda ofrecer el sistema y para cual se habrán creado las capacidades institucionales que superen las brechas para lograr su valoración y uso efectivo.

Bajo estos elementos o directrices, se desprende la opción de entender que el SNAP deberá ser concebido como una política pública nacional y de Estado, concordante con los acuerdos que el país ha suscrito, incluyente de la diversidad ecosistémica y del patrimonio natural y cultural, abierto a las iniciativas territoriales desagregadas para que puedan –bajo directrices claras– ser incorporadas al sistema nacional, y como un esfuerzo por racionalizar el uso sustentable del territorio terrestre y marino en busca de un orden deseado en materias de conservación.

3.2.2. ALCANCE TERRITORIAL DEL SISTEMA

El SNAP es uno, pero no el único, de los instrumentos que contribuyen a asegurar la diversidad biológica y tutelar la preservación de la naturaleza. Por ello, uno de los esfuerzos que debe realizarse más allá del propio sistema, es asegurar que sus políticas estén en línea asegurando la integración, complemento y coherencia con los otros instrumentos de conservación de diversidad biológica.

El SNAP tendrá carácter nacional y aunque estará enfocado al resguardo, conservación y uso sustentable del patrimonio natural y cultural asociado representativo a nivel del país, también generará los lineamientos y criterios necesarios para orientar, validar y supervigilar todos los esfuerzos que, tanto actores públicos como privados, desarrollen a nivel regional y comunal en cuanto a la creación, formalización, administración y financiamiento de AP que respondan a objetivos de resguardo patrimonial de un espacio específico. El SNAP velará porque los objetivos nacionales sean adecuadamente abordados por las AP nacionales, asegurando que los esfuerzos regionales y comunales sean complementarios a este fin.

El sistema responde a una lógica nacional más que a una de agregación territorial con diversas aproximaciones; por ello, debe tener una visión única como país. Además, más que universalidad, debe tener diversidad, con el objeto de recoger las realidades dispares de la geografía nacional y sus modalidades o tipos de ocupación e identidades territoriales. En este marco, el SNAP busca contribuir a la conservación y gestión sustentable de especies, poblaciones y ecosistemas que conforman el patrimonio natural y cultural de Chile, promoviendo un desarrollo sustentable basado en la provisión de bienes y servicios ecosistémicos, la protección de los procesos naturales y la integración de distintos niveles de gobernabilidad y formas de administración de áreas terrestres, marinas, públicas y privadas, incluyendo corredores biológicos y zonas de amortiguación necesarias para asegurar la viabilidad y sostenibilidad de los esfuerzos de conservación.

3.2.3. MARCO POLÍTICO DEL SISTEMA

El marco político del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) está dado por la Convención de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad (ratificada por Chile en 1994), la Estrategia Nacional de Biodiversidad (aprobada por el Comité de Ministros de CONAMA en diciembre de 2003), el Plan de Acción Nacional de Biodiversidad (aprobada por el Comité de Ministros en abril de 2005), la Política Nacional de Áreas Protegidas (aprobada por el Comité de Ministros en diciembre de 2005), y el Plan de Acción de Corto Plazo para la Implementación de la Política Nacional de AP (2007-2008) (aprobado por el Comité de Ministros en marzo del 2007).

La Convención de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad establece cuatro grandes objetivos que se vinculan al diseño del sistema:

- La conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y, la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.
- La diversidad biológica desde un enfoque integral se define en sus tres dimensiones (genes, ecosistemas y especies).
- Se reconoce que la conservación de la diversidad biológica es una preocupación común para la humanidad y forma parte del proceso de desarrollo.
- Se establecen nexos entre las medidas tradicionales de conservación y la meta económica de utilizar en forma sostenible los recursos genéticos, entre otros aspectos.

La Estrategia Nacional de Biodiversidad, que se diseña y aprueba en cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas sobre Biodiversidad, es un documento marco para la gestión y protección de ecosistemas, especies y recursos genéticos del país, que constituye un importante hito en la defensa del patrimonio natural. En el marco del diseño del sistema establece que:

- Es un documento que se diseña y aprueba en cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas sobre Biodiversidad.
- Es un documento marco para la gestión y protección de ecosistemas, especies y recursos genéticos en nuestro país, que constituye un importante hito en la defensa de nuestro patrimonio natural.
- Su objetivo es conservar la biodiversidad del país, promoviendo su gestión sustentable, con objeto de resguardar su capacidad vital y garantizar el acceso a los beneficios para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.
- La estrategia promueve acciones que apunten a la supervivencia en el largo plazo de la biodiversidad representativa en el ámbito de los ecosistemas, especies y genes del país, comenzando con el establecimiento, al menos, de protección al 10% de la superficie de cada uno de los ecosistemas relevantes antes del 2010.

La Política Nacional de Áreas Protegidas, indica que "un país que crece sustentablemente debe asumir sus espacios naturales como oportunidades, que junto con cumplir funciones ambientales indispensables, son parte activa de la economía, generando ingresos y empleos para las comunidades locales y para el país". En el marco del diseño del sistema indica que:

- Se asume la necesidad de incorporar las AP como un elemento que contribuya al desarrollo del país y de sus habitantes asumiendo un cambio de paradigma.
- Se reconoce la interrelación indisociable de las actividades productivas y sus impactos —en distintos grados— sobre los recursos naturales y los ecosistemas que los contienen.

- Se infiere que el consumo de recursos naturales genera muchas veces conflictos con otros usos y que por ello, las AP y su protección, son necesarias para garantizar que los ecosistemas mantengan sus funciones.
- Se señalan objetivos de "asegurar la conservación y restauración de los ecosistemas de manera de reducir de forma importante el ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica antes del 2010".

El Plan de Acción de Corto Plazo (2007-2008) para la Implementación de la Política Nacional de AP, indica que:

- Las líneas prioritarias son: conservación y restauración de los ecosistemas; preservación de especies y del patrimonio genético, y la promoción de prácticas productivas sustentables.
- Dentro de sus líneas prioritarias transversales contempla la coordinación intersectorial; el establecimiento de mecanismos para la gestión de la biodiversidad; la promoción de la conciencia pública (educación y acceso a información); el fortalecimiento y coordinación de la investigación; y la consolidación de mecanismos de financiamiento.
- Los énfasis se ponen en proteger la biodiversidad a través del incremento de las áreas protegidas; el conciliar actividades productivas de bajo impacto con objetivos de conservación en áreas de alto valor biológico actualmente fuera de las AP; la protección de las especies más amenazadas; el fortalecimiento de la cooperación y coordinación intersectorial.

3.2.4. FUNCIONES DEL SISTEMA

El SNAP debe generar un marco político-institucional de alto nivel que defina los siguientes aspectos, que pasarían a ser las funciones estratégicas del sistema:

- La conducción de la Política Nacional de Áreas Protegidas y un proceso de mejoramiento continuo de sus alcances y oportunidades estratégicas como herramienta de desarrollo sustentable para el país.
- La generación y aplicación de criterios para la definición de las prioridades del país en el ámbito de la conservación y gestión sustentable de especies, poblaciones y ecosistemas terrestres y marinos.
- La generación de criterios y procedimientos generales y estandarizados para la creación, administración, manejo y financiamiento de áreas protegidas nacionales, regionales y comunales, públicas y privadas, terrestres y marinas, conforme a los objetivos de conservación que sean definidos para cada nivel territorial.
- La focalización del esfuerzo público en materia de investigación, generación y sistematización de información sobre áreas protegidas, y la coordinación con otros es-

fuerzos privados para la gestión de información e investigación aplicada en conservación de especies, poblaciones y ecosistemas chilenos, incorporando a instituciones académicas, sectores productivos, ONGs nacionales e internacionales, y centros de investigación especializados.

- La creación, promoción y aplicación de mecanismos público-privados de financiamiento de las áreas protegidas asegurando la integridad de los ecosistemas y la consolidación de oportunidades de desarrollo local, regional y nacional, con énfasis en la participación de las comunidades locales en los beneficios asociados a los bienes y servicios ambientales de las áreas protegidas.
- El establecimiento y ejecución de programas de control, certificación, evaluación y seguimiento a fin de asegurar que los diferentes subsistemas de áreas protegidas cumplan con los requerimientos de efectividad del manejo de acuerdo a las diferentes categorías que sean establecidas por el sistema.

3.2.5. CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA

El SNAP entenderá por "área protegida" a cualquier porción de territorio, delimitado geográficamente y establecido o reconocido como tal mediante un acto formal de la autoridad competente, y que es colocada bajo protección oficial con la finalidad de conservar el patrimonio natural y cultural asociado de Chile.

3.2.6. ORGANIZACIÓN

Los subsistemas que integrarán el SNAP se basan en el binomio propiedad de la tierra y administración del área protegida, existiendo las siguientes situaciones:

- **Subsistema público-público**, correspondientes a AP en territorios de propiedad pública y administradas directamente por la(s) institución(es) pública(s) competente(s).
- **Subsistema público-privado**, correspondientes a AP en territorios de propiedad pública y administradas mediante diferentes esquemas de concesiones parciales o totales a privados (corporaciones, fundaciones, empresas turísticas, comunidades indígenas, entre otros) para el manejo y control del área.
- **Subsistema privado-privado**, correspondientes a AP en territorios de propiedad particular (ONGs, empresas productivas, propietarios individuales o colectivos, comunidades indígenas, entre otros) que son administrados por los mismos propietarios o, en casos especiales, mediante un alianza estratégica con instituciones públicas competentes u otras organizaciones públicas o privadas (por ejemplo, mediante comités públicos-privados o figuras semejantes).

Hasta la fecha, se ha resuelto la propiedad de la tierra porque Chile ha delimitado sus áreas de protección basadas en bienes fiscales; sin embargo, esto ya no ocurrirá para

futuras o potenciales AP. Es sabido que una de las restricciones para la ampliación de superficie de protección está en la situación del dominio vigente del suelo, y el correspondiente derecho de propiedad que lo ampara constitucionalmente.

3.2.7. CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN

El SNAP considerará las categorías de protección actualmente existentes en el país y que se ajusten a la definición de AP, homologándolas en los ámbitos terrestres, marinos, dulceacuicolas o mixtos. El SNAP revisará tanto las categorías existentes como aquellas que requieren ser formalizadas o adoptadas, bajo criterios de racionalización y efectividad, homologando con las categorías recomendadas por la UICN, y generando los criterios necesarios para abordar la formalización de aquellas iniciativas que ahora no cumplen con la definición de AP. Sobre la base de la información disponible y generada durante la preparación y formulación del proyecto se desprende que las prioridades son:

- Formalización de aquellas iniciativas que no cumplan con la definición de AP, por ejemplo: áreas protegidas privadas³² y sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad.
- Adopción de nuevas categorías de protección, por ejemplo: corredores biológicos, zonas de amortiguación y áreas de uso múltiple asociadas a las Reservas de la Biosfera y otros modelos similares³³.
- Revisión tanto de las categorías existentes como aquellas que requieren ser formalizadas o adoptadas, bajo criterios de racionalización y efectividad, considerando la posibilidad de homologación con las categorías recomendadas por la UICN.
- "Identificar objetivos nacionales" y que los objetivos nacionales sean adecuadamente abordados por las AP nacionales, procurando que los esfuerzos regionales y comunales sean complementarios a este fin.
- El SNAP generará los lineamientos y criterios necesarios para orientar y supervigilar todos los esfuerzos que tanto actores públicos como privados desarrollen a nivel regional y comunal en cuanto a la creación, formalización, administración y financiamiento de AP que respondan a las prioridades de una región o comuna específica.
- El SNAP se construirá con un enfoque ecosistémico.
- El enfoque deberá contribuir en la lógica de un esfuerzo integral de conservación.

32 La Ley 19.300/94 en su artículo 35 señala que el Estado fomentará e incentivará la creación de Áreas Protegidas de Propiedad Privada, las que estarán afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al SNASPE. El artículo 36 agrega que un reglamento establecerá los requisitos para la creación de este tipo de áreas, las franquicias tributarias y limitaciones. Actualmente las áreas protegidas privadas no cuentan con un reglamento, por lo que no existe regulación de esas iniciativas de protección. Sin embargo, en algunos casos las áreas protegidas privadas han sido formalizadas mediante la declaratoria de Santuario de la Naturaleza.

33 Al respecto, CONAMA está promoviendo la consideración de los Parques Naturales Regionales de Francia como una opción que permitiría abordar la compleja situación de territorios fragmentados, diversa propiedad de la tierra y usos múltiples de los recursos naturales.

El enfoque deberá contribuir y promover la conectividad entre las diferentes AP, la generación de corredores biológicos y zonas de amortiguación para incrementar la viabilidad de las poblaciones de especies de flora y fauna que sean objeto de conservación³⁴.

4. ANÁLISIS DE PLANIFICACIÓN CONCURRENTE

4.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

4.1.1. POLÍTICA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

La Política Nacional de Áreas Protegidas, fue aprobada por el Consejo de Ministros de CONAMA el 27 de diciembre del 2005 y constituye el marco orientador para la estrategia nacional de áreas protegidas.

La visión de esta política es la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que garantice la convivencia armónica de los objetivos de protección de ecosistemas, desarrollo económico y equidad social integrando los esfuerzos públicos y privados. Es decir, pretende sustentar las bases para conducir adecuadamente la integración de las áreas protegidas al proceso de desarrollo del país; mostrándolas como oportunidades, ya que cumplen funciones ambientales y además pueden formar parte activa de la economía, generando ingresos y empleos para las comunidades locales y el país.

Entre sus objetivos se encuentra la creación e implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que represente la diversidad biológica y cultural de la nación. La incorporación de actores para la creación, manejo y evaluación de las áreas protegidas, el fortalecimiento de la conciencia ciudadana, la incorporación del sector privado en la gestión y manejo de las áreas protegidas, etc.

4.1.2. CONVENCION DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

La Política Nacional de Áreas Protegidas alude a que "en tanto signatario de diversas convenciones internacionales, el país debe esforzarse en alcanzar la adecuada implementación de las exigencias que ellas imponen. Entre ellas, el Programa de Áreas Protegidas del Convenio sobre Diversidad Biológica, que urge a los países ratificantes a crear una red de AP que permita poner bajo alguna categoría de protección a lo menos un 10% de la superficie de los ecosistemas relevantes a nivel nacional, basado en una selección cientí-

³⁴ Para ello, se pondrá atención en los esfuerzos que se están desplegando en el país, por ejemplo en el ámbito del Sendero de Chile, Rutas Patrimoniales y de otras iniciativas sectoriales (MOP, MBN, SERNATUR) vinculados con el mejoramiento de accesos a las AP y la generación de destinos turísticos integrados a las AP, toda vez que los instrumentos y formas de implementación asociados podrán contribuir a la definición del marco adecuado para los corredores, zonas de amortiguación y áreas de usos múltiples en torno a las AP. No obstante, esto requiere ser abordado conjuntamente con la definición de una clasificación integrada de ecosistemas y los criterios para la determinación de sitios prioritarios para la conservación de la diversidad biológica y cultural asociada.

fica y técnicamente fundada, la evaluación de factores de amenaza y viabilidad de largo plazo, así como su relación de costo-efectividad"³⁵.

Se debe señalar que en cumplimiento al Convenio de Biodiversidad, se preparó la **Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENBD)** como marco para la gestión y protección de ecosistemas, especies y recursos genéticos en nuestro país, que constituye un importante hito en la defensa de nuestro patrimonio natural. El proceso de elaboración de la Estrategia incluyó una etapa de diagnóstico del estado de la biodiversidad terrestre y acuática en el país. Este permitió constatar que en Chile existen 14.123.571 hectáreas de biomas que se encuentran protegidos bajo el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). Este sistema cuenta con 94 unidades, distribuidas en 31 Parques Nacionales, 48 Reservas Nacionales y 15 Monumentos Naturales, equivalentes aproximadamente al 19% del territorio nacional"³⁶.

El Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Biodiversidad es básicamente una ruta de navegación, que refleja las prioridades y expectativas de la sociedad en su conjunto para avanzar en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Este Plan se basa en los lineamientos que entrega la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), aprobada por el Consejo de Ministros de CONAMA en diciembre de 2003, así como el marco institucional y regulatorio vigente³⁷.

Esta convención reconoce el valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes, tanto para la humanidad, como para las comunidades locales y las poblaciones indígenas con sistemas de vida tradicional. Además, afirma que la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad y asigna a los Estados la responsabilidad de su conservación y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos.

Admite que se necesitan inversiones para conservar la diversidad biológica, pero que estas inversiones pueden traer una serie de beneficios ecológicos, sociales y económicos; siendo estos dos últimos esenciales para la erradicación de la pobreza de los países en desarrollo.

Los objetivos principales que persigue esta convención son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

4.1.3. ESTRATEGIA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

La Estrategia Nacional de Biodiversidad, surge producto del Convenio sobre Diversidad Biológica suscrito y ratificado por el país en el año 1994.

35 Política Nacional de Áreas Protegidas, Chile, diciembre de 2005, Capítulo Introductorio.

36 [http://www.directemar.cl/spmaa/Medio%20Ambiente%20\(Internet\)/pma/biod.html](http://www.directemar.cl/spmaa/Medio%20Ambiente%20(Internet)/pma/biod.html)

37 Plan de Acción integrado de Biodiversidad, Chile, 2007. CONAMA-Comité Operativo de Biodiversidad (COB).

Esta estrategia reconoce la importancia de la biodiversidad como eje de la vida sobre la tierra y concentra sus esfuerzos en su conservación, incluyendo el uso sustentable de sus componentes. Reconoce además que la conservación de la biodiversidad es de interés común para toda la sociedad, así como una parte integrante del proceso de desarrollo.

Considera a la biodiversidad como los ecosistemas, las comunidades de especies de animales y vegetales, las especies y sus interrelaciones y sus recursos genéticos. Toda la diversidad de vida que existe en los mares, agua dulce y ambientes terrestres, participa en los procesos que inciden sobre el equilibrio del clima, ciclo del agua, evolución de los suelos, etc.

A partir de mayo del año 2002, cada región del país comenzó a elaborar estrategias regionales para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

4.1.4. PLAN DE ACCIÓN DE PAÍS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD 2004 – 2015

El Plan de Acción de País nace como respuesta a los requerimientos establecidos por el Gobierno y la Convención de Diversidad Biológica, ratificada por Chile en 1994, y se basa en los lineamientos que entrega la Estrategia Nacional de Biodiversidad (2003) y en el marco regulatorio vigente, siendo aprobado en abril del año 2005.

Este Plan constituye una visión conjunta entre actores relevantes de la sociedad chilena sobre los pasos para avanzar de manera sostenida en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica al año 2015. Considera además otras visiones derivadas de compromisos internacionales en materias de diversidad biológica y el uso sostenible de los recursos naturales.

El Plan comprende la totalidad de las acciones y compromisos relevantes para avanzar en la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad en el corto, mediano y largo plazo.

4.1.5. INFORMES DE LA OCDE

a. Estudio Territorial Chile (OCDE 2009). En este documento se incluye el propósito de mejorar la gestión sustentable de los recursos naturales. En particular, realizar un uso sustentable de los bosques chilenos sería importante para conservar la rica diversidad biológica del país y asegurar la sustentabilidad y diversidad económica, especialmente en las regiones del sur. Entre las principales recomendaciones se afirma que el crecimiento del país no se da en un espacio virtual, ocurre en el territorio. Por tanto, se requieren territorios, regiones y comunas más fuertes, más autónomas, con mayor capacidad para tomar sus propias decisiones y así planificar su desarrollo, para focalizar los recursos y las inversiones. Agrega que las regiones deben ser más competitivas, ya que son ellas las que se insertarán con mayor éxito en el mercado global.

b. **Evaluación del Desempeño Ambiental de Chile (OCDE 2005).** El Informe de la OCDE señala siete recomendaciones en su capítulo sobre "Conservación de la Naturaleza y la Diversidad Biológica". Estas son consecuentes con un análisis diagnóstico elaborado en dicho informe del cual se extraen sus principales componentes, que se listan a continuación:

- Hasta la fecha la protección de la naturaleza no ha contado con el énfasis y los recursos suficientes para enfrentar las amenazas de largo plazo de la diversidad biológica altamente endémica de Chile.
- No hay ninguna *ley específica de conservación de la naturaleza*, y las estructuras institucionales y de manejo dan una importancia secundaria a los objetivos de conservación ante las metas más amplias de los organismos relevantes.
- A pesar de las mejoras registradas durante el período evaluado, los *fondos* para la protección de la naturaleza y la diversidad biológica, y para velar por el cumplimiento de las normas, son *insuficientes*.
- Las especies del país, su estado de conservación y el funcionamiento de los ecosistemas continúan siendo *insuficientemente conocidos*.
- Las políticas gubernamentales no reconocen adecuadamente el valor de la naturaleza como un *activo vital para la industria turística* ni aprovechan el potencial del turismo al máximo para así contribuir al financiamiento del manejo de la naturaleza.
- A pesar del alto índice de protección general, muchos ecosistemas y hábitat significativos están subrepresentados, y al ritmo actual de avance el *objetivo de proteger el 10% de todos los ecosistemas significativos* para el año 2010 no se cumplirá.
- El manejo de las áreas protegidas sufre de falta de financiamiento e inversión. La ausencia de un sistema eficaz de planificación territorial, con excepción de los mecanismos de planificación sectorial, hace que los hábitats fuera de las áreas protegidas sean sumamente vulnerables a la destrucción.
- *Los bosques nativos* que no están en áreas protegidas continúan expuestos a incendios originados por el hombre y a la tala ilegal de especies valiosas.
- Hasta la fecha solo se ha logrado un progreso limitado en integrar consideraciones sobre la diversidad biológica en el *manejo del agua*.

Las siete recomendaciones que incluye el capítulo son las siguientes:

- Completar y ejecutar en su totalidad los *planes de acción y estrategias de diversidad biológica nacional y regional* y asignarles los recursos apropiados.
- Revisar los acuerdos *institucionales y legislativos* para el manejo de la naturaleza y la diversidad biológica.
- Desarrollar una *visión estratégica* de los papeles complementarios de las áreas pro-

tegidas estatales y privadas con el fin de lograr una *red coherente de áreas núcleo protegidas*, zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos.

- Incrementar los *esfuerzos financieros* para satisfacer el objetivo de proteger el 10% de todos los ecosistemas significativos en Chile (incluidas las áreas costeras y marinas) y fomentar las actividades para la *aplicación de la legislación relacionada con la naturaleza*.
- Establecer una iniciativa coordinada de los organismos estatales y las instituciones académicas para construir la base de *conocimientos científicos* (incluida la elaboración de un catálogo de las especies vivas) necesaria para el manejo de la naturaleza.
- Acelerar el avance hacia el establecimiento de un sistema eficaz de *ordenamiento territorial* que sea capaz de incorporar los valores de la diversidad biológica.
- Identificar y usar mecanismos adicionales, incluidos los instrumentos económicos, para crear oportunidades en las *políticas de turismo y de naturaleza* de beneficio mutuo.

4.1.6. SITIOS PRIORITARIOS DE CONSERVACIÓN (CONAMA)

A partir de mayo de 2002 se inició un proceso en cada una de las regiones del país para elaborar Estrategias Regionales para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad. El proceso fue participativo y diseñado de manera de incorporar tempranamente en el proceso a los actores relevantes e interesados (autoridades, servicios públicos, sector académico, sector privado, y organizaciones de la sociedad civil).

Este proceso regional apuntó a identificar sitios prioritarios para la conservación como oportunidad de emprender acciones de protección, privilegiándose aquellos que reúnen características ecosistémicas relevantes junto con consideraciones sociales y culturales. Se han seleccionado a la fecha más de 300 sitios a nivel nacional, que abarcan ambientes terrestres, marinos, de aguas dulces e islas.

La Comisión Nacional del Medio Ambiente estableció como meta de mediano plazo la protección del 10% de la superficie de los ecosistemas más relevantes del país, medida considerada internacionalmente apropiada, para la protección de la biodiversidad que los caracteriza.

A la identificación de estos sitios prioritarios, se deben sumar necesariamente aquellas áreas de valor ecológico que están siendo hoy día manejadas por privados y ONGs, y que sin duda serán un aporte a la conservación del 10% de los ecosistemas relevantes del país. Asimismo, la conservación deberá ser vista como un proceso de integración entre las actividades productivas y las áreas de protección de la biodiversidad, entendiendo esto como un proceso paulatino en el que se promuevan las prácticas productivas sustentables, que permitan un adecuado desarrollo y mantención de la estructura y funciones que cumplen los ecosistemas para el bienestar de las personas³⁸.

38 <http://www.conama.cl/portal/1301/article-35000.html>

“La CONAMA elaboró un catastro con 68 sitios de biodiversidad prioritarios de resguardar³⁹. La importancia de estos lugares está en que albergan ecosistemas y especies muy valiosas y relevantes tanto de flora como de fauna, muchos de los cuales se encuentran incluso reconocidos internacionalmente como importantes para la conservación de la biodiversidad. La identificación de estos sitios es producto del trabajo coordinado entre la comunidad y los sectores privados y público, quienes en cada región definieron los lugares más importantes de proteger. Esto es trascendental si se considera que la mayor parte de ellos está en manos de privados⁴⁰.”

“Un sitio prioritario es un área terrestre, marina o costero-marina con alto valor para la biodiversidad, el cual ha sido identificado a través de un proceso sistemático y reconocido a nivel regional y nacional. Debido a las presiones sobre el hábitat de las especies y el alto endemismo de Chile central, el bosque templado-lluvioso valdiviano y la Cordillera de los Andes de la Región de Antofagasta y Atacama forman parte de los sitios más importantes a nivel mundial por su biodiversidad y se han denominado puntos calientes o “hotspots” de la diversidad biológica global⁴¹.”

4.1.7. ESTRATEGIAS REGIONALES DE BIODIVERSIDAD

“Asimismo, la propuesta de Estrategia –Nacional- tiene como importante antecedente el proceso regional de elaboración de las Estrategias regionales. A partir de mayo de 2002 se llevó a cabo un proceso en cada una de las regiones del país para elaborar Estrategias Regionales para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad. Este incluyó la elaboración de un diagnóstico del estado de conservación de la biodiversidad regional, identificar actividades antrópicas que la afectan (positiva o negativamente); y acordar lineamientos estratégicos y prioridades de acción.

El proceso fue altamente participativo y diseñado de manera de incorporar a los actores relevantes e interesados (autoridades, servicios públicos, sector académico, sector privado, y organizaciones de la sociedad civil) tempranamente en el proceso, de manera que las propuestas de acción fueran acordadas⁴².”

Los objetivos de la estrategia para la diversidad biológica constituyen declaraciones genéricas para la orientación de las políticas, mientras que las 13 estrategias regionales presentan un mayor detalle⁴³.

39 Esta información se encuentra en: <http://www.sinia.cl/1292/article-37759.html>

40 <http://www.sinia.cl/1292/fo-article-28019.pdf>

41 Fuente: Plan de Acción integrado de Biodiversidad, Chile, 2007. CONAMA-Comité Operativo de Biodiversidad (COB).

42 [http://www.directemar.cl/spmaa/Medio%20Ambiente%20\(Internet\)/pma/biod.html](http://www.directemar.cl/spmaa/Medio%20Ambiente%20(Internet)/pma/biod.html)

43 <http://www.conama.cl/portal/1301/article-35115.html>

4.1.8. PROYECTOS GEF

La Estrategia Nacional de Protección para la Biodiversidad definida por el país, y aprobada en el año 2003, se fundamenta en la necesidad de compatibilizar desarrollo y protección de la naturaleza. Sus lineamientos comprometen la creación de áreas protegidas, que junto con resguardar y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural único, apuntan a alcanzar un equilibrio entre conservación y desarrollo.

De acuerdo a lo establecido anteriormente y a la prioridad estratégica de Biodiversidad del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), los Proyectos GEF buscan:

- Catalizar la Sustentabilidad de las Áreas Protegidas mientras se busca avanzar en la maduración de un Sistema de Áreas Protegidas en Chile, con áreas efectivamente protegidas, aumentando la contribución de los propietarios privados a los objetivos nacionales de áreas protegidas.
- Entregar un modelo repetible de cómo las áreas de conservación pública y privada pueden establecerse dentro de una propuesta sistémica, con un mecanismo efectivo de co-manejo.

Bajo este lineamiento las áreas propuestas en los Proyectos GEF surgen como una herramienta de gestión para proteger y manejar los recursos patrimoniales de carácter natural y cultural, contenidos en ellas y las áreas de influencia colindante. Esta herramienta posibilita la generación de actividades productivas de bajo impacto, el manejo a escala local de los recursos naturales, el mejoramiento de calidad de vida de sus habitantes y la suficiencia económica del área bajo protección, por medio de un modelo de conservación que sirva de ejemplo y réplica para otras zonas del país, a través de la instalación y supervisión de planes de manejo para cada uno de los territorios asignados en cada uno de los proyectos. A su vez el conjunto de iniciativas busca generar acuerdos público-privado con el fin de lograr un marco legal que le dé sustento al objeto central de conservación, la incorporación de modelos de conservación sustentable, principalmente asociado al turismo.

A nivel de estrategia, los proyectos se incluirán en la estrategia del PNUD bajo la meta Medio Ambiente, sub-meta Instrumento para la Sustentabilidad del Medio Ambiente. Dicha meta incluye los siguientes productos esperados: "Una capacidad mejorada de las autoridades locales y sectoriales, y del sector privado en manejo ambiental" e "Integrar la preocupación por y el compromiso con el medio ambiente mundial en los planes y políticas de desarrollo nacional".

Respecto a las líneas de trabajo de los proyectos GEF, estos se encuentran alineados en base a los siguientes puntos:

- Creación de mecanismos institucionales y financieros que sustenten los modelos establecidos en cada proyecto en el largo plazo.
- Implementar programas de capacitación y educación ambiental.
- Difundir y ampliar el concepto de Áreas Protegidas, a través de la inclusión y creación

de nuevos tipos de AP en las que se realiza un uso sustentable de los recursos para cada territorio.

- Fomentar y difundir alianzas de cooperación y asociatividad entre las áreas privadas y públicas, por medio del desarrollo de experiencias piloto.

4.2. VINCULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN CONCURRENTE Y LOS FACTORES ESTRATÉGICOS DEL FUTURO SNAP

En este capítulo de la evaluación se ha restringido el análisis de concurrencia a los siguientes instrumentos para vincularlos con los factores estratégicos (**Tabla II-2**):

- Política Nacional de Áreas Protegidas.
- Convención de Diversidad Biológica.
- Estrategia Nacional de Biodiversidad.
- Plan de Acción de País para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2004 – 2015.



Tabla II-2: Síntesis de la vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SAP				
Factor estratégico	Política Áreas Protegidas (2005)	Convención de Diversidad Biológica (1992)	Estrategia Nacional de Biodiversidad	Plan Acción a corto plazo
1. Política de conservación	<p>Chile vive de la explotación y/o explotación de los recursos naturales y de su biodiversidad. Es importante asegurar que los beneficios de este proceso de desarrollo lleguen a todos los sectores de la sociedad considerando a la vez la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Las Áreas Protegidas son los espacios naturales que el país debe asumir como oportunidades, las que cumplen funciones ambientales indispensables y además son parte activa de la economía, generando ingresos y empleos.</p>	<p>Esta convención establece que cada país debe elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Cada país además deberá adaptar la normativa vigente para que reflejen las medidas convenidas pertinentes para las partes contratantes interesadas.</p> <p>Entre las principales medidas que establece esta convención y que se relacionan con el desarrollo sostenible se encuentra (a) la integración de la conservación de la diversidad biológica en las políticas, planes y programas; (b) la promoción de un desarrollo ambiental adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, para aumentar la protección de esas zonas; (c) reconocer, respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes a la conservación y usos sostenibles de la diversidad biológica, todo esto mediante la adecuación de la legislación actual; (d) adoptar medidas económicas y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica; etc.</p> <p>Las medidas mencionadas, entre muchas otras establecidas en la Convención, demuestran la relación que posee la diversidad biológica con el desarrollo del país y la vida de las personas.</p>	<p>Entre los principios de esta estrategia se encuentra <i>la participación</i>, de modo de entender los intereses y necesidades para construir acuerdos basados en objetivos y acciones comunes. Otro principio es <i>la justicia y equidad</i> entre grupos sociales y étnicos, género y generaciones, en la distribución de beneficios de uso sostenible de la biodiversidad en los costos de su conservación. El respeto a toda forma de vida y a las diferentes formas de conocimiento y uso sustentable de la biodiversidad generadas y transmitidas generacionalmente.</p> <p>El <i>uso sustentable</i> es otro de los principios de esta estrategia y surge de la necesidad de encontrar métodos de explotación que permitan la sustentabilidad de la actividad productiva y por otra parte, alternativas de uso no extractivos de la biodiversidad que sean a la vez sustentables y económicamente rentables.</p> <p>Por último, el principio de <i>Cooperación entre actores</i>, se focaliza en la realización de acciones complementarias entre agentes privados, públicos y las organizaciones ciudadanas; son requisitos para la gestión sustentable de la biodiversidad.</p>	<p>La imagen objetivo de este Plan supone a Chile en el año 2015, como un país que valora, respeta, protege el patrimonio natural y sus componentes esenciales, siendo estos conservados por la comunidad en general y por los agentes relacionados con el uso sostenible de la biodiversidad, como base de la identidad nacional y sus expresiones regionales y locales, para el desarrollo y bienestar de las generaciones presentes y futuras.</p> <p>Como eje del desarrollo sustentable del país, la participación demuestra su relevancia en este Plan. La cooperación público-privada se prevé como un eje sustancial en el escenario futuro al año 2015, al igual que el involucramiento ciudadano para que las acciones cotidianas incluyan valores ambientales a favor de la diversidad biológica.</p> <p>Este Plan promueve la sostenibilidad en los usos de los recursos naturales renovables del país por parte de las múltiples actividades humanas y el despliegue de oportunidades de desarrollo que incorporen criterios compatibles con la conservación de la diversidad biológica.</p>

Tabla II-2: Síntesis de la vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SAP				
Factor estratégico	Política Áreas Protegidas (2005)	Convención de Diversidad Biológica (1992)	Estrategia Nacional de Biodiversidad	Plan Acción a corto plazo
1. Política de conservación	<p>El segundo principio de esta política es el fortalecimiento de la participación de las comunidades locales y/o pueblos originarios en la conservación de áreas protegidas.</p> <p>El sexto lineamiento estratégico: Generar condiciones favorables para el desarrollo del turismo en particular y de otras actividades productivas, compatibles con los objetivos de protección y funcionamiento del Sistema, en concordancia con los intereses de las comunidades locales y con los objetivos de desarrollo regional, busca establecer planes de manejo en las AP y definir claramente las posibilidades y límites de actividades turísticas o productivas, compatibles con los objetivos de conservación del área.</p>	<p>La educación, la investigación científica, la promoción mediante medios de comunicación masivos y la utilización sostenible de los recursos son las únicas actividades compatibles con la conservación que se enuncian en esta convención.</p>	<p>En el lineamiento estratégico tercero se proponen una serie de prácticas productivas sustentables que aseguran el mantenimiento de la biodiversidad, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Turismo Sustentable; • Agricultura Sustentable; • Pesca Sustentable; • Minería Sustentable; • Silvicultura Sustentable. <p>La educación ambiental, su fortalecimiento, al igual que la conciencia pública y el acceso a la información en el ámbito de biodiversidad forman parte del lineamiento estratégico número seis.</p> <p>El séptimo lineamiento estratégico, propone el fortalecimiento y la coordinación de la investigación que permita mejorar el conocimiento sobre la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.</p>	<p>Uno de los objetivos específicos señala la importancia de promover la sostenibilidad en los usos de los recursos naturales renovables del país por parte de las múltiples actividades humanas y desplegar oportunidades de desarrollo que incorporen criterios compatibles con la conservación de la diversidad biológica.</p> <p>Mediante las líneas de acción de los ejes estratégicos, en este Plan, se sugieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos Voluntarios, que buscan incorporar la variable diversidad biológica en los distintos sectores productivos. • Programas de Educación Formal en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. • Programa de apoyo a la gestión participativa y educación no formal en materia de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Se busca el involucramiento ciudadano en esta materia, especialmente de las comunidades locales.
	<p>Introducir en el sistema normativo y legal del país la conservación, como un factor relevante para el desarrollo del país, mediante un respaldo validado por la nación.</p>	<p>Los objetivos nacionales que se deben barajar para que la conservación sea efectiva parten de la creación de una Estrategia, planes o programas para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.</p>	<p>El quinto lineamiento estratégico propone establecer mecanismos formales y no formales requeridos para asegurar la óptima gestión de la biodiversidad. Entre los mecanismos que propone se en-</p>	<p>Para gestionar los objetivos nacionales de conservación, uno de los objetivos específicos de este Plan es establecer reglas claras y realistas, proyectar la investigación apli-</p>

Tabla II-2: Síntesis de la vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SAP

Factor estratégico	Política Áreas Protegidas (2005)	Convención de Diversidad Biológica (1992)	Estrategia Nacional de Biodiversidad	Plan Acción a corto plazo
<p>1. Política de conservación</p>	<p>Para esto en el lineamiento estratégico primero se pretende: <i>Estructurar un Sistema Nacional de AP terrestres y acuáticas, a partir de lo existente y de las adecuaciones jurídicas, normativas e institucionales en los subsistemas público, privado y público-privado, para optimizar la gestión y protección de dichas áreas.</i> Las actividades para cumplir con este lineamiento son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar la institucionalidad responsable del SNAP públicas, privadas, terrestres y acuáticas, con disponibilidad de recursos y dependencia del Estado, que integre, articule y estandarice las categorías de áreas de protección, actuales y futuras, como asimismo sus instrumentos de gestión; • Concordar las categorías de protección para la conformación del sistema y su desagregación en los diferentes subsistemas; • Generar las disposiciones legales y administrativas, que adecuen la institucionalidad a establecer, salvaguardando la estabilidad del Sistema en el tiempo; etc. 	<p>Los objetivos de esta estrategia deben verse reflejados en cada política que se relacione con la conservación, como se señala en el artículo 8:</p> <p><i>Con el arreglo de su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.</i></p>	<p>cuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cooperación público privada, mediante la generación de acuerdos y la combinación de sectores para preservar y para otro tipo de usos. • Generación de antecedentes que apoyen la elaboración y dictación de normas ambientales. • Los instrumentos de ordenamiento territorial, que reconozcan áreas de protección de recursos naturales; etc. 	<p>cada para la toma de decisiones, fortalecer la coordinación pública y público-privada y cumplir con los marcos regulatorios actuales.</p> <p>Entre las líneas de acción de los diversos lineamientos estratégicos se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer una red nacional de AP terrestres y costero-marinas. Con este sistema se busca que los esquemas vigentes y en desarrollo se operacionalicen para una protección efectiva, coordinada y participativa de los sitios prioritarios. • La implementación y consolidación del reglamento de clasificación de especies de flora y fauna silvestre según estado de conservación; • La creación de un programa nacional de especies invasoras; • La regulación al acceso al patrimonio genético, mediante bancos de germoplasma.
<p>2. Servicios aportados por los Ecosistemas Protegidos</p>	<p>No se especifica sobre los servicios ambientales que puede aportar la creación del sistema de áreas pro-</p>	<p>No se especifican los servicios ambientales que deban representarse en la estrategia, plan o programa que debe crearse con las medidas</p>	<p>Considera a los servicios ambientales de la biodiversidad en los principios de la Estrategia. A modo de la contribución de</p>	<p>Este Plan busca generar mecanismos de financiamiento para contar con recursos financieros tendientes</p>

Tabla II-2: Síntesis de la vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SAP

Factor estratégico	Política Áreas Protegidas (2005)	Convención de Diversidad Biológica (1992)	Estrategia Nacional de Biodiversidad	Plan Acción a corto plazo
3. Representatividad de las Áreas Protegidas	<p>tégidas, sin embargo éstos se mencionan en un lineamiento estratégico con el fin de obtener beneficios y sustento económico para el funcionamiento eficiente del sistema.</p> <p>Lineamiento Estratégico 5: <i>Asegurar los recursos públicos necesarios para el funcionamiento eficiente del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y para la implementación de las líneas de acción marco de esta política, considerando, además el concurso de otras fuentes de financiamiento.</i> Plantea la Creación de un Fondo Nacional de AP, concursable, cuyas fuentes de financiamiento sean diversas, como pagos de concesionarios, compensaciones del SEIA, Fondo de Protección Ambiental, Pago por Servicios Ambientales, etc., y estén destinadas a atender necesidades como el monitoreo ambiental, fortalecimiento de actividades de planificación, manejo de áreas protegidas, educación ambiental, etc.</p>	<p>que señala la convención ni tampoco se enumeran los beneficios económicos que tienen los servicios ambientales.</p> <p>Sin embargo reconoce la importancia de la diversidad biológica para la cultura, para la ecología, para la sociedad, etc., como se muestra a continuación entre las declaraciones de las partes contratantes:</p> <p><i>Conscientes del valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes.</i></p> <p>Con esto se muestra que las partes contratantes están conscientes de lo declarado y de los beneficios asociados a la conservación de AP, no así de los beneficios ambientales que estas prestan.</p>	<p>la biodiversidad como una fuente de riqueza que sustenta las muchas y varias formas productivas de la sociedad y el bienestar general de la población.</p> <p>En el lineamiento estratégico número 8: Consolidar Mecanismos para el Financiamiento requerido para la conservación de la biodiversidad, define a los servicios ambientales como un mecanismo de financiamiento para las áreas protegidas, e incluye a los derechos transables como un mecanismo complementario.</p>	<p>a propiciar acciones de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica por parte de agentes públicos y privados. Entre estos mecanismos se encuentran los servicios ambientales, entre otros como: fondo nacional de protección de la diversidad biológica, el presupuesto público para la conservación de la diversidad biológica.</p>
	<p>La representatividad es un principio en esta política; asegurar la protección de la biodiversidad de ecosistemas relevantes, en muestras que permitan la sobrevivencia de la ma-</p>	<p>En el artículo 7, al referirse a Identificación y Seguimiento, establece que la parte contratante debe identificar los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible,</p>	<p>El segundo lineamiento estratégico: Asegurar la preservación de especies y del patrimonio genético, busca priorizar la protección de las especies amenazadas mediante la definición de la institucional-</p>	<p>Entre los objetivos se encuentra el de asegurar la mantención de la integridad de los ecosistemas representativos del país y la conservación de la diversidad biológica, a</p>

Tabla II-2: Síntesis de la vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SAP

Factor estratégico	Política Áreas Protegidas (2005)	Convención de Diversidad Biológica (1992)	Estrategia Nacional de Biodiversidad	Plan Acción a corto plazo
<p>3. Representatividad de las Áreas Protegidas</p>	<p>yoría de las especies chilenas, basado en una selección científica y técnicamente fundada, la evaluación de factores de amenaza y viabilidad de largo plazo, así como su relación de costo-efectividad.</p> <p>El tercer lineamiento estratégico pre-tendente: <i>Contar con muestras representativas de los ecosistemas terrestres, marinos y dulce-acuicolas del país, según compromisos internacionales y la Estrategia Nacional de Biodiversidad, asegurando la existencia de muestras de cada uno de estos en el Sistema Público.</i> De esta manera reconoce como necesidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La identificación de los ecosistemas a representar en el Sistema, en lo terrestre, dulce-acuícola y marino; • La evaluación de la representatividad actual de los diferentes ecosistemas declarados, en los distintos subsistemas, con el objeto de establecer aquellos que deberían ser incluidos en el Sistema; • La incorporación al Sistema de AP de los ecosistemas no representados o subrepresentados y; • La revisión de disponibilidad de terrenos fiscales para ampliar la cobertura de representatividad de las AP, ampliando los terrenos del SNASPE. 	<p>teniendo en consideración las siguientes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ecosistemas y Hábitats que: Contengan una gran diversidad, un gran número de especies endémicas o en peligro, o vida silvestre; sean necesarios para las especies migratorias; tengan importancia social, económica o científica; o sean representativos o singulares o estén vinculados a procesos de evolución u otros procesos biológicos de importancia esencial. • Especies y Comunidades que: estén amenazadas; sean silvestres, emparentadas con especies domésticas o cultivadas; tengan valor medicinal o agrícola o valor económico de otra índole; tengan importancia social, científica o cultural; o sean importantes para investigaciones sobre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, como las especies características; y • Descripción de genomas y genes de importancia social, científica o económica. <p>De este modo, la Convención es la encargada de promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.</p>	<p>idad adecuada para la conservación de especies.</p>	<p><i>través de procesos participativos, educativos y de toma de decisiones consensuados, efectivos y oportunos.</i></p> <p>El eje estratégico número uno, busca poner bajo protección todos los sitios importantes para el país en términos de biodiversidad, específicamente los que poseen ambientes menos representados y avanzan en la protección de sitios de alto nivel biológico de interés internacional. Esto lo logrará:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estableciendo una red nacional de áreas protegidas; • Cumpliendo con requerimientos internacionales, como el Convenio RAMSAR; • Mediante mecanismos de fomento a la conservación. <p>La preservación de especies y del patrimonio genético, se realizará según el Plan mediante la implementación del reglamento de clasificación de especies de flora y fauna silvestre según estado de conservación, el programa nacional de control de especies invasoras y la regulación del acceso al patrimonio genético.</p>

Tabla II-2: Síntesis de la vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SAP			
Factor estratégico	Política Áreas Protegidas (2005)	Convención de Diversidad Biológica (1992)	Estrategia Nacional de Biodiversidad
4. Roles de las Áreas Protegidas Privadas	<p>El séptimo objetivo específico: <i>Fomentar la incorporación del sector privado y otros actores, en la creación y gestión de AP en los subsistemas privado y público-privado;</i> añade al sector privado cierta responsabilidad para con las áreas protegidas, de modo que participe en la toma de decisiones y las áreas protegidas privadas o de administración privada adquirieran mayor relevancia.</p> <p>En el lineamiento estratégico primero, también incorpora al sector privado principalmente para optimizar la gestión y protección de las áreas protegidas, acogidos de adecuaciones jurídicas, normativas, administrativas e institucionales.</p> <p>El séptimo lineamiento estratégico, concordante con el objetivo número siete, antes mencionado, propone específicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La revisión de la propuesta de reglamento de áreas protegidas de propiedad privada para su perfeccionamiento; • El desarrollo y la aplicación de instrumentos de incentivos para la creación de AP privadas; • La creación de mecanismos para la clasificación y declaración 	<p>El rol del sector privado es más bien del tipo técnico que del tipo administrativo. En el artículo 10, sobre Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, señala que, se <i>fomentará la cooperación</i> entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.</p>	<p>Entre los principios de esta estrategia se encuentra la <i>Cooperación entre actores</i>, el cual se enfoca principalmente en la realización de acciones complementarias entre agentes privados, públicos y las organizaciones ciudadanas; son requisitos para la gestión sustentable de la biodiversidad.</p>
			<p>Plan Acción a corto plazo</p> <p>La cooperación público-privada como una forma de trabajo que permita avanzar a la conservación de la biodiversidad en sitios prioritarios, generando protección, investigación, financiamiento y actividades de conservación.</p>

Tabla II-2: Síntesis de la vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SAP

Factor estratégico	Política Áreas Protegidas (2005)	Convención de Diversidad Biológica (1992)	Estrategia Nacional de Biodiversidad	Plan Acción a corto plazo
4. Roles de las Áreas Protegidas Privadas	<p>de terrenos privados que puedan ingresar al sistema;</p> <ul style="list-style-type: none"> • La evaluación de la pertinencia de someter a SEIA todos los tipos de actividades que puedan desarrollarse en las AP; • La aplicación de instrumentos de planificación estandarizados (planes de manejo) para las diferentes unidades (áreas protegidas) de los subsistemas, según su categoría de protección; • La promoción periódica de las oportunidades de inversión y desarrollo de actividades y facilitación de trámites en el sistema público-privado. 			
5. Institucionalidad y Tipologías de áreas	<p>El lineamiento estratégico noveno, busca fomentar la articulación e integración de los esfuerzos de investigaciones científico-técnicas que realicen los sectores público, privado y académico, estimulando las iniciativas regionales, en pro de la gestión de AP.</p>	<p>Para definir las tipologías de áreas establece que se identificarán los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible. Señala además que cuando sea necesario, se deberá elaborar directrices para la selección,</p>	<p>La Estrategia no señala tipologías de áreas, no define Parques Nacionales, Santuarios de la Naturaleza, Monumentos Naturales, etc. Sin embargo en el primer lineamiento estratégico enuncia zonas y ecosistemas que deben estar</p>	<p>El eje estratégico número cinco, busca el fortalecimiento de la coordinación institucional e intersectorial para la gestión integral de la diversidad biológica, busca desarrollar e implementar un conjunto</p>

Tabla II-2: Síntesis de la vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SAP

Factor estratégico	Política Áreas Protegidas (2005)	Convención de Diversidad Biológica (1992)	Estrategia Nacional de Biodiversidad	Plan Acción a corto plazo
5. Institucionalidad y Tipologías de áreas	<p>actuales y futuras y sus instrumentos de gestión; esencial para un buen manejo y fiscalización de las AP nacionales.</p>	<p>el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas y áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; además se debe reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, dentro o fuera de las AP. Respecto a las instituciones no se señalan ni sugieren tipos de entidades que puedan estar a cargo de los diferentes tipos de AP.</p>	<p>protegidos, como bosques, las zonas áridas, ecosistemas de montaña, marinos y costeros.</p> <p>Del mismo modo, la Estrategia no enumera las instituciones responsables de cada tipología de área, sin embargo sí enfatiza en la coordinación que debe existir entre las existentes.</p> <p>El cuarto lineamiento estratégico está referido a la coordinación interinstitucional e intersectorial para la gestión integral de la biodiversidad. Este lineamiento sugiere el mejoramiento del SNASPE, el cual debe aclarar la situación jurídica que posee, e integrarse a la gestión ambiental del país. Sugiere además crear un modelo de protección y administración de la biodiversidad marina, que debe integrar a los sectores públicos y privados. Pretende además reforzar el programa de manejo de cuencas; aclarar y reforzar las atribuciones sectoriales, fortaleciendo el rol institucional para optimizar la gestión de la conservación. Por último los Instrumentos de Planificación Territorial deben incorporar espacios para la conservación, terrestres y marinos.</p>	<p>de políticas nacionales y normas generales para promover la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Asimismo busca incorporar y explicitar la variable biodiversidad en políticas, programas y proyectos públicos y asegurar la coordinación gubernamental para la protección de la diversidad biológica. Mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Políticas Nacionales para promover la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. • Normas Generales en materia de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. • Incorporación de la variable conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en instrumentos de planificación territorial. • Fortalecimiento de la coordinación gubernamental para la protección de la diversidad biológica.

Tabla II-2: Síntesis de la vinculación entre la planificación concurrente y los factores estratégicos del futuro SAP

Factor estratégico	Política Áreas Protegidas (2005)	Convención de Diversidad Biológica	Estrategia Nacional de Biodiversidad	Plan Acción a corto plazo
<p>6. Capacidad de Gestión y financiamiento</p>	<p>Para mejorar la capacidad de gestión de las AP el principio 4 enuncia la incorporación de criterios regionales de identificación de áreas y ecosistemas a proteger, promoviendo la incorporación de los gobiernos regionales en la creación, planificación, evaluación y gestión de las AP.</p> <p>La gestión en las AP puede ser más eficiente si se logra cumplir con el primer lineamiento estratégico, logrando estructurar el sistema y la adecuaciones jurídicas, institucionales, normativas y administrativas para la protección y mantenimiento adecuado.</p> <p>El lineamiento estratégico segundo busca incorporar a diferentes actores en la creación, manejo y evaluación de las AP, como comunidades locales e indígenas según corresponda y establecer mecanismos de participación precisando sus atribuciones y procedimientos del funcionamiento.</p> <p>Para asegurar la protección efectiva y eficiente, el modelo de gestión del sistema debe considerar: liderazgo, planificación, administración, regulación, fiscalización y seguimiento. Mediante la definición de estándares de manejo, la supervisión del cumplimiento de obligaciones, el catastro y monitoreo de especies, etc.</p> <p>El lineamiento estratégico quinto, mediante el aseguramiento de los recursos públicos necesarios para el funcionamiento eficiente del sistema, debe optimizar la gestión para la obtención de fondos internacionales, y proyectos de cooperación.</p>	<p>Específicamente sobre la gestión, la Convención no señala un modo o forma única de gestionar las AP. Más bien traza lineamientos sobre lo que se debe proteger y como hacerlo, no así cómo manejarlo o gestionarlo.</p> <p>Entre los lineamientos se encuentra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La elaboración de una estrategia, plan o programa para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. • Integrar la estrategia creada en los planes y programas sectoriales. • Identificar los recursos a proteger. • Establecer un sistema de áreas protegidas para conservar donde haya que conservar. • Se deben generar incentivos sociales y económicos para la conservación, etc. <p>Los lineamientos expuestos, son directrices para la protección de la diversidad biológica, a considerar en un sistema de AP, no así directrices para la elaboración del sistema.</p>	<p>La capacidad de gestión de las áreas protegidas, debe tener como principio rector, como lo señala la Estrategia, la <i>Cooperación entre actores</i>, públicos, privados, de la ciudadanía, para que la gestión de la biodiversidad sea sustentable.</p> <p>El cuarto lineamiento estratégico: <i>Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial para la gestión integral de la biodiversidad</i>, está referido al principio antes descrito sin embargo establece como necesario llenar los vacíos institucionales que se detecten, para así optimizar la gestión de la conservación de la vida silvestre.</p> <p>Parte de la gestión de las AP es la capacidad de financiamiento que posee, para esto el Lineamiento estratégico número 8: <i>Consolidar Mecanismos para la conservación de la biodiversidad</i>, busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir las condiciones para establecer un fondo para la conservación de la biodiversidad; • Establecer mecanismos de exención tributaria e incentivos para donaciones con fines conservacionistas; • Estudiar y fomentar la adopción de nuevos mecanismos de financiamiento como el pago de servicios ambientales, derechos transables; • Fomentar la cooperación público-privada; etc. 	<p>La gestión se refleja en el eje estratégico número cuatro: "Desarrollo e implementación de mecanismos para la gestión integral de la diversidad biológica. Este eje se enfoca principalmente en la cooperación público-privada, la investigación para la toma de decisiones, la formación de recursos humanos especializados; la captación de recursos económicos internacionales y generación de mecanismos de financiamiento para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Las líneas de acción asociadas a este eje son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la cooperación público-privada para avanzar en temas de conservación de la diversidad biológica; • Priorización y ampliación de la investigación, para que el país cuente con una masa crítica de investigadores capaces de dar respuestas a las problemáticas que plantea la conservación de la diversidad biológica y manejo de recursos naturales; • Implementación de instancias para la captación de recursos económicos internacionales para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica; • Generación de mecanismos de financiamiento en materia de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.



Capítulo III

Análisis de Factores Estratégicos



1. APORTE A LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN

1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

1.1.1. APORTE A LA IMAGEN PAÍS

La imagen del país es una forma de darse a conocer y posicionarse a nivel competitivo en el extranjero. Chile asume este desafío en el año 2007, creando la Fundación Imagen de Chile que deriva del Proyecto Chile Imagen País. En el desarrollo de este proyecto, fueron identificados tres factores determinantes que debían aunarse para crear una potente y única Imagen de Chile. Estos factores eran: Chile Turístico + Chile Exportador + Chile Inversiones. El Chile Turístico está directamente relacionado con el SAP, pues hace referencia a la calidad paisajística y la biodiversidad de las áreas naturales del país con su eslogan "Chile Naturaleza que Conmueve"⁴⁴.

La imagen de Chile y de sus áreas naturales se ha propagado en países de la Unión Europea, en EEUU y en países asiáticos⁴⁵, mediante carteles, afiches u otros medios publicitarios, en el marco del proyecto "Chile sorprende siempre", y utilizando fotografías de bellezas escénicas naturales del país. Un ejemplo es la campaña de Turismo Chile "Don't listen to stories, live it yourself" impulsada por PROCHILE, que busca posicionar al país como destino turístico de primer nivel, y en la cual buses interurbanos recorren las calles de Nueva York con imágenes de distintos parajes chilenos y el eslogan "Chile, All Ways Surprising"⁴⁶.

El 25% de los extranjeros que ingresan al país declaran haber visitado un área protegida⁴⁷; y el año 2008 los extranjeros conformaron el 49,5% de las visitas totales a las áreas protegidas, indicando probablemente que la publicidad y búsqueda de intereses especiales de este segmento de mercado pudo haber sido influenciada por las campañas de imagen-país mencionadas. El año 2009, hubo un total de 2.056.218 visitantes a las áreas protegidas del SNASPE, de los cuales 1.424.914 (más de un 69%) eran chilenos, y 631.304 (30.7%) extranjeros de diversa procedencia⁴⁸.

La importancia en general que se le ha dado en Chile a las áreas protegidas, a partir de campañas internas y externas, que relevan la singularidad y la calidad ambiental de sus áreas protegidas, ha influido en el aumento de las visitas de turistas chilenos y extranjeros a estas áreas en los últimos 30 años. La **Figura III-1** presenta una estadística general de las visitas a las áreas protegidas en los años 1978, 1988, 1998 y 2008, en la cual es posible apreciar un aumento sostenido y sustancial de estas visitas. Por otra parte, este aumento va acompañado de una tendencia al incremento de los visitantes extranjeros a estas áreas, como lo muestra la **Figura III-2** en la cual se aprecia una tasa de aumento de más del 15%.

44 http://www.prochile.cl/documentos/pdf/h_lavado_imagen_pais.pdf

45 <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/economia-y-negocios/proyecto-chile-imagen-pais-mira-al-asia>

46 http://www.prochile.cl/noticias/noticia_imprimir.php?sec=7709

47 Estadísticas de CONAF y SERNATUR, disponibles en www.conaf.cl y www.sernatur.cl

48 <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/visitantes/2009.pdf>

Figura III-1. Número de visitantes a las áreas protegidas del SNASPE, en los años 2000 y 2008. Fuente: Elaboración propia a partir de datos en <http://www.conaf.cl/parques/seccion-estadisticas-de-visitacion.html>.

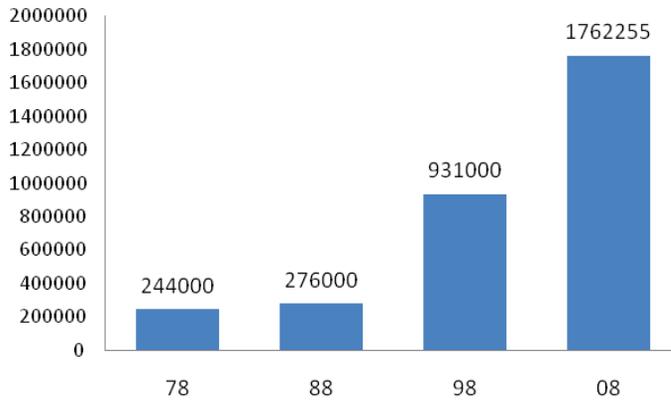
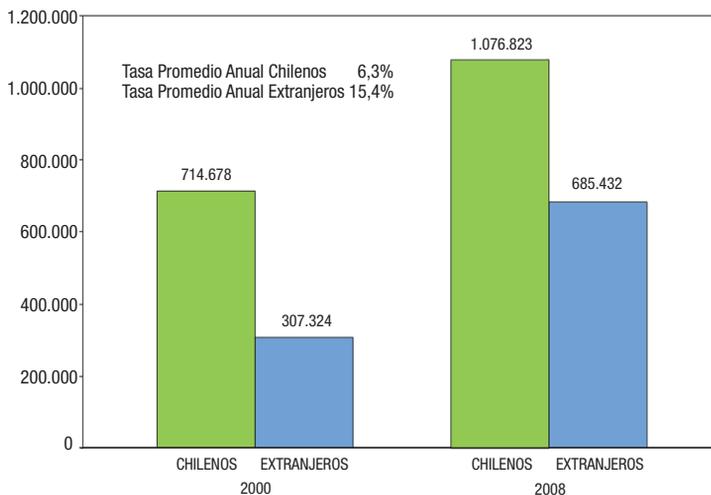
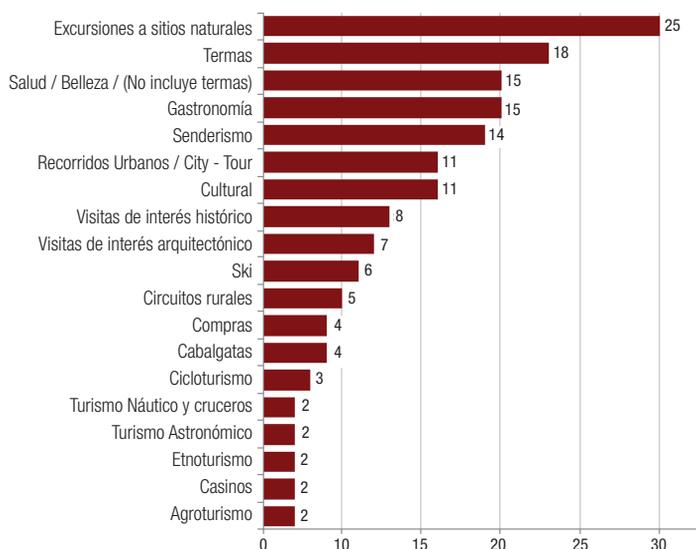


Figura III-2. Incremento del número de visitantes chilenos (columna verde) y extranjeros (columna azul) a las áreas protegidas del SNASPE entre los años 2000 y 2008. Fuente: Humberto Rivas, 2009. Presentación a partir de datos de CONAF.



Por otra parte y en relación a lo que podrán implicar estas visitas, la mayor parte de los visitantes declaran que sus actividades favoritas son las excursiones a los sitios naturales, el senderismo, las visitas a las termas, como es posible apreciar en la **Figura III-3**. Esto es indicativo del tipo de actividades que es necesario impulsar en las áreas protegidas y que son coherentes con los objetivos planteados por el SAP.

Figura III-3. Actividades turísticas preferidas. Fuente: Humberto Rivas, 2009. Presentación a partir de datos de SERNATUR.



De hecho, la Política de Turismo de Chile (2005) establece como principal objetivo el posicionar al país como un destino turístico, eje de desarrollo del turismo de naturaleza y de intereses especiales, particularmente para los mercados de larga distancia y, al mismo tiempo, para ampliar y diversificar la oferta de productos y oportunidades de acceso al turismo interno.

En relación a esto, recientemente se ha impulsado la creación de un proyecto de Ley de Turismo⁴⁹. Este proyecto contempla una nueva institucionalidad para el turismo en Chile, iniciativa liderada por el Ministerio de Economía. La propuesta incluye la creación de un Consejo de Ministros encabezado por la autoridad de Economía, quien además será ministro de Turismo, y una Secretaría Técnica, cuyo encargado tendrá rango de subsecretario.

El proyecto prioriza cinco líneas estratégicas: institucionalidad turística, planificación territorial y desarrollo turístico, desarrollo turístico en áreas protegidas, promoción turística nacional e internacional, y sistema de clasificación y calificación turística.

Respecto al desarrollo del turismo en las áreas protegidas, el proyecto pretende potenciar en ellas el desarrollo turístico sustentable. Para esto, el Consejo de Ministros, incorporando las opiniones de los distintos actores relevantes, deberá priorizar aquellas áreas protegidas que tienen mayor potencial de desarrollo turístico, y asegurar la elaboración de planes de manejo de las acciones que se podrán implementar en ellas, incluyendo estudios de capacidad de carga. El sistema que se plantea propone que ningún área puede ser

49 <http://www.sernatur.cl/institucional/scripts/noticias.php?noticia=150>; <http://www.economia.cl/1540/article-186185.html>

intervenida sin plan de manejo. Esto implica que las áreas protegidas tendrán un mayor protagonismo en la actividad turística del país, aportando a la mejor imagen nacional en este rubro que representa entre el 3% y 4% del PIB.

Respecto a la importancia política que se le concede a la imagen país y a su relación con el patrimonio natural y cultural de Chile, se ha evidenciado una mayor preocupación por el tema desde que la Presidenta Bachelet asume en 2006. Esto se ve fortalecido con la reciente aprobación de la Ley 20.417 que crea el Ministerio de Medioambiente, la Superintendencia de Medioambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental (ver más detalle de la Ley más adelante). En la **tabla III-1**, se presentan una serie de vocablos claves donde se plasma la importancia de la imagen país y de las áreas protegidas en los diversos gobiernos de la Concertación.

Como se puede apreciar, el tema de las AP no está posicionado en los discursos presidenciales en general. Entre el 2006 y 2009, se destaca la fuerte presencia del vocablo "recursos naturales" en todas las cuentas anuales y apareciendo con fuerza el tema de la "imagen país". Sin duda ello puede estar también asociado a las labores impulsadas por el gobierno para la incorporación del país como Estado miembro de la OCDE.

Tabla III-1. Vocablos Clave de los Mensajes Presidenciales, en relación a las áreas protegidas, transmitidos los 21 de mayo desde 1990 a 2009. Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional⁵⁰.

VOCABLOS CLAVES	Aylwin 1990	Aylwin 1991	Aylwin 1992	Aylwin 1993	Totales	Frei 1994	Frei 1995	Frei 1996	Frei 1997	Frei 1998	Frei 1999	Totales	Lagos 2000	Lagos 2001	Lagos 2002	Lagos 2003	Lagos 2004	Lagos 2005	Totales	Bachelet 2006	Bachelet 2007	Bachelet 2008	Bachelet 2009	Totales	
	Conservación	0	0	1	2	3	2	0	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Preservación	1	0	0	3	4	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Protección	2	0	1	3	6	3	0	0	0	0	0	3	2	0	1	0	0	0	3	1	0	0	0	1	1
Recursos Naturales	5	0	1	1	7	1	0	0	1	2	0	4	0	0	0	1	0	0	1	1	2	3	0	5	5
Áreas Protegidas	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	2	3	0	0	0	0	0	0
Parques Nacionales	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Reservas Nacionales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Monumentos Naturales	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
Áreas Silvestres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Santuarios de la Naturaleza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Imagen País	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5	1	8
Áreas Marinas	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totales	9	0	3	9	21	12	0	0	2	2	1	17	2	0	1	4	0	3	10	3	3	9	2	15	

50 Mensaje del 21 de mayo desde 1990 a 2007 (http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/); Mensaje del 21 de mayo de 2009 <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=27560&idSeccionPadre=119> y, mensaje del 21 de mayo de 2008: <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=23439&idSeccionPadre=>

Por otra parte, los otros componentes de la imagen país, es decir el aspecto exportador y el ámbito de las inversiones, también serán influidos por la existencia de un SAP. En el caso de las exportaciones, existe una serie de exigencias ambientales específicas, según el rubro exportador, que requieren que el país cuente con una serie de salvaguardas que aseguren una calidad óptima de los productos exportados, principalmente en el rubro alimentos. Como ejemplo, en 2008 el retailer inglés Tesco pidió a Viña Concha y Toro medir la huella de carbono de su proceso productivo. Por otro lado, Estados Unidos contempla aranceles diferenciados para importaciones según emisiones de CO₂, y los sectores minero y frutícola chilenos están tomando medidas para estar preparados si se convierte en una exigencia de los mercados. Aunque EE.UU. va más atrás que Europa en el tema, un proyecto de ley del Presidente Barack Obama considera aplicar aranceles diferenciados según las emisiones de carbono de los productos. Si bien aún no es una exigencia para las exportaciones chilenas a EE.UU. y a la Unión Europea, la necesidad de conocer la huella de carbono de cada producto; es decir, cuánta energía se gastó y cuánto CO₂ (dióxido de carbono) se liberó al ambiente desde que se produjo hasta que llegó al consumidor, está cobrando relevancia en los mercados de destino de los envíos locales⁵¹. En tanto, Francia anunció que desde enero de 2011 exigirá gradualmente la huella de carbono a todos los productos que se comercialicen en su territorio. Esto no sólo da una idea de la importancia del tema de la conservación de los ecosistemas boscosos a nivel internacional, sino además de que se abren posibles nuevos mercados relacionados con la captura de carbono.

La imagen país que Chile está forjando se asemeja a otros países en los cuales la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas tienen una alta importancia a nivel ciudadano y político. Es el caso por ejemplo de Costa Rica, país que a pesar de poseer un territorio relativamente pequeño (cerca del 0.003% del total de superficie del planeta), tiene un 6% de la biodiversidad mundial. El Grupo Pro Imagen Costa Rica⁵² busca la creación, mejoramiento y fortalecimiento de la imagen de Costa Rica como destino turístico, a través de los esfuerzos de promoción y relaciones públicas conjuntos Estado-Empresa Privada, en los diferentes mercados potenciales. Una de las frases promocionales de este programa es "Costa Rica, No Artificial Ingredients", que pone énfasis en su calidad ambiental, sus paisajes y su biodiversidad.

Nueva Zelanda también ha trabajado su imagen país con la campaña "Nueva Zelanda, 100% Pura"⁵³, en la cual se destacan los elementos del patrimonio natural más relevantes (volcanes, montañas, biodiversidad, entre otros) junto con el antecedente de ser el país más nuevo del mundo. Desde el inicio de la campaña, hace 10 años, todas las actividades institucionales internacionales de Nueva Zelanda llevan este sello, mensaje simple que busca mostrar lo único de su naturaleza y gente, y de cómo la historia los ha unido a ambos.

51 http://www.indap.gob.cl/observatorio/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=768

52 http://www.proimagenostarica.com/esp/quienes_somos/index.htm

53 <http://www.tourismnewzealand.com/campaigns>, -<http://www.imagenpais.cl/seminario/seminario/cv/Rachel-Piggott.pdf>; <http://www.newzealand.com/travel/about-nz/history/history-home.cfm>

1.1.2. APOORTE A LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

La existencia y consolidación de un SNAP para Chile contribuirá en forma efectiva a conservar y proteger las áreas y ecosistemas más frágiles y estratégicos en términos ambientales del país. Pero además de esto, se contribuye a incrementar la superficie de áreas protegidas a nivel de la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC), y a nivel mundial.

La Lista de las Naciones Unidas de 1997 incluía un total de 12.754 áreas protegidas. Esas áreas abarcan más de 13.200.000 km², superficie que es mayor que la de los Estados Unidos, Canadá o China y que reflejaba un aumento de 3.900.000 km² aproximadamente desde la anterior edición de la Lista de las Naciones Unidas de 1993⁵⁴.

El último reporte, de 2003, enlista 102.102 sitios que cubren un área de 18.8 millones de km², de los cuales 17.1 millones de km², son terrestres. Esta superficie es más grande que aquella utilizada permanentemente para cultivo a nivel global. Sin embargo, las áreas marinas están significativamente subrepresentadas en el sistema global de áreas protegidas: las áreas marinas protegidas comprenden aproximadamente 1.64 millones de km², es decir cerca de un 0.5% de los océanos del mundo y menos de una décima parte de las AP a nivel global⁵⁵.

Las **Figuras III-4 y III-5** presentan la ubicación de las áreas protegidas a nivel nacional (en rojo) y las áreas protegidas que tienen una categoría internacional (en amarillo). Los mapas muestran que las áreas protegidas americanas se concentran en mayor medida en el norte de Sudamérica (Brasil, Venezuela, principalmente) y en Norteamérica (Canadá, Alaska). Además, los sitios protegidos con categoría internacional se ubican principalmente en Sudamérica, incluyendo Chile. En este sentido, el país aporta a la conservación en términos de su alto endemismo de especies de fauna y flora, y tener en su territorio uno de los hotspots mundiales de biodiversidad (zona mediterránea y bosque esclerófilo), como se detalla más adelante.

Por otro parte, LAC cuenta con poco más de 2.000 millones de hectáreas de superficie terrestre, lo que representa un 15% del planeta. Dentro de estas, la superficie de áreas protegidas alcanza a un poco más de 159 millones de hectáreas (menos del 0,0008% de la superficie total de LAC). A pesar del porcentaje mencionado, América Latina y el Caribe es la región del mundo que posee la mayor diversidad de especies. Seis países de la región están considerados como megadiversos: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. La importancia de la región no solo radica en el número de especies sino también en la cantidad de especies endémicas, es decir, que pertenecen sólo a un hábitat determinado y no se han propagado a otras áreas a causa de barreras naturales, geográficas, climáticas o de comportamiento. En la **Figura III-6** se puede observar que el 44% de la superficie original de la región pertenece a bosques húmedos latifoliados

54 http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/data/un_sanalysis.htm

55 http://www.medioambienteonline.com/site/root/market/company_news/2086.html;
<http://www.unep.org/pdf/un-list-protected-areas.pdf>

Figura III-4. Mapa de ubicación de las áreas protegidas a nivel nacional en el mundo. Fuente: <http://www.wdpa.org/wdpamapflex.aspx>

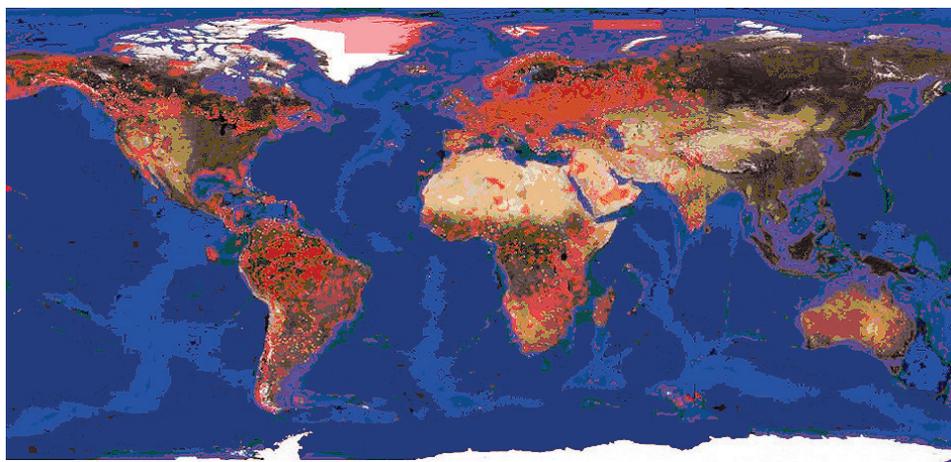
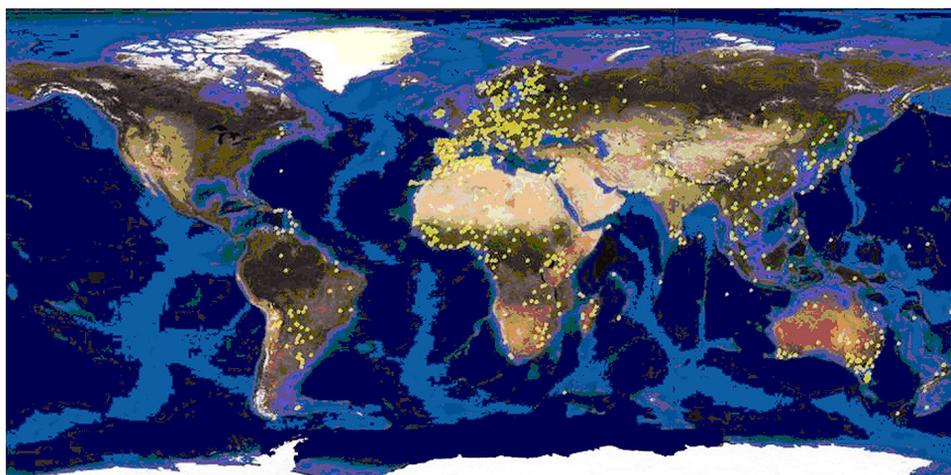


Figura III-5. Mapa de ubicación de las áreas protegidas a nivel internacional en el mundo. Fuente: <http://www.wdpa.org/wdpamapflex.aspx>



subtropicales; el 16.4% son pastizales, sabanas y matorrales tropicales y subtropicales; el 11.3% desiertos y matorrales xéricos; el 8.8% bosques secos latifoliados tropicales y subtropicales; el 7.9% pastizales, sabanas y matorrales templados, entre otros⁵⁶.

En el caso de las áreas marinas, pese a que los océanos abarcan el 70% de la superficie del planeta, menos del 1% se encuentra protegido legalmente de algún modo. Australia tiene la mayor área protegida marina del mundo: es el Parque Nacional Marino de la Gran Barrera de Arrecife de Coral, de 334.000 km². Creado en 1975, forma parte de la lista de

56 PNUMA CEPAL (2001).

Figura III-6. Superficie por bioma en Latinoamérica y El Caribe. Fuente: PNUMA-CEPAL, 2001⁵⁸.

la Unesco de los sitios que son Patrimonio Mundial de la Humanidad. Los Estados Unidos tienen 13 áreas protegidas marinas bajo control federal. Conservan desde ambientes de alta biodiversidad como los arrecifes de coral a zonas de cría de peces de valor comercial o restos de valor histórico, como algunos naufragios famosos. Una de las áreas protegidas marinas más recientes es la Reserva del Arrecife de Coral de las Islas Hawaianas Noroccidentales, creada el 4 de diciembre de 2000. Tiene una superficie de casi 33,9 millones de hectáreas, lo cual la convierte en la segunda del mundo por su tamaño. Brasil, que posee 42 parques nacionales, tiene dos marinos: el Parque Nacional Abrolhos (91.300 ha), creado en 1983, y el Parque Nacional Fernando de Noronha (11.270 ha), creado en 1988. La Argentina no tiene ninguna área protegida marina de nivel federal. Vida Silvestre intenta que su donación de Monte León desencadene la primera⁵⁷.

Chile, con un poco más de 14 millones de hectáreas protegidas, que representan aproximadamente el 8% de la superficie de LAC (ver un análisis más profundo en el subcapítulo "Representatividad Territorial"), no es considerado un país megadiverso. No obstante, forma parte de los países con mayor endemismo del planeta.

En el informe de evaluación del desempeño ambiental de Chile (OCDE-CEPAL 2005), se indica que el número de especies que habita en Chile se ha estimado de forma conservadora en 29.000. Aun cuando esta cifra no es tan elevada si se compara con la de muchos otros países, la diversidad biológica de las especies se caracteriza por un alto endemismo. Entre las plantas, el 55% de las dicotiledóneas, el 33% de las gimnospermas y el 29% de los helechos y lycopodios sólo se pueden encontrar en Chile. El endemismo de

57 http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=310318

los insectos alcanza casi el 44% en el caso de los lepidópteros, el 45% en los coleópteros, el 53% de los dípteros y el 92% de los heterópteros. Entre los vertebrados, casi el 78% de los anfibios es endémico, seguido por un 59% de los reptiles. El endemismo de las aves, el grupo más numeroso, es muy inferior, sólo el 2%.

En evaluaciones parciales del estado de conservación de las especies chilenas, se sugiere que aproximadamente una quinta parte (161) de las 823 especies de vertebrados (mamíferos, aves, reptiles, anfibios y peces de agua dulce) analizadas, estaban en peligro o eran vulnerables. Los peces de agua dulce son el grupo más afectado, ya que 41 especies experimentan graves problemas de conservación de un total de 44 especies. La base de datos de la Lista Roja de la IUCN contiene 250 especies de plantas y animales de Chile, de las cuales 18 se encuentran en peligro crítico (la chinchilla de cola corta, entre otros), 16 están en peligro (el alerce y la nutria de los ríos del sur) y 62 se clasifican como vulnerables (la araucaria). Hay 93 especies en la categoría de "datos deficientes", es decir, se carece de información adecuada para sustentar una evaluación directa o indirecta de su estado de conservación. De las 35 especies sobre las que se ha indicado una tendencia poblacional, solo la ballena jorobada presenta una tendencia creciente (debido a la prohibición internacional a la caza de ballenas), mientras que 31 especies se clasifican en declive⁵⁹.

Sumado a esto, el Bosque y Matorral Esclerófilo (BME) chileno forma parte de uno de los 34 hot-spot mundiales de biodiversidad, destacando por su endemismo y vulnerabilidad. Este hotspot se denomina *Chilean Winter rainfall-Valdivian forest*, el cual abarca desde el Norte Chico hasta la Región de Los Ríos, incluyendo a la Isla de Juan Fernández (**Ver Figura III-7**). Los hotspot son las zonas más frágiles del planeta, producto del endemismo de sus especies y por la destrucción del hábitat, ligada principalmente a la presión antrópica. En 1988, Norman Myers identificó diez hotspot en el bosque tropical y en 1990 se incorporan ocho hotspot de los cuales cuatro se encuentran en la zona mediterránea. Actualmente "Conservación Internacional" (CI) ha identificado 34 hotspot (incluidos los de Myers), dentro de los cuales se encuentra una extensa área de Chile, que abarca desde Antofagasta hasta la actual Región de Los Ríos. Para que una zona sea declarada Hotspot debe tener 1500 especies endémicas (0.5% del total mundial) y haber perdido al menos el 70% del hábitat original. Menos del 5% del hotspot chileno se encuentra protegido⁶⁰.

58 PNUMA CEPAL (2001).

59 http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e_cap4.pdf

60 http://www.conservation.org/explore/priority_areas/hotspots/Pages/hotspots_defined.aspx

Figura III-7. Distribución Geográfica de Hotspots de la Biodiversidad. Fuente: Conservación Internacional⁶¹.



Los bienes y servicios ambientales que aporta el Bosque y Matorral Esclerófilo contribuyen a: retener carbono; recargar napas freáticas; filtrar y purificar aguas; estabilizar condiciones climáticas locales; reducir la escorrentía superficial y controlar la erosión; mantener los hábitats naturales y su biodiversidad; actuar como reservorio genético; aportar con sombras y claros para cultivos; y aportar con maderas, cortezas, semillas y hojas de interés farmacéutico y cosmetológico, entre otros.

Existen actualmente 345.000 has de Bosque Esclerófilo en Chile, representando un 2.6% del recurso forestal nativo. De esa superficie, alrededor de 319.000 hectáreas (92% del total), se ubican entre las V y VII regiones. En cuanto al Matorral Esclerófilo, entre las regiones IV a la VII, existen más de 2 millones de hectáreas. La formación Bosque y Matorral Esclerófilo (BME), está compuesta de árboles y arbustos de hojas duras y resistentes a los grandes cambios de temperatura y humedad que presenta la región, siendo el tipo vegetacional original. Se distribuye desde la V a la VIII región, principalmente por las laderas de las cordilleras de la Costa y de Los Andes. Las especies que la conforman son principalmente peumo, espino, boldo, litre, bollén y quillay, entre otras⁶².

El BME asociado a las laderas y piedemonte de la Cordillera de la Costa y del Secano Costero, está escasamente representado en el SNASPE; solo 6.835,7 has, que representan un 0.05% de la superficie total de bosques nativos existentes en el país, y un 1.98%

61 <http://www.conservation.org.pe/ci/hotspots/Mapp5.pdf>
62 CONAF, 1996.

de la superficie total de este tipo forestal, están al interior de áreas protegidas por el Estado. A nivel regional sólo está presente en la Reserva Nacional Roblería del Cobre de Loncha. Asimismo, el Matorral Espinoso de la Cordillera de la Costa, el Matorral Espinoso del Secano Costero y el Matorral Espinoso de las Serranías, no tienen representatividad en el SNASPE.

En relación a esto, en alianza con el Centro de Cambio Global, y el Centro de Estudios Avanzados en Ecología y Biodiversidad (CASEB) ambos de la Universidad Católica y el Instituto de Ecología y Biodiversidad (IEB)⁶³, realizaron recientemente un estudio de la vulnerabilidad de la biodiversidad terrestre en ecosistemas mediterráneos de Chile en el contexto del Cambio Climático, a partir de la comparación de la distribución actual de las especies y ecosistemas, con la distribución esperada en un escenario de cambio climático. Se utilizaron las proyecciones del modelo regional PRECIS disponibles para Chile y se analizó la respuesta, medida en términos de cambios en la distribución de las especies. En total se modelaron 15 especies de anfibios, 16 especies de reptiles, 36 especies de mamíferos, y 1.447 especies de plantas vasculares terrestres y 36 ecosistemas. La vulnerabilidad de las especies y ecosistemas se evaluó en el contexto de tres escenarios de protección. El análisis revela que la gran mayoría de las especies presentarán reducciones en sus distribuciones bajo un escenario donde existan limitaciones a la dispersión, ya sea por factores intrínsecos a la historia de vida y capacidades de dispersión de las distintas especies, o por factores extrínsecos (pérdida o alteración del hábitat debido a actividades antrópicas). Se concluye además que, en general, los ecosistemas Mediterráneos presentes en la zona de Chile central son los más amenazados debido a que sufrirán mayores cambios en su distribución actual, lo cual implica que sus especies componentes deberán migrar para acceder a las áreas geográficas donde se encontrarán las condiciones climáticas que definen el ecosistema al que pertenecen. Lo mismo es válido para el caso de las especies de vertebrados y plantas en la zona Mediterránea. En este caso, los autores recomiendan: fortalecer la red de áreas protegidas; instaurar un programa de monitoreo de especies, hábitats y funciones ecosistémicas críticas; darle continuidad a la evaluación del efecto del cambio climático sobre la biodiversidad; y generar y fortalecer los mecanismos institucionales que permitan hacer frente a los desafíos que implica el cambio climático para la biodiversidad en ecosistemas mediterráneos. Desde una perspectiva internacional, la contribución del SNAP chileno se relaciona con la singularidad de los ecosistemas que protege y su importancia a nivel global. Un ejemplo de esto es que Chile postulará al Parque Nacional Torres del Paine como Patrimonio de la Naturaleza ante la Unesco⁶⁴. La decisión pasa por reconocer que esta zona es un importante patrimonio de la biodiversidad natural; la postulación se realizará a través de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y se inyectarán recursos por 400 millones de pesos anuales para seguir impulsando el desarrollo del parque, uno de los más visitados del país. Torres del Paine posee 181 mil

63 CCG-UC-CASEB-IEB. 2010.

64 <http://www.ceif.cl/?p=268>

hectáreas de valles y llanuras, montañas, saltos de agua, ríos y lagunas, y está coronado de glaciares y rodeado de lagos. El año 2009 registró 141 mil visitas; se estima que para 2011 se llegará a los 160 mil turistas anuales.

Por otra parte, en relación a cambio climático, las áreas naturales protegidas ofrecen una solución rentable a los impactos del cambio climático, de acuerdo a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), pues juegan un papel fundamental en la reducción de las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera, detonantes del cambio climático. Un 15% del total del carbono existente en la tierra (312 giga toneladas) se encuentra acumulado en áreas naturales protegidas alrededor del mundo. Por ejemplo, en Canadá se capturan más de 4.000 millones de toneladas de dióxido de carbono con un valor estimado de \$39 a 87 mil millones de dólares en créditos de carbono; estas se encuentran secuestradas en 39 parques nacionales. En el Amazonas brasileño, se espera que las áreas protegidas prevengan la deforestación de 670.000 km² de bosques para el año 2050, lo cual representa 8.000 millones de toneladas de emisiones de carbono que no alcanzarán la atmósfera⁶⁵.

Estas áreas también sirven como barreras naturales contra los impactos del clima y otros desastres, ofreciendo espacios para la dispersión del agua después de las inundaciones, la estabilización del suelo para prevenir derrumbes, y el bloqueo de las oleadas de las tormentas. Se estima que en los Estados Unidos los humedales costeros proporcionan protección contra inundaciones causadas por huracanes por un valor de \$23.2 mil millones de dólares por año.

Adicionalmente, las áreas naturales protegidas pueden mantener la salud y productividad de los recursos naturales para que puedan resistir los impactos del cambio climático y continuar proporcionando alimento, agua limpia, refugio y fuentes de ingresos de importancia para la sobrevivencia. El agua que beben los habitantes de las 33 de las 100 ciudades más grandes del mundo, se capta en bosques ubicados en áreas naturales protegidas⁶⁶.

En relación a lo que la ciudadanía chilena opina con respecto a la temática de la conservación de la biodiversidad, The Nature Conservancy Oficina Chile realizó durante 2009⁶⁷ una encuesta nacional de opinión en Biodiversidad, Conservación y Áreas Protegidas, aplicada a más de 1.000 chilenos seleccionados al azar y registrados en el Sistema Electoral en 12 regiones del país, con una representación del 98% de la población total y un margen de error del 3.1%. Los resultados globales indican que a los chilenos real y mayoritariamente les interesa el medio ambiente y la conservación⁶⁸.

En general, los encuestados perciben que conservación y desarrollo no son temas contrapuestos; es decir, que es necesario conservar el medio ambiente como base del desa-

65 <http://chile.panda.org/?185141/areasprotegidasycambioclimatico>

66 http://cmsdata.iucn.org/downloads/natural_solutions.pdf

67 El estudio fue encargado por The Nature Conservancy a la firma Fairbank, Maslin, Maullin, Metz & Asociados.

68 <http://www.ecosistemas.cl/1776/article-88717.html>

rollo del país: el 80% de los encuestados considera que el cuidado del medio ambiente es parte fundamental del desarrollo económico. Asimismo, más del 58% considera que en un nuevo periodo presidencial la protección del entorno ecológico debiera priorizarse, además de considerarlo un tema fundamental que debe ser asumido incluso a costa de las fuentes de empleo o las inversiones del país a corto plazo. En contraste, un 38% de los encuestados manifiesta que la protección del medio ambiente no debiera afectar las fuentes de empleo y de ingreso en el corto plazo.

El 70% de los encuestados creen que "la pérdida de áreas verdes/naturales debido al excesivo desarrollo urbano, comercial o industrial" es un problema muy serio. Sin embargo la disponibilidad de áreas verdes y parques en las ciudades de Chile y, la disponibilidad de parques nacionales y áreas protegidas bien manejadas y disponibles al público sólo son considerados problemas muy serios por el 40% y 38% de los encuestados respectivamente. Esto denota una incongruencia en las valoraciones, ya que es muy importante la pérdida de lugares naturales pero no lo es la oferta de estos mismos lugares.

En relación a los temas que deben ser prioritarios para el gobierno, el 94% de los encuestados creen que la protección de la contaminación de las fuentes de agua, como lagos, ríos, arroyos, glaciares y humedales es muy importante al igual que asegurar la conservación y mejoramiento del bosque nativo. La protección de especies como ballenas, peces y aves es muy importante para el 92% de los encuestados y, la protección de las especies de flora, fauna y recursos naturales del desarrollo urbano es muy importante para el 91% de las personas. Todos los objetos prioritarios mencionados pueden protegerse en un área natural protegida, por lo que es recomendable conservar áreas que cumplan con las características mencionadas para dar solución a las priorizaciones mencionadas.

Los principales problemas ambientales para los encuestados, definidos como Problemas Muy/Algo Serios son: el cambio climático, 94%; la contaminación del aire, 91%; la pérdida de áreas verdes/naturales por excesivo desarrollo urbano, comercial o industrial, 91%; la contaminación del agua, 87%; la disponibilidad de parques nacionales y áreas protegidas bien manejadas y accesibles al público, 73% y; la disponibilidad de parques y áreas verdes en las ciudades del país, 72%.

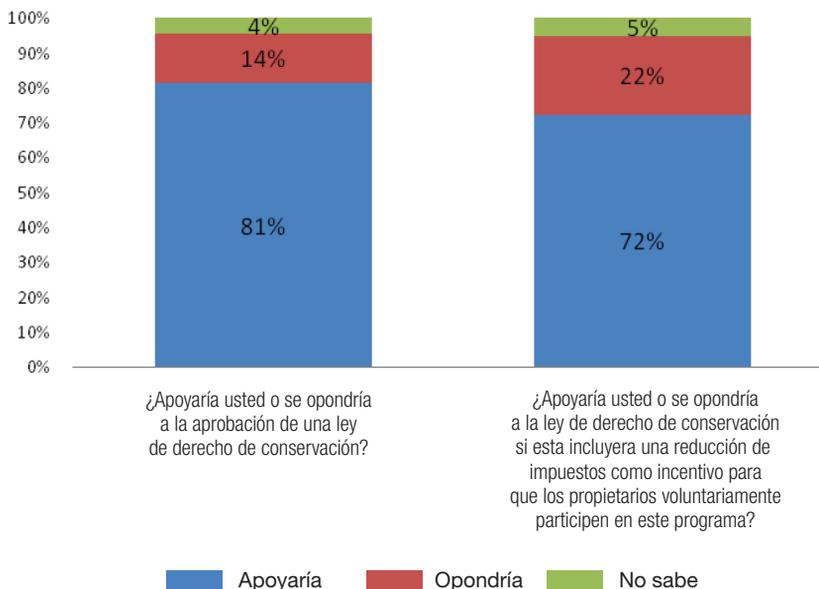
Se aprecia una correlación entre la importancia asignada a la pérdida de áreas verdes/naturales y a la disponibilidad de ellas, donde la pérdida resulta más importante que la disponibilidad, por lo que se necesita el cuidado y mantención de las áreas verdes/naturales existentes por sobre su aumento.

Respecto al desempeño del gobierno frente a la protección del medio ambiente y la naturaleza, el 24% cree que ha hecho un trabajo Bueno-Excelente, resultando este sector mejor evaluado que el desempeño de seguridad, ya que solo el 11% cree que el trabajo del gobierno ha sido Bueno-Excelente en este tema. Sin embargo se encuentra bajo del desempeño en materias económicas, donde el 48% cree que se ha desempeñado de Bueno-Excelente.

Si el gobierno impulsara una ley de derecho real para la conservación, el 81% de los encuestados la apoyaría; sin embargo solo el 72% sería partidario si esta ley incluyera una reducción de impuestos para que participen los propietarios **(Ver Figura III-8)**.

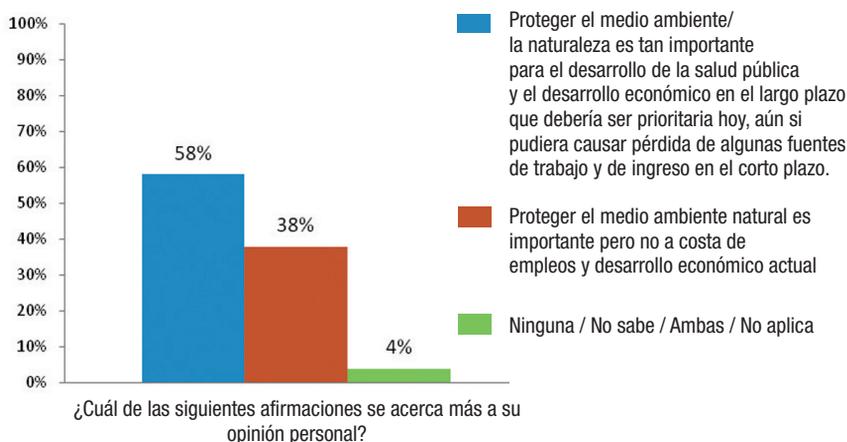
En relación a los temas que deben ser prioritarios para el gobierno, el 94% de los encuestados cree que la protección de la contaminación de las fuentes de agua, como lagos, ríos, arroyos, glaciares y humedales es muy importante al igual que asegurar la conservación y mejoramiento del bosque nativo. La protección de especies como ballenas, peces y aves es muy importante para el 92% de los encuestados y, la protección de las especies de flora, fauna y recursos naturales del desarrollo urbano excesivo es muy importante para el 91% de las personas. Asegurar un manejo adecuado de la basura doméstica y residuos industriales y limpiar la contaminación del aire es prioritario para el 90% de los encuestados y, por último la promoción del uso eficiente de la energía y fuentes de energía renovable lo es para un 88%. Todos los objetos prioritarios mencionados pueden protegerse en un área natural protegida, por lo que es recomendable conservar áreas que cumplan con las características mencionadas para dar solución a las priorizaciones mencionadas. La encuesta muestra además que un 58% de las personas encuentran más acorde con su opinión personal que la protección del ambiente/naturaleza debe ser una prioridad aunque pudiera causar pérdidas de trabajo y de ingreso a corto plazo **(Figuras III-9 y 10)**.

Figura III-8. Apoyo a la ley de derecho real de conservación. Fuente: Encuesta sobre conservación de la Biodiversidad y Áreas Protegidas en Chile, 2009⁶⁹.



69 Fairbank Maslin Maullin Metz & Associates.

Figura III-9. Importancia personal de la protección ambiental. Fuente: Encuesta sobre conservación de la Biodiversidad y Áreas Protegidas en Chile, 2009⁷⁰.

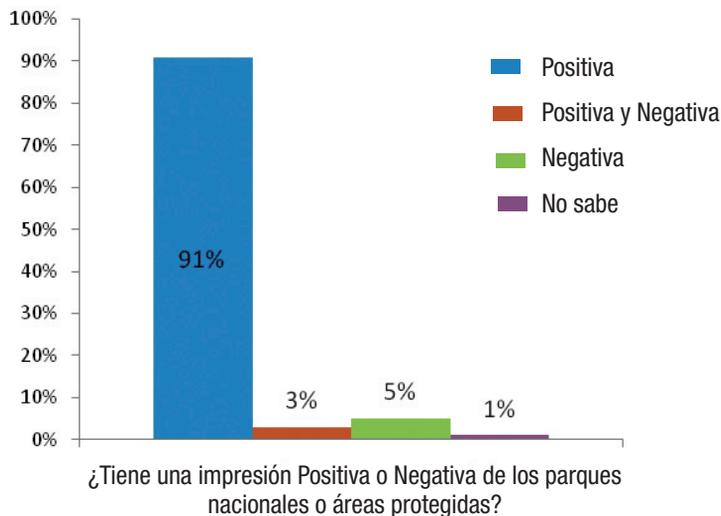


Finalmente, en relación a la conservación de la diversidad biológica ligada a la conservación cultural, desde el año 1990 se han desarrollado iniciativas importantes para estimular la participación de los pueblos indígenas en actividades económicas, sociales y culturales en el ámbito nacional. En 1993 se aprobó la Ley Indígena y se constituyó la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI). Actualmente, la inversión pública destinada a las comunidades indígenas supone el 0,69% del presupuesto nacional, y se desarrollan programas de traspaso de terrenos, vivienda, educación y microcréditos. La CONAF y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura, han desarrollado programas para impulsar la participación de las comunidades indígenas en la gestión sustentable de los bosques y en la formulación y aplicación de programas de desarrollo territorial.

El SNASPE se encarga también de promover el desarrollo local y de ampliar las facultades de los grupos indígenas cuando un área protegida comparte el espacio con un área de desarrollo indígena. La Reserva Nacional Los Flamencos (73.986 has), en el Área de Desarrollo Indígena Atacama La Grande, es un ejemplo. La CONAF y las comunidades del grupo indígena atacameño formaron una sociedad de turismo ecológico y étnico en el año 2000, con el apoyo de la municipalidad de San Pedro de Atacama y de empresas mineras, para administrar una parte de la Reserva y proteger la naturaleza y los yacimientos arqueológicos. Las comunidades cobran una tarifa por el acceso (55.000 visitantes en el 2003) e invierten los ingresos en actividades de conservación de la naturaleza y el patrimonio, y de desarrollo social⁷¹.

70 Fairbank Maslin Maullin Metz & Associates.
71 OCDE / CEPAL. 2005.

Figura III-10. Impresión de las Áreas Protegidas Nacionales. Fuente: Encuesta sobre conservación de la Biodiversidad y Áreas Protegidas en Chile, 2009.



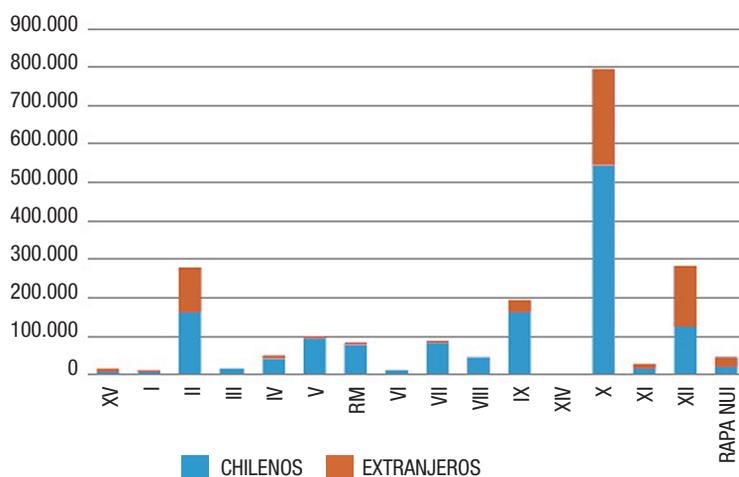
1.1.3. GENERACIÓN DE NUEVAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO CON SUSTENTABILIDAD

El desarrollo sustentable debe basarse, por sobre todo, en que las actividades productivas de un territorio tengan impactos reducidos y controlados sobre el patrimonio natural y cultural. En este sentido, un sistema de áreas protegidas podría aportar en el crecimiento y consolidación de un polo de desarrollo económico-productivo asociado a la sustentabilidad ambiental, el cual ya ha surgido en los mercados chilenos y extranjeros desde hace aproximadamente 15 años.

Este nuevo ámbito de la producción está ligado a tres corrientes principales: la agricultura orgánica, la generación de energías y materiales renovables y reciclables, y el turismo de intereses especiales, particularmente ecoturismo y turismo rural. Además, se han organizado canales de distribución y comercialización a escala local y regional (e incluso intercontinental) que son exclusivos para productos y servicios de este tipo, y en los que los precios de transacción son más altos y existen menos intermediarios: el comercio justo.

En el caso de Chile, un sistema integrado de áreas protegidas aportaría en el crecimiento de la industria ecoturística a pequeña y gran escala asociado a las áreas protegidas del país, tanto para los pequeños operadores locales, como para los grandes operadores internacionales. En 2008, las áreas protegidas administradas en el SNASPE por CONAF, recibieron un total de 2.056.218 de visitantes, de los cuales un 30.7% fueron extranjeros. La **Figura III-11** presenta la cantidad de visitantes nacionales y extranjeros de las áreas protegidas por región, y de la cual se concluye que las regiones de Los Lagos, Magallanes,

Figura III-11. Número de visitas a las áreas del SNASPE en 2008, desagregado por región y tipo de visitante (chilenos y extranjeros). Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAF, <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/visitantes/2008.pdf>.



Araucanía y Tarapacá concentran la mayor cantidad de visitantes. Esta concentración de visitantes contrasta con el número de áreas protegidas por región, siendo las regiones de Araucanía y Coyhaique las líderes. Todas las regiones del país cuentan con al menos un área protegida⁷² **(Ver Figura III-12).**

Históricamente, la industria turística aporta entre un 3% y 4% al PIB, generando cerca de US\$ 1.000 millones. Durante el año 2008 el PIB Turístico del país alcanzó un aporte cercano al 3,1%, que implica un crecimiento de 4,1% respecto del año 2007. A su vez el PIB Total de la economía creció en un 3,2% durante el año 2008⁷³ **(Ver Figura III-13).**

La actividad turística presentó una evolución similar a la que tuvo la economía durante el año 2008. Esta se caracterizó por registrar incrementos positivos durante los primeros nueve meses del año para luego contraerse en el último trimestre, en concordancia con la situación internacional que evidenció con fuerza la crisis financiera que la afectó directamente, y que sigue afectando, a la economía real de producción de bienes, el nivel del empleo y por consiguiente el patrimonio de los hogares. Cabe mencionar que, de acuerdo a cifras preliminares de Policía Internacional, el Turismo Receptivo se habría incrementado en un 7,7% en el año 2008 respecto del año 2007.

En general, durante la serie de años 2003 a 2008, el crecimiento de las Actividades Características del Turismo (ACT) que conforman el PIB turístico ha estado por encima del incremento de la tasa del PIB Total país, a excepción del año 2004 respecto del 2003 en

72 <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/visitantes/2008.pdf>

73 SERNATUR., 2009.

Figura III-12. Número de áreas protegidas (sin distinguir su tipología) por cada región del país (idp = Rapa Nui). Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAF, <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/visitantes/2008.pdf>

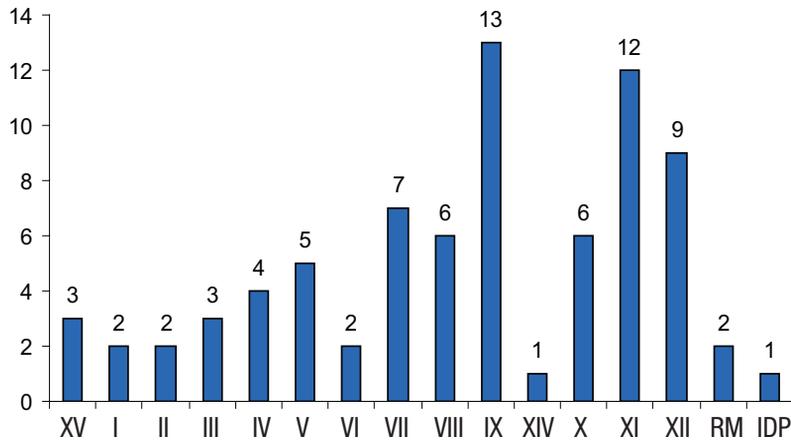
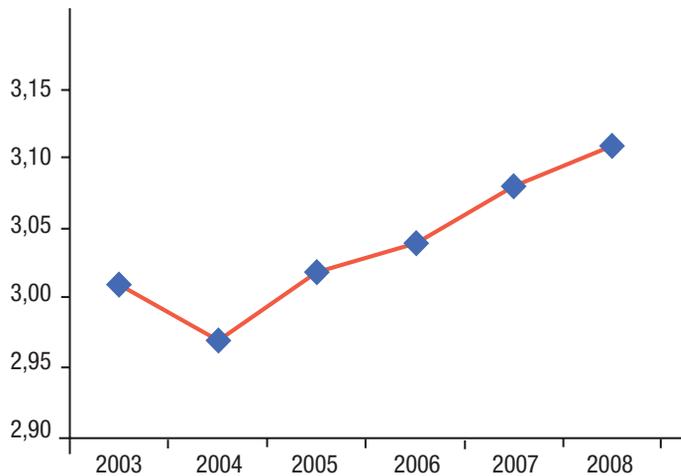


Figura III-13. Evolución en porcentaje del aporte al PIB total país de las actividades relacionadas al turismo. Fuente: SERNATUR, 2009.



que estas mismas actividades con las cuales se compara el PIB turístico crecieron a tasas por sobre la media de la economía, lo que se observa en la **Figura III-14**⁷⁴.

Respecto al empleo, durante el año 2003 las ACT y conexas del turismo generaron en la economía un total de 149.707 empleos directos, en empresas establecidas. De estos, 133.446 correspondieron a empleos habituales (89.1%), 7.172 a empleos de temporada (4.8%) y 9.089 al régimen de subcontratación (6.1%).

74 SERNATUR, 2009.

Figura III-14. Tasas de variación media, en porcentaje, del PIB y otras actividades económicas respecto al total de actividades relacionadas al turismo, serie años 2003 a 2008. Fuente: SERNATUR, 2009.



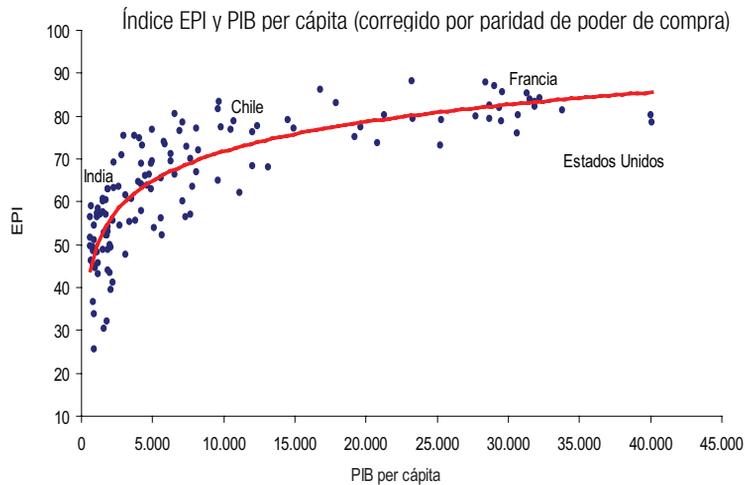
Estos valores experimentaron una reducción durante el año 2006 en donde las ACT y conexas del turismo generaron un total de 135.436 empleos directos, en empresas establecidas. De estos, 121.146 correspondieron a empleos habituales (89.4%), 10.413 a empleos de temporada (7.7%) y 3.877 al régimen de subcontratación (2.9%).

El cobro por el ingreso y alojamiento en áreas protegidas es el único modo en que el sistema actual recibe beneficios económicos autogenerados, y aunque esta sea una modalidad utilizada en la mayoría de los países, no es la única. En la actualidad existen sistemas de pago por servicios ambientales implementados en varios países, particularmente aquellos asociados a los ecosistemas protegidos por el Estado.

Finalmente, el desarrollo económico y social con sustentabilidad está ligado al desempeño ambiental. Al relacionar el índice EPI (Environmental Performance Index) y el PIB per cápita (Ver Figura III-15), y comparar Chile con países como Francia e India, Hurtado (2006), postula que ambos valores están altamente correlacionados, lo que implica una tendencia creciente a nivel internacional a impulsar escenarios de desarrollo que busquen un equilibrio en los aspectos económicos, socio-culturales y ambientales.

Finalmente, en un escenario de desarrollo humano con sustentabilidad, el pago por los servicios ambientales que los ecosistemas protegidos otorgan a la humanidad es un modelo en auge en el mundo, el cual se ha implementado a partir de diversas experiencias en países latinoamericanos (Ver capítulo III, subcapítulo de servicios ambientales). En Chile, Figueroa (2008) indica que la imposición de pagos obligatorios relacionados con las áreas protegidas tiene básicamente dos justificaciones teóricas. Primero, el cobro de las rentas generadas por las áreas protegidas y que son capturadas por los individuos

Figura III-15. Relación existente entre el desempeño ambiental y el desarrollo económico de los países. Fuente: Hurtado, J. 2006.



o las empresas porque los bienes y servicios que las originan tienen libre acceso o son bienes públicos. Tales rentas corresponden a un valor que se obtiene gratuitamente, sin una contraparte de costo para el que las captura. Segundo, la corrección de externalidades negativas producidas por los individuos y las empresas que no toman en cuenta el daño que generan a las AP como resultado de sus decisiones y que imponen costos a otros agentes.

El autor identifica las siguientes formas de pago por servicios ambientales: I) Tarifas y Cobros por Provisión de Agua; II) Impuestos Pigovianos; III) Cargos por Bioprospección; IV) Cargos por Extracción de Bienes Producidos en las AP; V) Incorporación de Cargos por Servicios Ambientales en el SEIA; y VI) Acceso a los Recursos del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC).

1.1.4. PRESERVACIÓN VERSUS CONSERVACIÓN

El cambio de paradigma transporta la visión actual de las áreas protegidas, concebidas como sitios naturales preferentemente destinados a la preservación, hacia áreas naturales protegidas para la conservación, entendiendo que este concepto puede plantearse como una "forma de uso de la tierra". Esta forma, al igual que las otras tipologías de uso definidas (residencial, comercial, industrial, agrícola, etc.), busca beneficiar a los seres humanos y mejorar su calidad de vida; sin embargo, la conservación se distingue del resto en su objetivo central al no alcanzar el máximo beneficio económico. A este tipo de conservación se le puede denominar "conservación sustentable", entendida como las actividades productivas que apoyan directa o indirectamente la conservación de la biodiversidad de especies y hábitats en un marco de sustentabilidad.

La conservación sustentable es una forma de uso de la tierra y de los recursos naturales cuyo objetivo central es proteger áreas de alto valor patrimonial en sus dimensiones natural y cultural. Estos objetivos deben ser planteados a nivel nacional respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Qué se quiere proteger?, ¿Qué se necesita proteger?, ¿Qué se va a proteger?, y ¿Para qué se va a proteger? Al responderlas se contribuye a consolidar el reconocimiento de estas necesidades y el compromiso político y ciudadano que aseguren la aceptación, validación y cumplimiento de los objetivos planteados⁷⁵.

Actualmente predomina en la gestión de las áreas protegidas en Chile un enfoque de preservación (*no take*), el cual ha sido aplicado tanto en la selección de las áreas que deben ser protegidas (figuras de parque nacional o reserva natural), como en las estrategias de manejo y gestión que se han impulsado. Esto se refleja en que la mayor parte de los parques nacionales y la superficie protegida se ubican en las zonas más aisladas del territorio en términos de conectividad vial y asentamientos humanos, en el extremo sur y austral del país. Más de 7 millones de has. protegidas en parques nacionales de la XI y XII regiones, representan un 82% del total de los parques nacionales del país, y un 51% del total de áreas protegidas en Chile⁷⁶.

Los conflictos de uso de recursos de libre acceso generan un distanciamiento y polarización entre los que usan directamente los recursos y los que toman decisiones al respecto⁷⁷. Esto se explica en parte por la falta de acceso y participación de los usuarios directos en el diseño de políticas de manejo, y por el quiebre de relaciones de confianza y cooperación; esta polarización se refiere a la existencia de perspectivas divergentes o aún contrapuestas en lo que respecta al uso de los recursos. La disciplina de manejo ha ignorado esta situación separando factores (económicos, sociales y medioambientales) al momento de diseñar políticas, lo que aumenta el grado de exclusión de actores sociales locales en el proceso de gestión ambiental⁷⁸.

De hecho, el enfoque actual para el manejo de pesquerías, de ecosistemas costeros y de las áreas protegidas en general, se basa en una intervención centralizada del gobierno (enfoque *top-down*), lo cual ha probado ser inadecuado para las instituciones comunitarias que no son capaces de enfrentar estas presiones (reducción de stock, conflicto entre usuarios, disturbio social, beneficios económicos escasos, la globalización y tratados de libre comercio que generan exclusión). Por esto, un nuevo enfoque es necesario, requiriéndose una reforma de las estructuras de gobernanza para el manejo de bienes y servicios ambientales de los ecosistemas marino-costeros (enfoque *bottom-up*)⁷⁹.

Siguiendo una tendencia mundial, la gestión y administración de las áreas protegidas se está planificando desde un enfoque más proactivo que involucra a las comunidades locales aledañas a las áreas o, en algunos casos, de las comunidades que viven al interior

75 Es posible generar actividades de conservación sustentable que generen beneficios económicos los cuales complementan a la serie de beneficios que se fomentan (conocimiento, deleite, ambientales, sociales, políticos, ecológicos, etc.)

76 Contreras; 2009.

77 Hardin, G; 1968.

78 Martínez; P. 2003.

79 Viswanathan, et al; 2003.

de estas. Los ejemplos más comunes de la aplicación de esta nueva visión de conservación sustentable (entiéndase como contraria al *no take* pero coherente con los fines primeros de la protección de áreas naturales), está en las áreas marino costeras protegidas.

En algunos países del mundo, especialmente centroamericanos y de Oceanía, se ha impulsado un modelo de manejo y gestión de áreas marinas que es pertinente con la realidad social y económica de estas zonas, impulsando prácticas de pesca, recolección y turismo que permiten que las comunidades que históricamente han utilizado y habitado estas áreas que se han designado con la categoría de "áreas protegidas", pueden seguir habitando y realizando sus actividades tradicionales, pero con otros parámetros de manejo y con un mayor apoyo y control institucional.

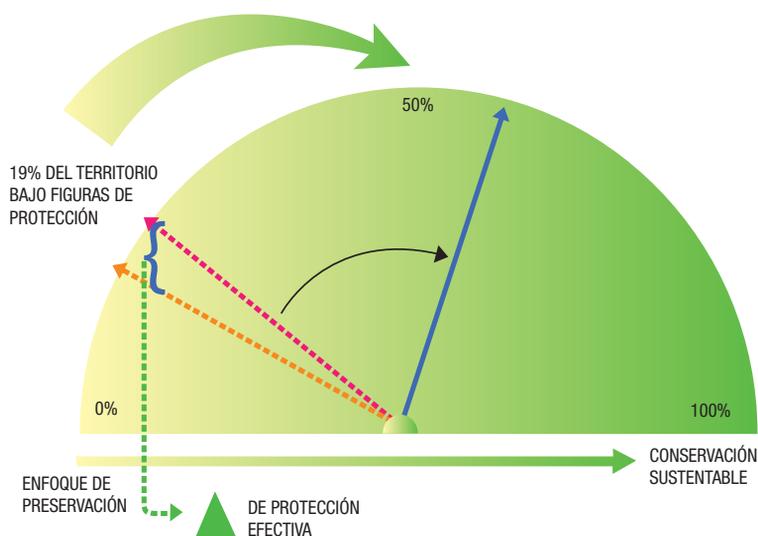
La ley chilena contempla las áreas de manejo de recursos bentónicos y las concesiones marinas como herramientas de protección marina, y los santuarios de la naturaleza como herramienta de protección terrestre muchas veces en zonas costeras⁸⁰. Además, existen experiencias de protección municipal como la Laguna de Cartagena, y las Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU)⁸¹. Según la descripción hecha por la Unión Mundial para la Naturaleza, las AMCP-MU son el espacio que incluye porciones de agua y fondo marino, rocas, playas y terrenos de playa fiscales (flora y fauna), recursos históricos y culturales que la ley u otros medios eficientes colocan en reserva para su protección. Por ende, las AMCP-MU nacen como herramienta de gestión para la protección, administración, mantención y restauración de los recursos naturales y culturales de las aguas marinas y costeras. Este instrumento se usa a nivel mundial para conservar la biodiversidad, proteger las especies marinas en peligro, reducir los conflictos de uso, generar instancias de investigación y educación, y desarrollar actividades productivas y recreativas. Otro objetivo de estas áreas es la conservación del patrimonio histórico-cultural marino y costero de las comunidades que las habitan para el desarrollo sostenible del turismo, la pesca y la recreación.

Este tipo de áreas es un claro ejemplo de lo que el concepto de conservación sustentable implica: integración, compromiso y desarrollo humano de la mano de la protección ambiental. De hecho, el co-manejo y la conservación sustentable se insertan dentro de la gestión participativa, siendo un término más amplio que participación ciudadana, y que hace referencia a la responsabilidad compartida entre dos o más sectores de la sociedad civil; es en esencia un *partnership* entre partes que comparten un interés, una responsabilidad y una visión sobre el uso sostenible de un recurso. No constituye en sí una figura jurídica, sino que corresponde a una gama de situaciones de gestión ambiental según distintos grados de control estatal o local, las que se relacionan estrechamente con los posibles componentes de procesos de gobernanza ambiental, propios de una comunidad y su entorno. En este sentido, la gobernanza ambiental surge como un concepto complementario al de conservación sustentable, y es entendida como un proceso de aprendizaje

80 Sernapesca. 2007.

81 Fernández, M. Y J. C. Castilla. 2005.

Figura III-16. Cambio de Paradigma. Fuente: Elaboración propia.



complejo y durante el cual puede transitarse por confusos escenarios, pero que reditúa los esfuerzos en ayudar a balancear las necesidades socioeconómicas y de conservación.

La **Figura III-16** grafica de mejor forma la tendencia aquí descrita, en donde las políticas, planificación estratégica y prácticas de la conservación de las áreas protegidas, deben desarrollarse hacia el polo de la gobernanza y de la complementariedad entre desarrollo social y económico con la conservación del patrimonio territorial, ya sea este natural o cultural. La línea amarilla continua indica el 19% de territorio terrestre protegido en Chile. La línea punteada amarilla y el espacio entre ambas líneas (denominado en la figura como “delta de protección efectiva”), grafican la porción de las áreas protegidas en las cuales actualmente las acciones de protección son insuficientes para el logro de los objetivos propuestos, ya sea por escasez de personal, de recursos financieros, de equipamiento e infraestructura, o por la existencia de riesgos mayores como incendios forestales y problemas con residuos. El valor exacto de esta porción de superficie inadecuadamente protegida, es desconocido, pero es posible asumir que existe. Por esto el delta de protección efectiva es solo figurativo. Por otra parte, la línea azul representa una meta, aún no definida en Chile, de la superficie de territorio protegido (terrestre y marítimo) que sería efectivamente protegida si se sumaran todas aquellas áreas en las cuales de alguna forma se realizan actividades de protección y conservación, ya sean estas áreas rurales o urbanas.

Para esto es necesario además considerar cuánto de lo que se dice proteger se efectúa realmente, si lo que se protege es representativo, y finalmente, cuáles son las actividades que podrían contribuir al cambio de paradigma. Este último debe ser un elemento considerado no tan sólo por las actividades que hoy ponen en riesgo las áreas protegidas (expansión frontera urbana y agrícola, tala ilegal, incendios, entre otros), sino también porque la ampliación de las AP en ecosistemas y territorios no representados implica realizarlo en

espacios de presencia y gran presión antrópica además de, muchas veces, corresponder a propiedad privada. Al mismo tiempo, la definición de las tipologías de área y los objetivos de protección de la UICN, permite evaluar si los que se aplican en el país son los deseados y recomendados en cuanto a conservación sustentable.

El análisis de la documentación y entrevistas con actores claves realizadas en la consultoría permitiría dividir los objetivos de la UICN en dos grupos: los que se aplican al concepto de conservación sustentable (presentado en encuadre azul), y los que no. Lo que resulta necesario potenciar son: la investigación científica, el mantenimiento de los servicios ambientales, el turismo y la recreación, la educación ambiental y la utilización sustentable de los recursos naturales.

La UICN propone objetivos específicos de manejo para cada tipología de área protegida (**Ver Figura III-17**), en el entendido que cada una debe cumplir con unos requisitos básicos para considerarse como tal, pero que varían según su naturaleza tanto ecosistémica, como administrativa y en referencia a su entorno socio-cultural y económico⁸². Estos objetivos son considerados a nivel mundial para establecer y manejar las áreas que se protegen y las actividades que se realizan en ellas. Un ejemplo de esto es que en Chile se permite realizar investigación científica y turismo en la mayoría de las áreas protegidas administradas por el SNASPE, cumpliendo con dos de los objetivos propuestos por la UICN.

Figura III-17. Objetivos de Manejo Propuestos por la UICN⁸³.

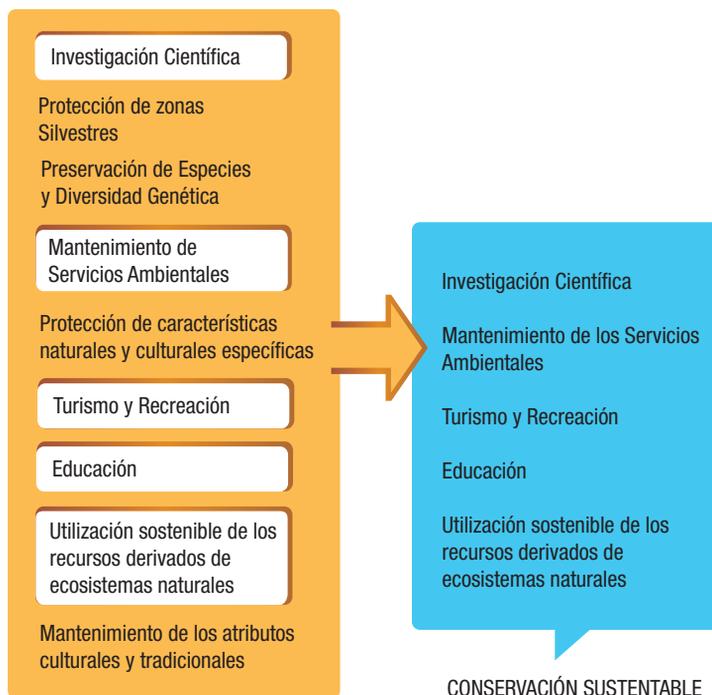
OBJETIVOS DE MANEJO PROPUESTOS POR LA UICN
<ul style="list-style-type: none"> ● Investigación Científica ● Protección de Zonas Silvestres ● Preservación de las Especies y la Diversidad Genética ● Mantenimiento de los Servicios Ambientales ● Protección de Características Naturales y Culturales Específicas ● Turismo y Recreación ● Educación ● Utilización Sostenible de los Recursos derivados de Ecosistemas Naturales ● Mantenimiento de los atributos culturales y tradicionales
CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS
<ul style="list-style-type: none"> - Protección integral (esto es, Reserva Natural Estricta/ Área Natural Silvestre) - Conservación de ecosistemas, y turismo (esto es, Parque Nacional) - Conservación de las características naturales (esto es, Monumento Natural) - Conservación a través del manejo activo (esto es, Área de Manejo de Hábitat/Especies) - Conservación de paisajes terrestres y marinos (Paisajes Terrestres y Marinos Protegidos) - Utilización sostenible de los ecosistemas naturales (Área Protegida con Recursos Manejados)

82 Fuente: http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/categories/esp/c2.htm

83 Protected areas and World Heritage Programme, "Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas".

Esto otorga un marco de acción de actividades de conservación sustentable (columna derecha de la **Figura III-18**), que no ha sido suficientemente considerado. Con ello, se podría pasar desde un paradigma de preservación o conservación de tipo proteccionista a una de conservación sustentable, resguardando los objetivos de desarrollo sustentable.

Figura III-18. Objetivos Específicos de Manejo propuestos por UICN para Proteger.
Fuente: Elaboración propia en base a objetivos de manejo declarados por UICN.



1.1.5. OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN

a. Contexto nacional

El mandato principal para las actividades gubernamentales relativas a la biodiversidad es el artículo 19 de la Constitución de 1980, que estipula que es responsabilidad del Estado proteger la naturaleza. Chile no cuenta con una ley dedicada específicamente a la naturaleza, pero existen varias leyes relevantes para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad. Entre estas se encuentra la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley N° 19.300 de 1994) y la Ley de Caza (Ley N° 19.473 de 1996), a lo que se suma la Ley N° 20.417 del Ministerio de Medioambiente.

Entre las secciones de la primera, que se refieren específicamente a la protección de la naturaleza, están el artículo 34, que establece la base jurídica para el Sistema Nacional

de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), y el artículo 35, que otorga al Estado el rol de fomentar las áreas protegidas de propiedad privada. Hasta hace poco tiempo, Chile ha contado con escasos objetivos explícitos de políticas relativos a la protección de la naturaleza, aunque esta situación está cambiando. Por ejemplo, uno de los cuatro principales temas de la Agenda Ambiental País 2002-2006 se refiere a la protección del patrimonio natural. La agenda contiene una lista de 72 sitios prioritarios con un elevado valor de diversidad biológica y en ella se establece la meta de protegerlos al año 2006⁸⁴.

Entre las principales metas de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) y su plan de acción (PdA), se establece la de proteger al menos el 10% de la superficie de cada uno de los ecosistemas del país, considerando tener al 2015, una red de conservación de sitios prioritarios implementada, que a su vez cuenten con acciones permanentes que aseguran su conservación efectiva. CONAMA, en conjunto con servicios públicos, ONGs, privados y actores regionales, elaboró Estrategias Regionales de Biodiversidad (ERB, 2002) en todas las regiones del país, a partir de las cuales se identificaron diversas líneas de acción, como también distintas áreas del territorio que resulta importante proteger (sitios prioritarios), ya sea a través de la creación de áreas protegidas, como por medio del establecimiento y desarrollo de otras alternativas y mecanismos de protección (Ver más detalle en factor estratégico sobre Representatividad en este capítulo)⁸⁵.

Desde el año 2002 a la fecha, CONAMA ha coordinado con diferentes instituciones públicas y organismos privados, la gestión de puesta bajo protección de tales áreas, tanto en el ámbito terrestre, como marino-costero, logrando a la fecha 25 nuevos sitios que han sido puestos bajo protección.

Respecto a la relación entre las áreas protegidas y la planificación territorial, es necesario mencionar que la ocupación del territorio están normado en Chile por:

- ✓ Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)
 - Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
 - Instrumentos de planificación territorial
 - Plan Regional de Desarrollo Urbano
 - Plan Regulador Intercomunal
 - Plan Regulador Comunal
- ✓ Ley de Bases del Medio Ambiente
 - Evaluación de Impacto Ambiental
 - Normas de calidad primarias y secundarias

84 http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/cl2305e_cap4.pdf

85 <http://www.conama.cl/portal/1301/propertyvalue-15497.html>

✓ Ley de Monumentos Nacionales

- Monumentos históricos
- Zonas típicas
- Monumentos públicos
- Monumentos arqueológicos
- Santuarios de la naturaleza

Durante el período 2000-2006, se incorporaron 305 sitios prioritarios de conservación en Planes Regionales de Desarrollo Urbano. Algunos de estos sitios han sido incluidos en los instrumentos de planificación territorial como zonas de alto valor ecológico o áreas de protección ambiental, en algunos municipios del país. Un ejemplo de esto es la Cuenca de Aculeo, comuna de Paine, parte del sitio de prioridad 1 en la RM, Altos de Cantillana, que es considerado como área de protección ecológica por parte del PRMS en su modificación de 2006.

En la Ley N° 20.417⁸⁶, que crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, se definen en el párrafo 1°, la naturaleza y funciones del Ministerio y en el artículo 70 se establece que esta institución deberá proponer políticas, planes, programas, normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como santuarios de la naturaleza, y de supervisar el manejo de las áreas protegidas de propiedad privada. Además deberá ejercer las mismas funciones en relación a las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos.

b. Contexto internacional

Chile ha ratificado numerosos acuerdos multilaterales sobre la conservación de la naturaleza. El primero fue la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, de 1940. También participa en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, de 1994, adoptando un plan de acción nacional en mayo de 1997. Participa también en la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Convención de Bonn), incluido el Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles de 2001, y en el Convenio CITES, ambos de especial relevancia para Chile.

El país es además signatario del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (ratificada en 1994); hizo pública su estrategia para la biodiversidad en diciembre de 2003 y ahora debe desarrollar su plan de acción nacional. Como signatario de la Convención de Ramsar sobre humedales, Chile ha designado nueve sitios (el último en diciembre del

86 Publicada en el Diario Oficial de la República, con fecha martes 26 de enero de 2010

2004) que abarcan una superficie total de unos 1.000 km². Seis de estos forman parte del SNASPE, uno es un santuario de la naturaleza de propiedad privada perteneciente a una compañía minera, y el otro, el Salar del Huasco, corresponde a terrenos de propiedad gubernamental sin protección específica. Cinco de los sitios son remanentes de marismas saladas ubicadas a gran altitud (entre los 2.300 y los 4.400 metros). Existe desde 2003, un Plan de Acción para la Conservación y Uso Sustentable de Humedales Alto Andinos, suscrito entre organismos gubernamentales, comunidades indígenas y empresas mineras⁸⁷.

Por otra parte, y desde la importancia que esto tiene para Chile al ser un nuevo estado miembro de la OCDE desde diciembre de 2009, esta organización realizó en 2005 un total de 52 recomendaciones en materia medioambiental, informe en el que se criticó que hubiera una institucionalidad débil, que no se regularan contaminantes peligrosos (como el PM 2,5) y que no existiera una planificación territorial en algunas zonas. Como consecuencia de ello, el Ejecutivo envió un proyecto al Congreso que permitió la creación del Ministerio de Medio Ambiente y la superintendencia del área. En la normativa aprobada, se acogieron el establecimiento de planes de prevención y descontaminación del aire —incluida la norma del PM 2,5— una estrategia de cuencas hidrográficas, el manejo de residuos y sustancias químicas, la norma de emisión para las termoeléctricas y la creación de un sistema de áreas protegidas⁸⁸.

Otro de los programas en los que Chile está comprometido, son los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" (ODMs), adoptado por todos los países en la Cumbre del Milenio de septiembre del 2000 convocada por las Naciones Unidas. Los objetivos del milenio se derivan de los acuerdos y resoluciones de las conferencias y pactos mundiales organizados por las Naciones Unidas en la primera mitad del decenio de 1990, referidos al desarrollo sustentable, el desarrollo social y a la igualdad de género. El programa está compuesto por un conjunto de ocho objetivos —que se subdividen en indicadores específicos para facilitar su monitoreo— que deben ser alcanzados para el año 2015. El éxito de cada uno de los objetivos depende en grados diversos del cumplimiento de los demás, no pudiendo prescindirse de ninguno de ellos si se desea avanzar por la senda de la superación de la pobreza y el desarrollo sustentable. El progreso en la implementación de estos objetivos se monitorea tanto al nivel global como nacional. En el nivel global, el Secretario General de las Naciones Unidas debe informar a la Asamblea General sobre el progreso de los objetivos de desarrollo cada año y, en forma más detallada, cada cinco años. En cada país, el progreso es medido en los informes nacionales sobre los ODMs. Estos deben evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos básicos acordados en la Cumbre del Milenio, considerar un análisis de las posibilidades económicas, sociales y políticas que ofrece el país para su pleno cumplimiento como también proponer metas, objetivos e indicadores adicionales de acuerdo al nivel de desarrollo alcanzado por el país y las proyecciones para el próximo decenio⁸⁹.

87 http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/lc2305e_cap4.pdf

88 http://www.terram.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=5129

89 <http://www.pnud.cl/odm/odm-chile.asp>

La **Tabla III-2** presenta los indicadores del objetivo milenio 7, relativo a Garantizar la sostenibilidad del medioambiente, específicamente en la Meta 9. El compromiso del país para el 2015 es aumentar el porcentaje de superficie del territorio nacional cubierta por bosques (incluidas plantaciones y bosque nativo, y aumentar la relación entre zonas protegidas y la superficie total del territorio, tanto en el SNASPE como de las AMCP.

Tabla III-2. Indicadores para el Objetivo Milenio 7 (Garantizar la sostenibilidad del medioambiente), en relación a la Meta 9. Fuente: Segundo Informe del Gobierno de Chile⁹⁰.

Indicadores Mínimos Objetivos de Desarrollo del Milenio	1990	2000	Meta 2015
Meta 9			
1. Porcentaje de la superficie del territorio nacional cubierta por bosques (incluidas plantaciones y bosque nativo)	20,18%	20,93%	Aumentar
- Plantaciones	2,34%	3,15%	Aumentar
- Bosque nativo	17,84%	17,78%	Mantener sin Decrecimiento
2. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total.	18,02%	18,81% ^{a/}	Aumentar
2.1 Superficie de Áreas Protegidas Terrestres (SNASPE).	18,01%	18,66 % ^{a/}	Aumentar
2.2 Superficie de Áreas Marinas y Costeras Protegidas (AMCP)	0,01%	0,15% ^{b/}	Aumentar
3. Recuperación de tierras afectada por proceso de desertificación	0,80%	1,72%	Aumentar
^{a/} Información para el año 2004. ^{b/} Información para el año 2000 ^{c/} Información para el año 2002			

Para tener una idea general de cómo se ha comportado el país en términos de cumplimiento, es posible citar el ranking de desempeño ambiental, índice que representa la medición cuantitativa a nivel internacional. Existen dos indicadores: I) el indicador de desempeño ambiental: EPI, en cuyo ranking Chile se ubica número 26 (de 133); y II) el indicador de sustentabilidad ambiental: ESI, en cuyo ranking Chile se ubica número 42 (de 146)⁹¹.

90 <http://www.pnud.cl/odm/primer-informe/odm-estadisticas/odm7.asp>

91 Hurtado, J. 2006.

El indicador EPI (Environmental Performance Index, o índice de desempeño ambiental, del cual se realizó una medición el año 2006), mide la capacidad que tiene un país para reducir los impactos negativos consecuencia de daños ambientales, y para promover el desarrollo de los ecosistemas y el buen manejo de los recursos naturales. Los países mejor rankeados son: Nueva Zelanda, Suiza, Finlandia, República Checa y Reino Unido (**Ver Figura III-19**). El ESI, por otro lado, (Environmental Sustainability Index o índice de sustentabilidad ambiental, del cual se realizó una medición en 2005), mide la habilidad que tiene un país para proteger el medio ambiente en los próximos años, y considera los siguientes aspectos: sistemas medioambientales, reducción del estrés ambiental, reducción de la vulnerabilidad humana, capacidad social e institucional y preocupación global (**Ver Tabla III-3 y Figura III-20**)⁹².

Tabla III-3. Aspectos considerados en el ESI, Environmental Sustainability Index. Fuente: Hurtado, 2006.

Componente	Indicador	N° de variables
Sistemas Medioambientales	Calidad del aire	4
	Biodiversidad	5
	Tierra	2
	Calidad del agua	4
	Cantidad de agua	2
Reducción de stress ambiental	Reducción de la contaminación atmosférica	5
	Reducción del stress de los ecosistemas	2
	Reducción de la presión de la población	2
	Reducción de la presión de desechos y consumo	3
	Reducción del stress del agua	4
	Manejo de los recursos naturales	5
Reducción de la vulnerabilidad humana	Salud medioambiental	3
	Subsistencia humana básica	2
	Reducción de vulnerabilidad a desastres naturales	2
Capacidad Social e Institucional	Gobernabilidad ambiental	12
	Eco- Eficiencia	2
	Respuesta del sector privado	5
	Ciencia y tecnología	5
Preocupación Global	Salud medioambiental	3
	Subsistencia humana básica	2
	Reducción de vulnerabilidad a desastres naturales	2

No obstante la relativa buena ubicación de Chile en este ranking, en el caso del Índice de sustentabilidad ambiental, la figura muestra que Chile está ubicado dentro de los países con un indicador sobre el promedio general pero que adolece de moderada vulnerabilidad y baja capacidad para la gestión de esta sustentabilidad.

92 Hurtado, J. 2006.

Figura III-19. Mapa con el ranking internacional para el EPI 2006. Fuente: UNESCAP.

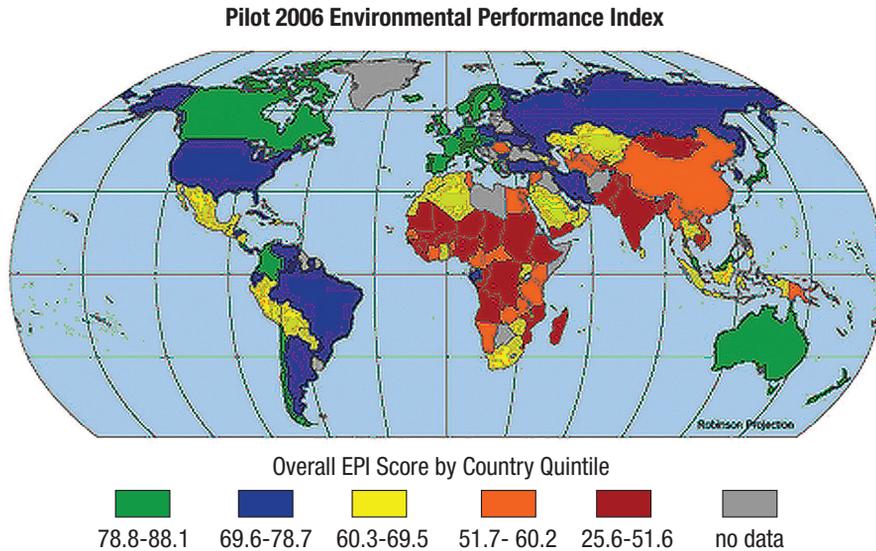
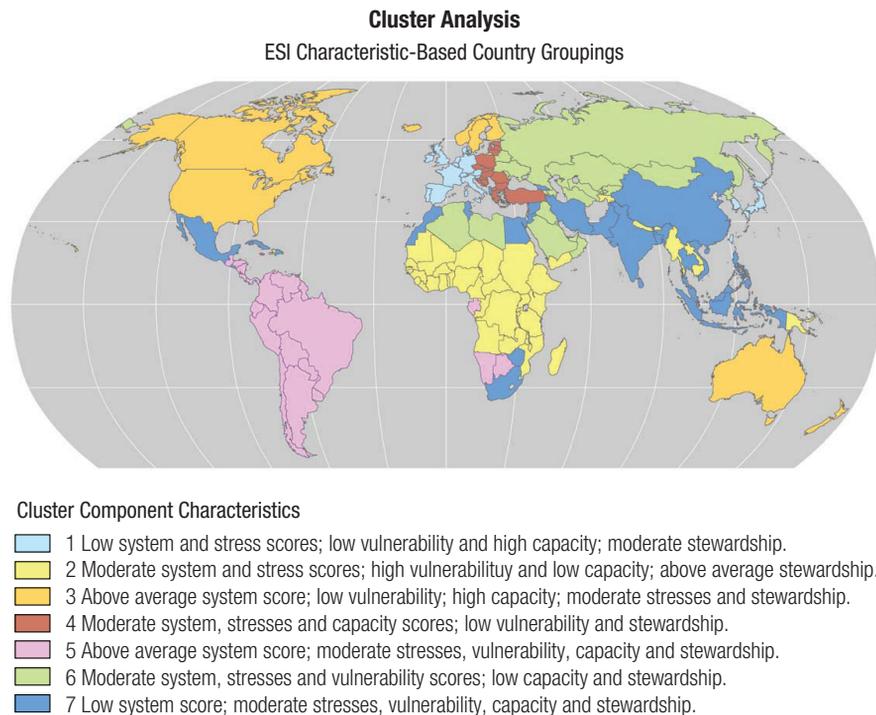


Figura III-20. Situación internacional para el índice de sustentabilidad ambiental del año 2006. Fuente: UNESCAP⁹³.



⁹³[www.unescap.org/esd/environment/mced/tggap/documents/2RPD/presentation/2_Introductory%20Session/4_Alex%20de%20Sherbinin.ppt#278,9,Cluster Análisis.htm](http://www.unescap.org/esd/environment/mced/tggap/documents/2RPD/presentation/2_Introductory%20Session/4_Alex%20de%20Sherbinin.ppt#278,9,Cluster%20Análisis.htm)

1.2. RIESGOS Y OPORTUNIDADES

El aporte del SNAP a la imagen país se relaciona con la salvaguarda de los componentes más importantes de esta imagen: los recursos naturales (componente exportador), la calidad ambiental (componente de inversiones) y la calidad del paisaje y la biodiversidad (componente turístico). Al contar con un sistema de áreas protegidas eficiente y eficaz, se contribuiría a mejorar y consolidar esta imagen país en el extranjero, en que se visualice un país respetuoso de su patrimonio, con amplia riqueza natural y alta calidad de sus paisajes, además de un país biodiverso con un grado de endemismo que atraiga la atención de turistas que buscan experiencias relacionadas con el turismo de intereses especiales; incrementándose aún más las visitas de extranjeros (con mayor poder adquisitivo) a las áreas protegidas. Esto implicaría una oportunidad para ampliar y mejorar las actividades turísticas que se realizan dentro de las áreas protegidas, y eventualmente aumentar el porcentaje de autofinanciamiento del sistema a partir de estas fuentes.

Con respecto a los riesgos identificados, es posible que el aumento sostenido de visitantes a las áreas protegidas se incremente aún más al tener un sistema nacional que administre a dichas áreas y que incentive a más personas a visitarlas. Si no se toman los resguardos necesarios para abordar esta llegada masiva a algunas de las áreas más valoradas por los turistas nacionales y extranjeros, esta actividad turística puede ser perjudicial y contradictoria con los objetivos de conservación del SNAP. Esto implica que es necesario realizar los estudios de capacidad de carga y las adecuaciones de infraestructura y manejo necesarias para una correcta recepción y gestión de la actividad turística en las áreas protegidas.

Como se ha mencionado, al influir positivamente en la imagen país, el SNAP contribuiría a aumentar el número de visitantes nacionales y extranjeros a las áreas protegidas. Esto puede traer beneficios tanto a la administración del área, como a la imagen del país como un destino de turismo de intereses especiales con una potente vocación para el ecoturismo. Además puede traer beneficios a las comunidades locales asociadas a las áreas protegidas al dinamizar las economías a escala local y regional en torno a estas actividades.

No obstante, si la planificación territorial y la planificación turística no son complementarias a la planificación estratégica del SNAP, homogenizando por ejemplo indicadores de sustentabilidad y objetivos de desarrollo en el mediano y largo plazo, es posible que surjan conflictos de intereses entre los diferentes actores institucionales y comunitarios del territorio, en torno a dichas actividades. Un riesgo importante es que al tomar una posición pasiva y no insertarse en la tendencia mundial hacia un desarrollo con sustentabilidad con énfasis en el cambio climático y fijación de carbono, esto podría implicar la pérdida de oportunidades tanto comerciales como de cooperación internacional.

Entre las oportunidades que surgen del cambio de paradigma antes analizado, está la ampliación del desarrollo local a partir de las actividades y los objetivos planteados por la UICN, a partir de los cuales se podrían generar beneficios económicos para la susten-

tación del SNAP y el impulso a las actividades productivas que son complementarias y coadyuvantes de la conservación, particularmente de los bosques y las áreas marinas.

No obstante en la actualidad no existen políticas y estrategias que apunten a fortalecer suficientemente estas actividades a nivel país, menos aún dentro de las áreas que ya forman parte del SNASPE actual o de las áreas protegidas privadas. Hay carencia de políticas para el pago de servicios ambientales o la existencia de áreas de manejo con especies de interés medicinal.

Esta falta de sustento político y estratégico para el impulso de estas actividades se convierte en un riesgo para el éxito en lo administrativo y en lo operativo del SNAP, por cuanto dificulta el real involucramiento de las comunidades locales y de la ciudadanía en general en la protección de las áreas consideradas prioritarias para el país. Por ejemplo, es necesario dejar de pensar en el turismo como la única actividad productiva que puede realizarse en un área protegida⁹⁴, y considerar que existen otros tipos de beneficios a obtener de estos ecosistemas: los servicios ambientales.

Las disciplinas de manejo y conservación biológica han ignorado la situación de polarización social surgida desde la escasez ambiental, el uso de recursos de libre acceso y la inequidad, separando factores (económicos, sociales y medioambientales) al momento de diseñar políticas; esto aumenta el grado de exclusión de actores sociales locales en el proceso de gestión ambiental. Por esto, es necesario incorporar las perspectivas locales respecto del uso y manejo de los bienes y servicios ambientales, particularmente de ecosistemas marino-costeros de libre acceso; y considerar en los análisis previos al diseño cual es la disposición a participar por parte de las comunidades locales en acciones de protección de recursos del territorio. No obstante lo anterior, es necesario asegurar que los objetivos de conservación se respeten y consoliden al impulsar el desarrollo de actividades en ecosistemas protegidos, frágiles y vulnerables.

El aporte a la imagen país por el cumplimiento de objetivos internacionales propuestos (UICN), el cumplimiento de objetivos nacionales y el reconocimiento de los miembros de la OCDE, son objetivos a cumplir en concordancia con las recomendaciones propuestas en el año 2005. Muy importante es recalcar que estos objetivos pueden estar ligados a beneficios económicos, por lo que podría también generar ingresos monetarios para el país.

No obstante, se visualiza como una necesidad tener una definición conjunta de lo que es conservación, de lo que se quiere conservar y de lo que se necesita conservar para que todas las entidades protejan bajo ese mismo alero. La oportunidad para este factor que se genera al crear el SNAP, es gestionar la incorporación de AP con mayor facilidad y que respondan a un criterio común, lo que es la conservación para el país.

Cada entidad protege un área de acuerdo a su nivel de competencia, por lo que cada AP responde a un objetivo de conservación específico y dentro de la pertinencia de la institución administradora o representante. No se han encontrado indicios sobre cómo cada

94 En la actualidad solo se encuentra información de actividades relacionadas con el turismo que se realizan en las AP.

entidad determina cuál área debe proteger, pero sí se ha identificado una tendencia a proteger en lugares de difícil acceso a las personas. El mayor riesgo que se asoma para este factor es que esto continúe de esta manera y las áreas que se protejan no representen la necesidad del país y a los objetivos conjuntos de todas las entidades capaces de proteger.

La vinculación con otras decisiones, por ejemplo con áreas indígenas, exige soluciones rápidas. En el caso de la protección ecológica, no existe institucionalidad ni tampoco es vinculante con los instrumentos de planificación territorial.

2. SERVICIOS AMBIENTALES APORTADOS POR LAS ÁREAS PROTEGIDAS

2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

2.1.1. LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y SU CONSERVACIÓN

En el recientemente publicado manual para el desarrollo de sistemas de pago por servicios ambientales⁹⁵, se indica que la interacción entre las especies de flora y fauna de los ecosistemas, el ambiente físico y la energía solar, da origen a una serie de funciones, de las cuales se desprenden variados bienes y servicios con múltiples valores. Los servicios ambientales o de los ecosistemas, son funciones ecológicas que generan beneficios económicos, ecológicos y sociales para la comunidad local, nacional o internacional. La transformación de una función ecológica o ecosistémica en servicio ambiental implica que dicha función genera un beneficio económico, ecológico y social.

En el caso de bosques u otros ecosistemas en un buen estado de conservación, los servicios ambientales que estos generan, tienen la característica de que no se gastan ni se transforman cuando son utilizados. Lo que no ocurre en ecosistemas donde se desarrollan actividades productivas, se dan cambios en el uso del suelo o se da un uso no sostenible; en estos casos sí hay cambios en la provisión de servicios ambientales.

Los principales servicios ambientales, reportados en la literatura son:

- ✓ Polinización (provisión de polinizadores para reproducción de poblaciones de plantas y dispersión de semillas).
- ✓ Purificación y desintoxicación (filtración, purificación y desintoxicación del aire, agua y suelo).
- ✓ Control biológico (regulación de la dinámica de poblaciones, control de plagas y enfermedades).

⁹⁵ Cordero, Moreno-Díaz y Kosmus (2008).

- ✓ Reciclado de nutrientes (fijación de nitrógeno, fósforo, potasio).
- ✓ Formación de suelos (meteorización de rocas y acumulación de materia orgánica).
- ✓ Regulación de gases con efecto invernadero.
 - *Reducción de emisiones de CO2 (deforestación evitada)*
 - *Captación o fijación de carbono*
- ✓ Provisión de belleza escénica o paisajística (paisaje).
 - *Provisión de un espacio para la recreación y el turismo*
- ✓ Conservación de la biodiversidad.
 - *Conservación de recursos genéticos importantes*
 - *Conservación de especies raras, amenazadas o en peligro de extinción*
 - *Conservación de ecosistemas*
- ✓ Servicios hidrológicos (o conservación de cuencas hidrográficas).
 - *Regulación de flujos hidrológicos*
 - *Reducción del impacto de deslaves e inundaciones*
 - *Reducción de la erosión del suelo*
 - *Reducción de la sedimentación en los cursos de agua*
 - *Mantenimiento o mejoramiento de la calidad del agua*
(filtración de contaminantes potenciales)
 - *Mantenimiento o mejoramiento de la recarga de acuíferos*
 - *Mantenimiento o mejoramiento de hábitats acuáticos*
 - *Conservación de suelos*

Existen otras clasificaciones que definen los servicios de los ecosistemas como los beneficios que los seres humanos obtienen de los ecosistemas, y son producidos por interacciones dentro del mismo. Estos incluyen servicios de producción (bienes ambientales), de regulación y culturales, que afectan directamente a las personas. También incluyen los servicios de apoyo necesarios para mantener todos los demás servicios, pero que no son utilizados directamente por el ser humano **(Ver Tabla III-4)**:

- ✓ Los servicios de producción (o aprovisionamiento) son los productos o bienes que se obtienen de los ecosistemas.
- ✓ Los servicios de regulación, son los beneficios relacionados con la regulación de los procesos de los ecosistemas, tales como la regulación del clima, del agua y de ciertas enfermedades que afectan al ser humano.

- ✓ Los servicios culturales, son beneficios inmateriales que las personas obtienen de los ecosistemas a través del enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, el recreo y las experiencias estéticas entre las que se encuentran los sistemas de conocimiento (populares), las relaciones sociales y los valores estéticos.
- ✓ Los servicios esenciales o de apoyo son los necesarios para la producción de todos los demás servicios de los ecosistemas. Algunos ejemplos son la producción de biomasa, la producción de oxígeno, la formación y retención del suelo, el ciclo de los nutrientes, el ciclo del agua y la provisión de hábitat.

Tabla III-4. Tipos de Servicios Ambientales. ^{96 y 97}

Clasificación	Descripción	Ejemplos de los Servicios
Servicios Ambientales de Provisión	Incluye los productos o bienes tangibles que se obtienen de los ecosistemas y que en su mayoría presentan un mercado estructurado.	Alimentos, Agua, Combustible, Fibras y Madera, Recursos Genéticos, Productos bioquímicos y medicinas naturales, Productos Farmacéuticos.
Servicios de Regulación	Incorpora los servicios relacionados con los procesos ecosistémicos y con su aporte a la regulación del sistema natural.	Regulación Climática, purificación y tratamiento de aguas, polinización, regulación de enfermedades, control biológico, regulación de la calidad del aire, regulación de la erosión y regulación de los riesgos naturales.
Servicios Culturales	Corresponden a servicios no materiales que el ser humano obtiene de los ecosistemas a través del enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y el disfrute estético.	Valores, identidad, comportamiento humano, valores religiosos, valores estéticos, recreación y ecoturismo.
Servicios de Base o Soporte	Incluyen servicios necesarios para el funcionamiento de los ecosistemas y la adecuada producción de servicios ecosistémicos. Su efecto sobre el bienestar de las personas y la sociedad de manifiesta en el largo plazo a través del impacto en la provisión de otros bienes y servicios ecosistémicos.	Regulación climática, regulación hídrica, regulación de nutrientes, formación de suelo, producción primaria.

Por su parte, de Groot (1994), propone que la naturaleza cumple cuatro tipos de funciones en beneficio humano:

- Regulación. Aquellas que regulan procesos ecológicos y de sustento a la vida y que contribuyen al mantenimiento de un ambiente sano.
- Espacio para el Sustento. Aquellas que proveen el espacio o sustrato para el sustento y el desarrollo de actividades humanas.
- Producción. Aquellas referentes a la producción de bienes, desde comida hasta materias primas.

96 Programa FAO/OAPN, 2008.

97 Cordero, D., A. Moreno-Díaz y M. Kosmus. 2008.

- Información/investigación. Aquellas que ofrecen educación y oportunidades de investigación, reflexión y serenidad.

Estas funciones generan valor ecológico, social y económico que la economía ambiental define como servicios ambientales. La transformación de una función ecosistémica en un servicio ambiental se produce cuando esta genera beneficios para una población.

En todo el mundo se están desarrollando actividades vinculadas a la valoración y uso de los bienes y servicios ambientales, lo que está permitiendo generar redes comerciales que le dan mayor valor económico a prácticas productivas que posibilitan conservar lugares prioritarios por su biodiversidad mediante usos sustentables.

2.1.2. PAGO POR LOS SERVICIOS AMBIENTALES

El concepto de pago por servicios ambientales consiste en que los consumidores o grupos de consumidores de estos servicios, pagan voluntaria u obligatoriamente al productor (generalmente a través de un operador de distribución) para que este siga proviendo y manteniendo los servicios requeridos⁹⁸.

En términos generales, los pagos por servicios ambientales pueden estar basados en: I) instrumentos de pago directo de los beneficiarios (por ejemplo, tarifas, porcentajes de las planillas de agua potable, entre otros); II) instrumentos de pago indirectos (por ejemplo, ecoturismo). También es posible distinguir entre pagos voluntarios (impulsados por individuos o empresas), basados principalmente en arreglos del mercado; y III) pagos obligatorios, basados principalmente en regulaciones gubernamentales (por ejemplo, impuestos asignados con fines específicos como los de combustibles fósiles).

También existen instrumentos mixtos en los que el gobierno establece una norma obligatoria que crea la condición para que opere un instrumento de mercado. Un ejemplo es el sistema de "tope y canje" de emisiones de carbono, que surgió por el establecimiento de un máximo de emisiones de carbono de las empresas, a la vez que crea un mercado que permite vender y comprar derechos de emisión.

Los servicios ambientales que se transan con mayor frecuencia, en escala significativa, son los asociados con los bosques tropicales y el mercado de carbono⁹⁹:

- ✓ Conservación de cuencas hidrográficas
- ✓ Servicios hidrológicos
- ✓ Conservación de suelos
- ✓ Belleza escénica o paisajística
- ✓ Biodiversidad

98 Van Dijk y Savenije, 2008.

99 Robertson y Wunder, 2005.

- ✓ Carbono
- ✓ Captación o fijación de carbono
- ✓ Reducción de emisiones de CO2 por deforestación y degradación (REDD)

Esto se debe en primer lugar a que los bosques naturales, colectivamente, brindan innumerables y valiosos servicios; y en segundo término, el aumento de amenazas a los bosques naturales tropicales ha motivado elevadas tasas de deforestación en las dos últimas décadas, incrementando la atención en la necesidad de ensayar instrumentos innovadores para su protección.

En este sentido, cada área protegida otorga servicios y bienes ambientales a la comunidad que deben ser considerados a la hora de conservar y de gestionar el ingreso y uso de estas. La **Tabla III-5** presenta un análisis de los actores relacionados con los beneficios aportados por los servicios ambientales, a nivel mundial, regional y local, indicando además quiénes son los proveedores de los servicios y quienes son los potenciales compradores de estos. Se hace la distinción entre beneficiario y comprador en el sentido que el que paga tiene por objetivo o la conservación y protección ambiental (ej.: ONGs y gobiernos), o la compensación de los impactos ambientales negativos que realiza (ej.: empresas privadas e industrias). Se distingue una serie de actores (beneficiarios, proveedores y compradores) relacionados con la transacción de servicios ambientales.

Los pagos por servicios ambientales para la conservación de cuencas hidrográficas, generalmente promueven la conservación y/o rehabilitación de bosques en la parte alta de las cuencas. Estos, además de otras funciones, generan servicios hidrológicos como la regulación de flujos de agua, caudales y el mantenimiento de la calidad del agua. No obstante, en ciertos casos se ha atribuido a los bosques funciones que estos no necesariamente brindan, tales como el aumento del flujo total de agua en una cuenca.

Una experiencia exitosa a nivel latinoamericano, mencionada anteriormente, es el Programa de Conservación y Recuperación de Microcuencas implementado desde 2001 por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. en Costa Rica, a partir del pago por servicios ambientales. Cabe recordar que esto ha permitido el ingreso de 831 mil dólares en los 7 años de funcionamiento del programa, con un total de 830 has de bosques incluidas en el programa y cerca de 67.000 clientes que pagan esta Tarifa Hídrica cada mes en su cuenta. De estos dineros, el 54% se destina al pago por servicios ambientales a los propietarios de los bosques; 24% a gastos administrativos y el resto a la adquisición de nuevos predios por parte de la empresa para conservación y reforestación.

En la **Tabla III-6** se presentan otros ejemplos de proyectos de Pago por Servicios Ambientales en ejecución en América Latina¹⁰⁶. Los pagos que reciben las cuencas que abastecen de agua potable en Ecuador, son efectuados por los usuarios de Quito y Cuenca, quienes cancelan en forma mensual el 1% de la planilla mensual por concepto de servicios ambientales.

106 Fuente: FAO/OAPN 2008.

Tabla III-5. Actores Relacionados con la Transacción de Servicios Ambientales. Fuente: FAO/OAPN 2008.

Servicio Ambiental	Beneficiarios	Proveedores	Compradores
Secuestro y Almacenamiento de Carbono	Comunidad Mundial, Regional y Local	Dueños de Tierras Áreas Protegidas	<ul style="list-style-type: none"> ● Gobiernos locales, regionales y nacionales ● Fondos Nacionales de Carbono ¹⁰⁰ ● Empresas ● Fondos de alto riesgo y grupos inversores ● Grupos Organizaciones Internacionales ● Fundaciones dedicadas a la conservación de espacios naturales
Biodiversidad	Comunidad Mundial	Población Rural	<ul style="list-style-type: none"> ● ONGs nacionales e internacionales ● Empresas privadas ¹⁰² ● Industria farmacéutica nacional e internacional
Protección de Cuencas Hidrográficas y Calidad del Agua	Comunidad regional y local ¹⁰¹ Propietarios de Embalses y Pescadores ¹⁰³	Comunidades Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> ● Municipios ● Empresas Hidroeléctricas ● Proveedores públicos y privados de agua ● Compañías embotelladoras de agua ● Organizaciones agrícolas ● Pescadores ¹⁰⁴ ● Agricultores ¹⁰⁵ ● Comités de riego
Belleza Escénica y Recreación	Comunidad mundial, regional y local		<ul style="list-style-type: none"> ● Empresas turísticas ● Visitantes de parques ● ONGs nacionales e internacionales

Tabla III-6. Proyectos de Pago de Servicios Ambientales en Ejecución en América Latina. Fuente: FAO/OAPN 2008.

País	Proyectos en Ejecución de PSA (Pagos por Servicios Ambientales)					Total
	Servicios Hídricos (protección cuencas)	Captura y Fijación de Carbono	Conservación de la Biodiversidad	Recreación y Belleza Escénica	Bioprospección	
Argentina				* ¹⁰⁷		
Bolivia	1	1		*		2
Brasil – Paraná			1	*		1
Chile				*		
Colombia	4	1	3	*		8
Costa Rica	10		1	1*		12
Ecuador	9	6		2*		17
El Salvador	4			1*		5
Honduras	3					0
México	7	2		3*		13
Nicaragua	5			*		5
Panamá				*		
Paraguay						
Perú				*		
Rp. Dominicana	1			*		1
Uruguay						
Venezuela				*		

100 Fondo Italiano de Carbono, servicios de MDL de los Países Bajos.

101 Compensaciones.

102 Consumidores de agua potable.

103 Sedimentación.

104 Contaminación.

105 Salinidad.

107 Programas de pago por concepto de entradas en las AP, considerado por muchos países como un pago por servicios ambientales.

Ejemplos como estos son los que apoyan el desarrollo de una mayor amplitud de alternativas para generar divisas frescas para la gestión de las áreas protegidas. Actualmente, el cobro por el ingreso y alojamiento en áreas protegidas es el único modo en que el sistema actual recibe beneficios económicos autogenerados, y aunque esta sea una modalidad utilizada en la mayoría de los países, no es la única. Considerando que en Chile la mayor parte de las áreas protegidas terrestres alojan ecosistemas boscosos y de matorral de diferentes características, y que cada uno de estos aporta en la provisión de agua, entre otros servicios ambientales, es necesario incluirlos en los futuros proyectos para implementar programas de este tipo en Chile.

En Chile, Figueroa (2009), como se ha mencionado anteriormente, establece los siguientes sistemas de pago por servicios ambientales que serían posibles de implementar en las áreas protegidas del país:

- a. **Tarifas y Cobros por Provisión de Agua:** existen en el país numerosas cuencas que proveen servicios ecosistémicos que contribuyen al aprovisionamiento y purificación del recurso agua que utilizan las poblaciones de distintos pueblos y ciudades. Estos servicios han sido aprovechados y utilizados por las empresas proveedoras de agua potable a la población, y por los que no han pagado costo alguno. La creciente escasez de estos servicios, resultante de la creciente presión que sufren los ecosistemas que los proveen, así como de la creciente demanda provocada por la expansión poblacional, el aumento de los ingresos y la mayor urbanización, hace recomendable y posible instituir mecanismos de cobro por los mismos, de modo que la sociedad cuente con los recursos que permitan la conservación de los ecosistemas de los cuales estos servicios dependen. Figueroa (2009) ha calculado en un total de US\$ 1.112.229 los ingresos posibles de obtener por concepto de cargos por servicios ecosistémicos de provisión agua.
- b. **Impuestos Pigovianos:** la corrección de las externalidades provocadas por distintos agentes es posible mediante la imposición de impuestos correctivos (Pigovianos) que, como la teoría lo señala, óptimamente deben ser iguales al valor marginal de la externalidad provocada. Muchas AP del país sufren los efectos de la contaminación hídrica, aérea y de suelos producidas por las acciones de terceros. La imposición de impuestos a las externalidades, no solo permite revertir situaciones socialmente subóptimas, sino que además, hacen posible recolectar ingresos que pueden favorecer la mantención de las AP.
- c. **Cargos por Bioprospección:** es creciente la literatura respecto al valor de los recursos genéticos y la explotación de los mismos por empresas internacionales que, gracias a la ausencia de legislación y mecanismos de regulación apropiados, capturan grandes rentas económicas al no pagar por la explotación del mencionado valor. Los países en desarrollo son especialmente susceptibles a ser víctimas de la extracción de estas rentas, por la debilidad de sus sistemas regulatorios y la falta de conocimiento de la riqueza genética que poseen. Figueroa (2009) estimó que el valor económico que el SNAP genera al país por concepto de bioprospección es de US\$ 6,2 millones cada año.

d. **Cargos por Extracción de Bienes Producidos en las AP:** La provisión por el SNAP de diversos bienes producidos en sus AP genera al menos US\$ 5 millones cada año en productos forestales no maderables (PFNM) extraídos desde los ecosistemas boscosos, y US\$ 19 millones anuales en productos del mar extraídos desde los ecosistemas marinos de las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB) (Figueroa, 2009). Estas cifras muestran el potencial que ofrece este tipo de recursos para la captura de ingresos por el SNAP. La mayor limitación existente para la extracción de bienes desde las AP está constituida por la propia capacidad de carga de los ecosistemas y el propósito de conservación que persiguen las distintas categorías de AP (Parque Nacional; Reserva Nacional; Monumento Nacional; Santuario de la Naturaleza; Sitios Prioritarios; Sitios Protegidos por la Convención Ramsar; Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos; Reserva de la Biosfera, y Áreas Protegidas Privadas). De esta manera, la recolección de ingresos para el SNAP por cargos a la extracción de recursos desde las AP debe supeditarse siempre y antes que nada al propósito último del sistema: la protección y conservación de las áreas naturales bajo su responsabilidad. Figueroa (2009) estimó que el ingreso por cargos por extracción de bienes desde las AP marinas sería de US\$ 665.000 al año.

De hecho, el proyecto de creación del SNAP (GEF-PNUD-CONAMA), ha estimado que el cobro por servicios ambientales puede alcanzar del orden de \$2.550 millones de dólares por año en Chile, de los cuales \$2.400 millones por año son por concepto de captura de carbono.

El mismo autor, en un estudio publicado en 2010¹⁰⁸, estima el valor económico total de las áreas protegidas de Chile en dos escenarios. A diferencia del Estudio 2009, en este estudio, la valoración de las áreas protegidas de Chile se abordó a partir de dos definiciones de áreas protegidas, denominadas SNAP 1 y SNAP 2:

- **SNAP 1:** Considera a las áreas protegidas de categorías legalmente reconocidas. Se incluyen a los monumentos naturales, reservas nacionales, parques nacionales, santuarios de la naturaleza, bienes nacionales protegidos, sitios Ramsar, reservas marinas y áreas marinas y costeras protegidas.

- **SNAP 2:** Considera a las áreas protegidas en SNAP 1 más los sitios para la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas privadas.

Los valores de los servicios ecosistémicos fueron calculados para estas dos definiciones, salvo cuando estas no presentaban variación en sus resultados. La razón de esta redefinición del sistema de áreas protegidas respondió al interés en diferenciar los resultados cuando se consideraran distintas categorías de protección, de manera de facilitar una visión comparativa del aporte que estas categorías representan en términos del valor de sus servicios ecosistémicos.

108 Figueroa, E. 2010.

Las siguientes tablas expresan el valor económico total expresado en dólares (2009), de las áreas protegidas según los escenarios descritos por el autor, y el valor económico total (VET) por categoría de manejo de las áreas protegidas:

Valor económico total		
Ecosistema	SNAP1	SNAP2
Bosque		
Bosque Laurifolio	26.041	137.413
Bosque Caducifolio	170.311	346.190
Bosque Siempreverde	225.364	285.784
Bosque Esclerofilo	9.063	83.685
Bosque Espinoso	221	3.867
Desierto Absoluto	22	22
Matorral	253.200	444.831
Estepa y Pastizal	4.172	30.161
Herbazal de Altitud	1.429	3.692
Humedal		
Salar	12.927	19.807
Turbera	315.955	330.790
Lagos, lagunas, tranques y embalses	77.131	81.725
Nieve, Glaciar, Campos de Hielo	230.456	270.377
Marino / Costero	1.333	1.364
Otros ecosistemas		
Bosque Resinoso	116.087	147.404
Otros Humedales	16.226	25.153
Ríos y Cajas de Ríos	430	14.029
Otros Usos		0
VET (Servicios Ambientales)	1.460.367	2.229.295

Categoría de Manejo	VET
Áreas Marinas y Costeras Protegidas	554.696
Inmuebles Fiscales	87,014.674
Monumento Natural	13,266,680
Parque Nacional	1.139.380.653
Reserva Nacional	697.302.759
Santuario de la Naturaleza	124.217.559
Sitios RAMSAR	14.072.365
Reservas Marinas	1.978.920
Sitios Prioritarios para la Conservación	801.843.320
Áreas Protegidas Privadas (RAPP)	295.691.469
Áreas Protegidas Privadas (E. Forestales)	134,729,996

Finalmente, se presentan en la **Tabla III-7** lo que los cuerpos normativos vigentes mencionan en materia de Pagos por Servicios Ambientales. Destaca que la legislación en Panamá, Paraguay y República Dominicana reconoce a los PSA como instrumento para fomentar la creación de AP y generación de ingresos. De esta misma manera, Chile, en la Estrategia Nacional de Biodiversidad de 2003, señala a los esquemas de PSA como un mecanismo de financiamiento para la conservación, pero esta idea no se encuentra plasmada aún en ningún cuerpo legal.

Tabla III-7. Cuerpos Normativos Existentes por País de Servicios Ambientales. Fuente: FAO, 2008.

PAÍS	CUERPOS NORMATIVOS	
	Normativa Específica para el Pago de Servicios Ambientales	En Aprobación
Argentina	No cuenta con normativa	
Bolivia	No cuenta con normativa	
Brasil - Paraná	Ley Complementaria Estadual 51/1991	
Chile	No cuenta con normativa	
Colombia	Estrategia Nacional de PSA (Julio de 2008) Ley 1151/2007 de aportes para financiar esquema de PSA	
Costa Rica	Ley Forestal 7575/1996 que crea el FONAFIFO	
Ecuador	No cuenta con normativa	
El Salvador	No cuenta con normativa	
Honduras	Estrategia nacional de bienes y servicios ambientales de Honduras	
México	Ley general de desarrollo forestal sustentable	
Nicaragua	Art. 57, Sección XI "Del pago por servicios ambientales" de la Ley 647/2008 de reformas adicionales a la Ley 217 "Ley general del medio ambiente y recursos naturales". Crea el sistema de valoración y pagos por servicios ambientales	Reglamento de Ley 647/2008, Ley de reformas y Adiciones a la ley 217, Ley General del Medio Ambient. Capítulo IV. Del PSA
Panamá	Título IV de la Ley 41/1998 Ley General del Ambiente	
Paraguay	Ley 3001/2006 de valoración y los servicios ambientales. Decreto Reglamentario 10247/07 regula parcialmente la Ley 3001/06	
Perú	No cuenta con normativa	
Rep. Dominicana	Ley 202-04 sobre Áreas Protegidas	
Uruguay	No cuenta con normativa	
Venezuela	Ley de Diversidad Biológica	

Los servicios que han comprobado generar ganancias originadas en las AP son aquellos asociados al turismo de intereses especiales, lo que a su vez constituye uno de los objetivos de manejo señalado por la UICN. El turismo es una de las actividades que se enmarca en el objetivo de entretención y recreación, y en Chile este tipo de turismo se operativiza principalmente a través del agroturismo y del ecoturismo. Una de las expresiones más consolidadas del ecoturismo en Chile es la visita a las áreas protegidas, aún cuando no todas estas presentan estándares internacionales de servicios turísticos.

El año 2008, ingresaron 2.698.659 turistas extranjeros al país, de los cuales el 25.3% ingresó a áreas protegidas. Entretanto, el número de turistas ha crecido en forma exponencial en los últimos años brindando un potencial espacio de crecimiento de ingresos por este concepto (**Ver Figuras III-21 y III-22**).

Figura III-21. Número de Visitantes que declara haber visitado un AP en Chile en 2008. Fuente: Elaboración Propia en base a Estadísticas de Visitantes SNASPE disponibles en CONAF¹⁰⁹.

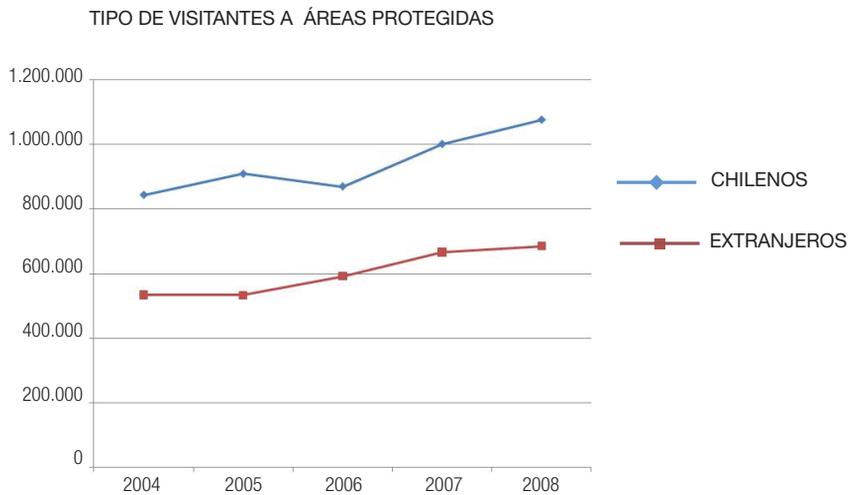
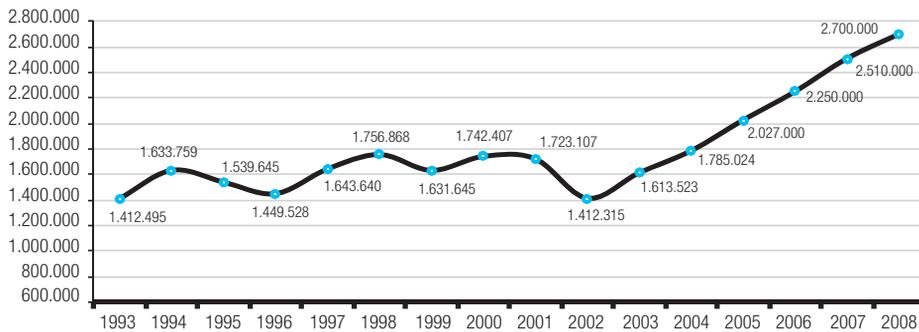


Figura III-22. Chile, Llegada de Turistas Extranjeros. Fuente: Rivas, 2009¹¹⁰.



Los visitantes dejan un pago por concepto de entrada en las áreas protegidas, como también por la compra de productos (en general merchandising) y servicios. La **Tabla III-8** presenta en forma desagregada las actividades que se realizan en las áreas protegidas del SNASPE, y de las cuales se obtiene parte del financiamiento del actual sistema¹¹¹. El 43.6% de los ingresos del SNASPE provienen del cobro de entrada en las áreas protegidas.

109 http://www.conaf.cl/?page=home/contents&seccion_id=73eadd19490e1fc1abeb85191203dfd2&unidad=0&

110 Rivas, Humberto, 2009.

111 www.conaf.cl

Tabla III-8. Actividades por las cuales se obtienen ingresos en las áreas protegidas del SNASPE. Fuente: Figueroa, 2009.

Actividades	\$	%
Cobro por ingreso a las AP (SNASPE)	1.626.932.000	43,6%
Concesiones a privados para ofrecer servicios turísticos al interior de las AP	218.677.000	5,9%
Merchandising asociado a las AP	6.140.000	0,2%

En relación a la tendencias que muestran las **Figuras III-23, III-24 y III-25**, que presentan los datos de visita para las áreas protegidas de Chile según su categoría; los visitantes extranjeros, que supuestamente estarían dispuestos a pagar un bono extra para la conservación de los servicios ambientales que las áreas que visitan proveen, presentan una preferencia por las zonas extremo norte y austral de Chile. Se aprecia en las figuras que los chilenos visitan preferentemente las áreas protegidas de la zona central, y particularmente la II región de Antofagasta. Los extranjeros por su parte, presentan preferencia por la zona sur austral del país, en donde se concentran además los ecosistemas protegidos con mayor presencia de formaciones boscosas y glaciares.

Figura III-23. Visitantes chilenos y extranjeros en áreas protegidas de las regiones XV, I, II y III para el año 2009, según tipo de área protegida. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAF.

ZONA NORTE

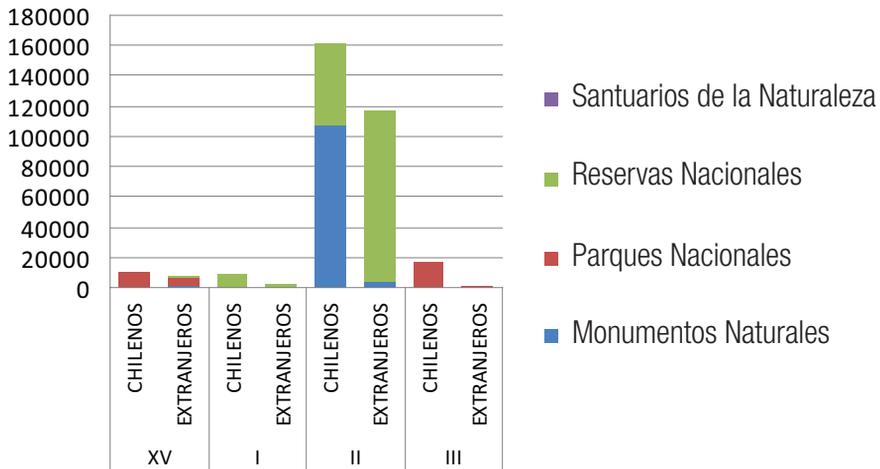


Figura III-24. Visitantes chilenos y extranjeros en áreas protegidas de las regiones IV a VIII incluyendo la RM, para el año 2009, según tipo de área protegida. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAF.

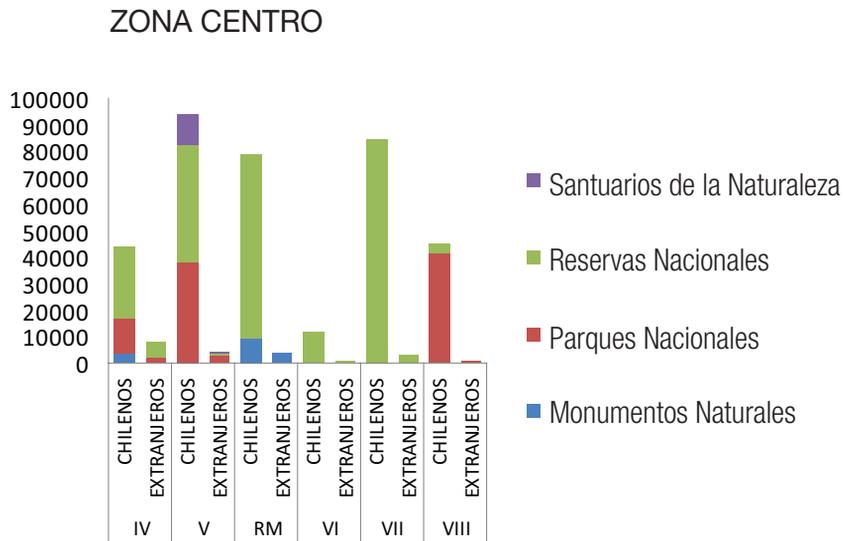
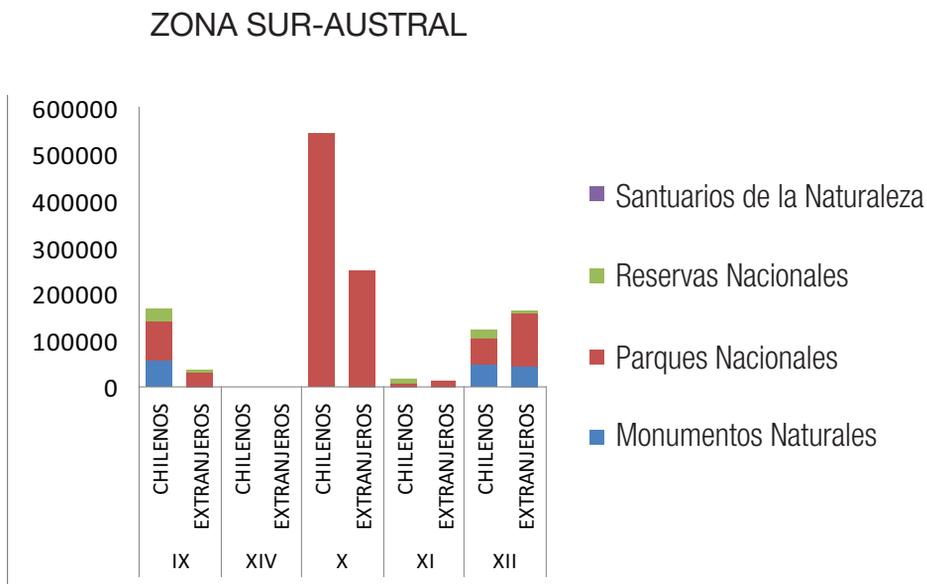


Figura III-25. Visitantes chilenos y extranjeros en áreas protegidas de las regiones IX a XII, para el año 2009, según tipo de área protegida. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAF.



2.2. RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Como se ha dicho por instituciones y expertos a nivel mundial, los servicios ambientales que proveen los ecosistemas terrestres, marinos y dulceacuícolas, contribuyen al mantenimiento de un equilibrio vulnerable en el planeta, además de proveer beneficios directos a la humanidad. En este sentido, las áreas protegidas son una de las tantas formas de conservar y perpetuar los servicios ambientales, particularmente de bosques y sistemas de humedales. La distribución de las visitas al SNASPE se puede considerar una oportunidad para impulsar programas de educación ambiental y turismo de intereses especiales dirigidos a valorar de mayor y mejor forma estos servicios, preparando el escenario para una futura implementación de un PSA dentro de las áreas protegidas, tanto estatales como privadas.

Sin embargo, también se presenta el desafío de trabajar con aquellas áreas menos visitadas, o de mejorar la cantidad de áreas por región. El gran problema identificado es que Chile no ha avanzado significativamente en la implementación de un sistema de pago por servicios ambientales.

3. REPRESENTATIVIDAD DE LAS AP

3.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

3.1.1. REPRESENTATIVIDAD TERRITORIAL A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

La representatividad del territorio hace referencia a qué parte del territorio se encuentra protegido y al por qué se encuentra protegido. Por otra parte, la representatividad ecosistémica debe ser la principal herramienta para establecer prioridades en la protección de áreas naturales. Graves (2003), citado posteriormente por Pliscoff (2009), la define como un "método científico para identificar el grado en el que especies nativas de animales y comunidades naturales, ecosistemas, están adecuadamente representados dentro de un sistema de áreas naturales para la conservación".

Este factor se relaciona a la disposición política y social sobre si es necesario proteger un porcentaje del territorio por región o comuna, o se requiere proteger los ecosistemas –o recursos naturales y especies allí contenidos- más frágiles de una región, entre otras alternativas. Ello es un elemento de decisión estratégica sobre la necesidad de que el SNAP establezca criterios y objetos de protección para dar respuesta a los requerimientos de cada territorio.

En el territorio de LAC hay un total de 159.994.170 has protegidas, de las cuales más del 20% están en Brasil, seguido de Venezuela con un 18.65% (**Ver Tabla III-9**). La superficie protegida en Chile representa el 8.83% del territorio de LAC, porcentaje similar a Ecuador (7.25%) y Argentina (9.14%). No obstante, en términos de representación territorial, el país de LAC que lidera este aspecto es Cuba con un 57% de su territorio protegido. Le siguen en importancia Ecuador, que tiene un 25.48% de su territorio protegido, y Costa Rica, con un 24,87%.

En el escenario actual, Chile cuenta con más de 75 millones de hectáreas en su territorio terrestre (insular y continental), siendo áreas protegidas terrestres un poco más de 14.3 millones de has, lo que representa aproximadamente el 19% del territorio nacional terrestre, y que se concentra en las regiones de Aysén y Magallanes. Si se considera el 100% del territorio marino, este porcentaje baja al 14.67% (**Ver Tabla III-10**).

En la **Tabla III-11**, se presentan las áreas protegidas por el Estado de Chile según zona geográfica, siendo la zona austral la que concentra el mayor porcentaje de áreas protegidas (83%). La Región Metropolitana presenta solo un 0.09% de territorio protegido, mientras el resto de la zona central solo tiene una representatividad de 0.76% en el actual SNASPE. Por otra parte, en la zona austral, el 62% del total de áreas protegidas de la zona pertenecen a la tipología de parques nacionales, lo que coincide con el porcentaje de parques nacionales a nivel nacional. Solo el 0.12% de las áreas protegidas a nivel país, son monumentos naturales, mientras el restante 37.59% son reservas nacionales.

Tabla III-9. Superficie de áreas protegidas de América Latina. Fuente: Oltremari, J. 2009.

País	Total superficie protegida (ha)	Porcentaje de la superficie total protegida	Superficie Nacional	Porcentaje de la superficie nacional
Argentina	14.622.262	9,14%	277.664.300	5,27%
Bolivia	10.801.949	6,75%	109.857.500	9,83%
Brasil	32.484.083	20,30%	851.196.800	3,82%
Chile	14.123.573	8,83%	75.694.300	18,66%
Colombia	9.798.118	6,12%	113.890.700	8,60%
Costa Rica	1.266.075	0,79%	5.089.900	24,87%
Cuba	6.521.756	4,08%	11.452.400	56,95%
Ecuador	11.603.959	7,25%	45.550.200	25,48%
El Salvador	5.222	0,00%	2.086.500	0,25%
Guatemala	2.077.762	1,30%	10.888.800	19,08%
Honduras	1.884.238	1,18%	11.208.700	16,81%
México	11.170.554	6,98%	197.235.500	5,66%
Nicaragua	2.161.400	1,35%	14.800.500	14,60%
Panamá	1.773.527	1,11%	7.708.000	23,01%
Paraguay	1.486.915	0,93%	40.675.000	3,66%
Perú	6.820.310	4,26%	128.521.500	5,31%
R. Dominicana	1.214.693	0,76%	4.844.100	25,08%
Uruguay	33.538	0,02%	18.692.500	0,18%
Venezuela	29.833.917	18,65%	91.204.700	32,71%
TOTAL	159.994.170	100%	2.018.261.900	0,00079%

Tabla III-10. Superficie total del territorio nacional y superficie protegida. Fuente: Gobierno de Chile. "El Estado", Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: <http://www.bcn.cl/ecivica/estado/>

Superficie de Chile	Superficie (has)	Áreas Protegidas	Representatividad
Chile continental + insular	75.676.500	14.332.938	18,94%
Chile marítimo ¹¹²	22.080.000	9.809	0,04%
Total	97.756.500	14.342.747	14,67%

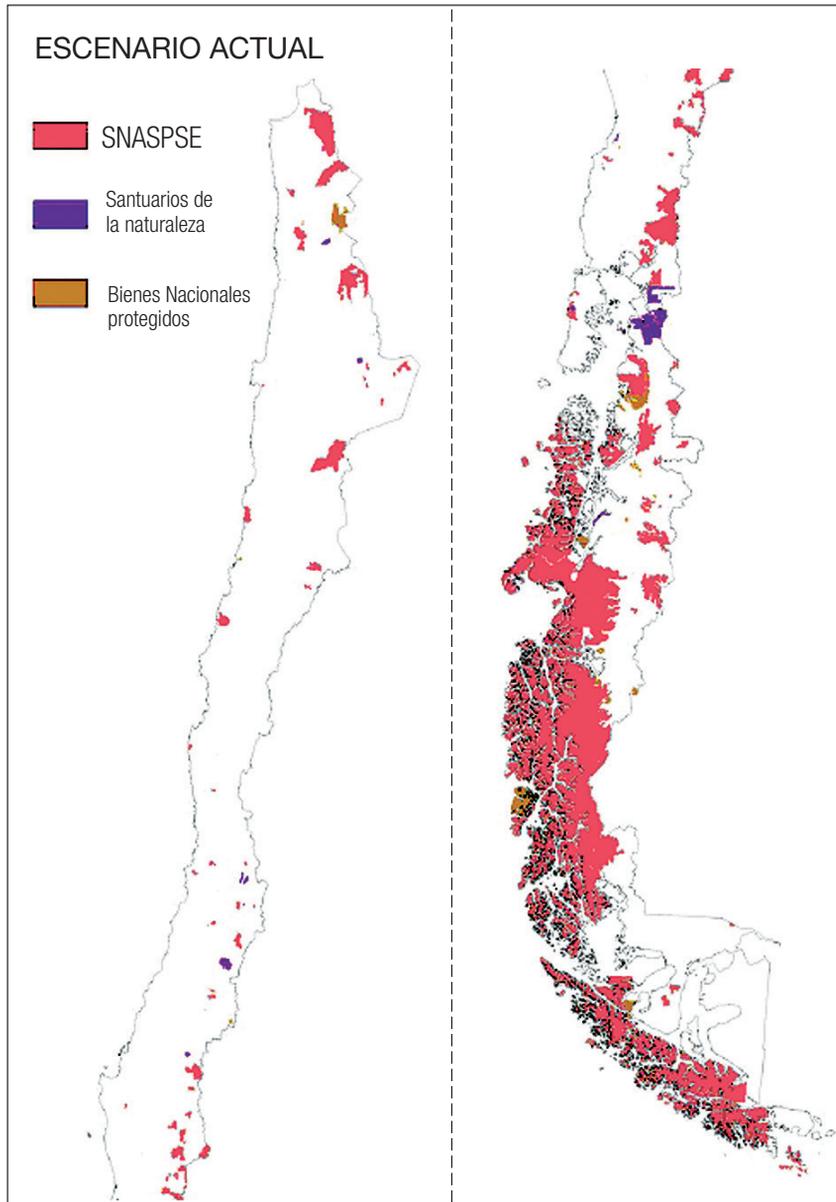
Tabla III-11. Representatividad de Áreas Protegidas del Territorio Nacional¹¹³.

Zona	Parques Nacionales (has)	Reservas Nacionales (has)	Monumentos Naturales (has)	Total	Representatividad
Zona norte (I - IV)	739.801	391.439	11.457	1.142.697	7,97%
Zona centro (V - VII)	28.410	81.210	5	109.625	0,76%
RM	0	10185	3009	13194	0,09%
Zona Sur (VIII - X)	859.827	334.497	2.689	1.197.013	8,35%
Zona Austral (XI - XII)	7.299.587	4.570.102	720	11.870.409	82,82%
TOTAL (has)	8.927.625	5.387.433	17.880	14.332.938	14.332.938
% por tipología	62,29	37,59	0,12		

112 Territorio Chile Marítimo son las 24 millas marítimas donde el país tiene soberanía por los 8.000 km de costa, transformados a hectáreas.
113 Contreras, 2009.

La **Figura III-26** complementa esta información, graficando la distribución de las áreas protegidas en el territorio nacional, en dónde el color rosado representa las áreas del SNASPE, el morado los Santuarios de la Naturaleza, y el naranja los bienes Nacionales Protegidos. No sólo es clara la concentración de las áreas del SNASPE en la zona austral, sino además la inexistencia de santuarios de la naturaleza en gran parte del país.

Figura III-26. Escenario Actual de Protección. Fuente:¹¹⁴.



114 Pliscoff, P. 2009.

La **Tabla III-12** ilustra la representatividad de áreas protegidas de los países miembros de la OCDE, la cual es liderada por Alemania (54.4%), Estados Unidos (30.6%) y Suiza (28.6%). Con el 14% antes mencionado, Chile se encuentra en el lugar número 13, siendo el primer país latinoamericano en aparecer en la lista con una cifra similar a la del Reino Unido (15.1%) y a Francia (14 %). El siguiente país latinoamericano en la lista es México, con un 8.8 % de su territorio protegido, no obstante presentar un porcentaje mucho mayor que Chile de áreas marinas protegidas (14% versus 0.3% de Chile).

Tabla III-12. Representatividad de Áreas Protegida en países miembros de la OCDE.

Fuente: http://sea.unep-wcmc.org/wdpa/mdgs/WDPAPAstats_Jan08_download.xls

Ranking	País / Territorio	Área Total Protegida (%)	Áreas Protegidas Terrestres (%)	Áreas Protegidas Marinas (%)
1	Alemania	54,4%	56,2%	26,7%
2	Estados Unidos	30,6%	27,1%	67,6%
3	Suiza	28,6%	28,6%	0,0%
4	Austria	28,0%	28,0%	0,0%
5	Polonia	23,6%	24,3%	2,5%
6	Nueva Zelanda	20,5%	29,5%	7,1%
7	Eslovaquia	19,6%	19,6%	0,0%
8	Australia	16,7%	0,1%	70,6%
9	Luxemburgo	16,6%	16,6%	0,0%
10	República Checa	15,8%	15,8%	0,0%
11	Países Bajos	15,6%	19,8%	3,1%
12	Reino Unido	15,1%	22,3%	4,6%
13	Chile (con Isla de Pascua)	14,0%	18,8%	0,3%
14	Francia	14,0%	15,4%	3,2%
15	Suecia	9,6%	10,4%	4,9%
16	Japón	9,4%	14,1%	5,2%
17	México	8,8%	8,0%	14,0%
18	España	8,7%	9,5%	5,3%
19	Finlandia	8,5%	9,3%	3,4%
20	Islandia	7,1%	9,3%	4,1%
21	Canadá	6,7%	8,2%	1,1%
22	Italia	5,7%	7,1%	3,1%
23	Hungría	5,6%	5,6%	0,0%
24	Portugal	4,3%	6,6%	1,1%
25	Dinamarca	4,2%	5,7%	2,7%
26	Noruega	3,9%	5,2%	0,5%
27	República de Corea	3,8%	4,3%	3,2%
28	Bélgica	3,1%	3,2%	0,1%
29	Grecia	3,0%	3,4%	2,4%
30	Turquía	2,0%	1,9%	2,8%

La **Figura III-27** presenta los tres primeros países del ranking además de los dos países latinoamericanos en la OCDE, en la cual es posible concluir que Chile se encuentra a medio camino entre su par latinoamericano y los países más desarrollados. Por otro lado, la **Figura III-28** muestra una comparación entre las áreas protegidas terrestres y marinas en los mismos países, en donde es posible apreciar que Estados Unidos lidera la protección de áreas marinas en los países miembros de la OCDE, mientras Chile se encuentra muy lejos de las cifras promedio con sólo un 0.3% de su territorio marino protegido.

Figura III-27. Porcentajes de superficie de áreas protegidas en relación al total de superficie territorial, según ranking mundial. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEA-UNEP-WCMC.

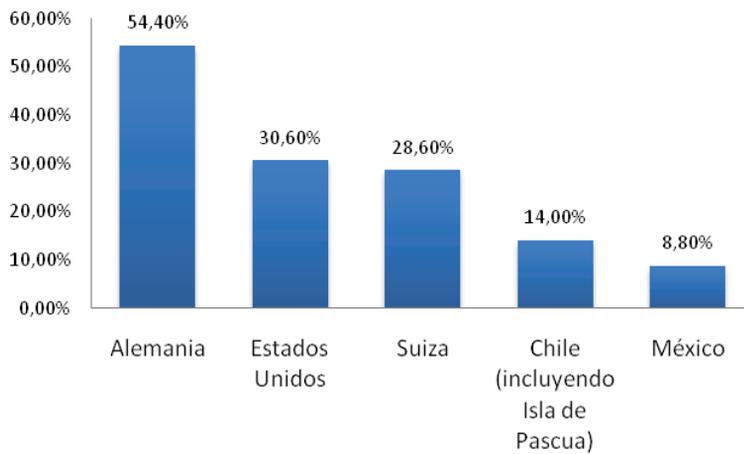
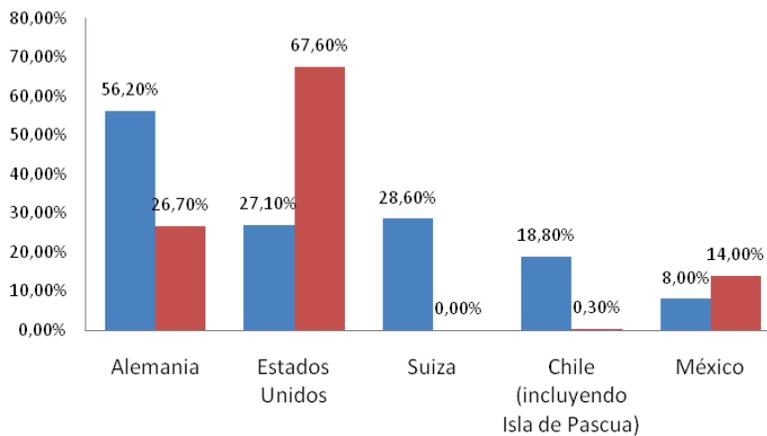
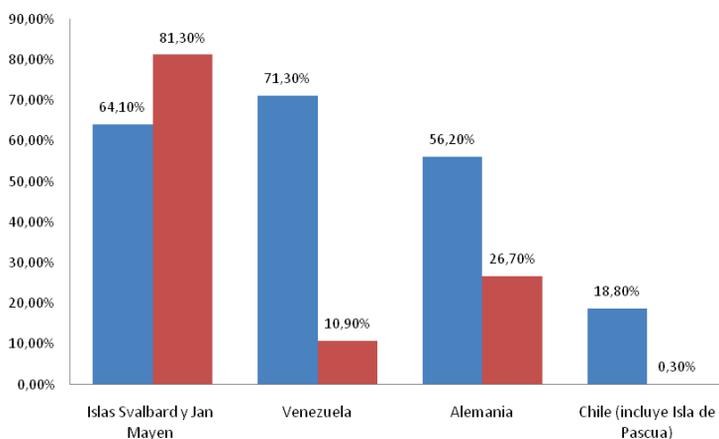


Figura III-28. Superficies terrestres (barras azules) y marinas (barras rojas) protegidas en algunos países de la OCDE. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.



A nivel mundial¹¹⁵, el ranking es liderado por las Islas Svalbard y Jan Mayen, seguido por Venezuela que presenta un 65.7% de su territorio protegido. En este ranking, Chile ocupa el lugar 62 de protección de áreas naturales, siendo precedido además por Colombia (30.3%), Brasil (28.9%), Costa Rica (22.9%), Bolivia (21.2%), entre otros. Respecto a la relación entre áreas protegidas marinas y terrestres, el país latinoamericano que posee un mayor porcentaje de áreas marinas protegidas es Colombia con un 84.2%, mientras en Uruguay, Argentina y Chile menos del 1% de sus áreas protegidas son marinas. La **Figura III-29** muestra la representatividad territorial de las áreas protegidas terrestres y marinas de los tres primeros lugares del ranking, y Chile.

Figura III-29. Superficies terrestres (barras azules) y marinas (barras rojas) protegidas en algunos países del ranking mundial.

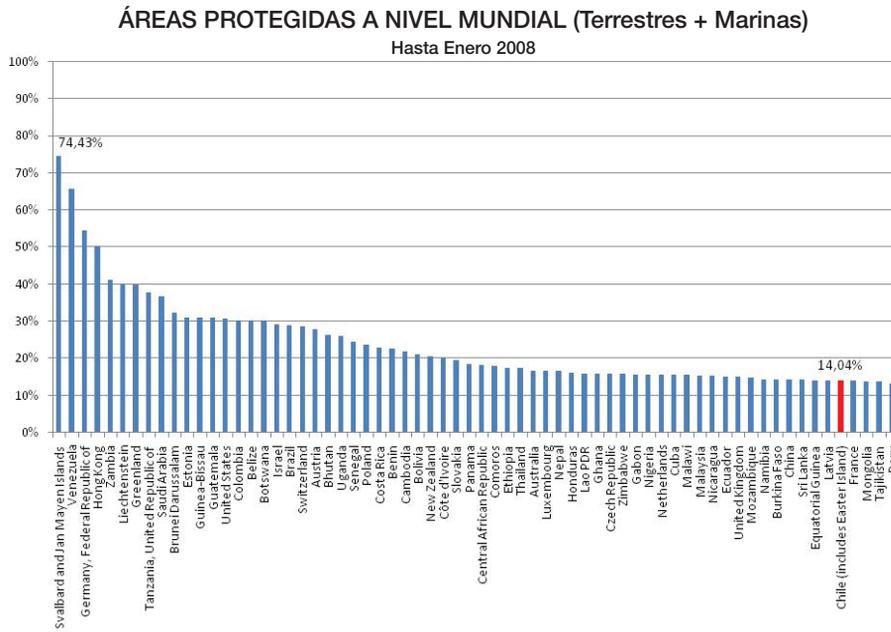


Fuente: Elaboración propia a partir de http://sea.unep-wcmc.org/wdpa/mdgs/WDPAPAsstats_Jan08_download.xls.

Las **Figuras III-30 a III-37** grafican esta situación de Chile en un análisis comparado a estos diferentes niveles. Es posible afirmar que Chile se sitúa dentro del tercio superior a nivel mundial en cuanto a superficie de protección, dentro del conjunto de países evaluados. Con relación a los países americanos, lo superan Brasil, Colombia, Estados Unidos y Venezuela (12 países en total). Al mismo tiempo, Chile supera en porcentaje de superficie bajo protección a Argentina y Perú.

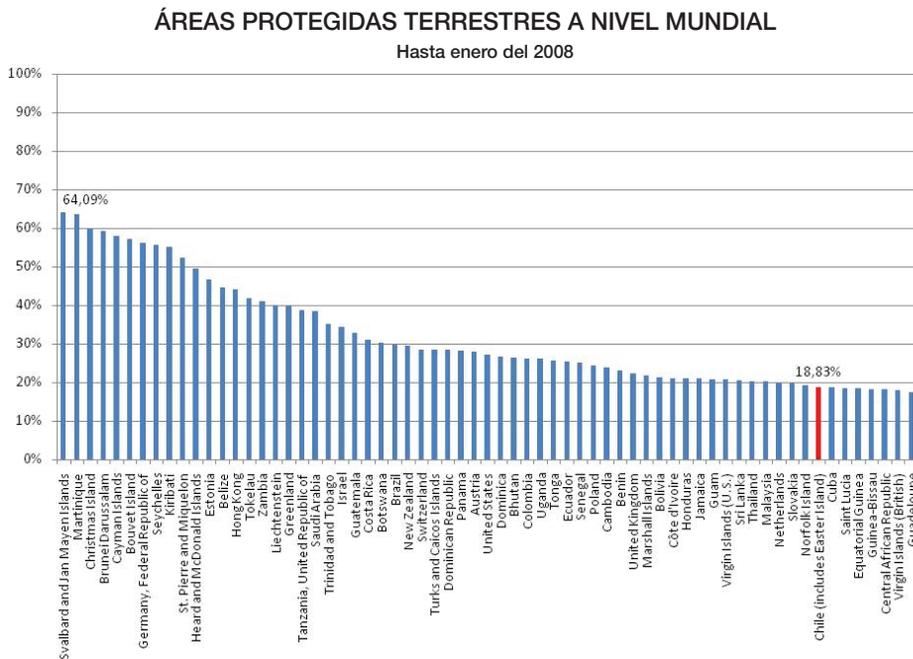
115 Ranking elaborado por la World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) en 2008: http://sea.unep-wcmc.org/wdpa/mdgs/WDPAPAsstats_Jan08_download.xls. Ver Anexo con Tabla completa.

Figura III-30. Gráfico de Áreas Protegidas a Nivel Mundial y Chile; Terrestres y Marinas. Fuente: Elaboración a partir de datos de fuente citada.



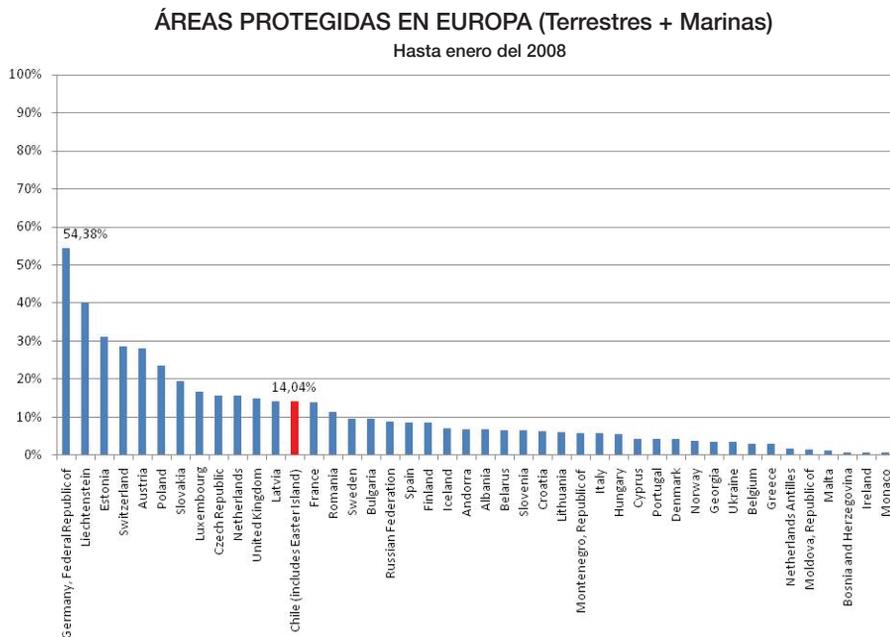
Fuente: UNEP-World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) and UICN, 2008. World Database on Protected Areas (WDPA)

Figura III-31. Gráfico de Áreas Protegidas Terrestres a Nivel Mundial y Chile. Fuente: Elaboración a partir de datos de fuente citada.



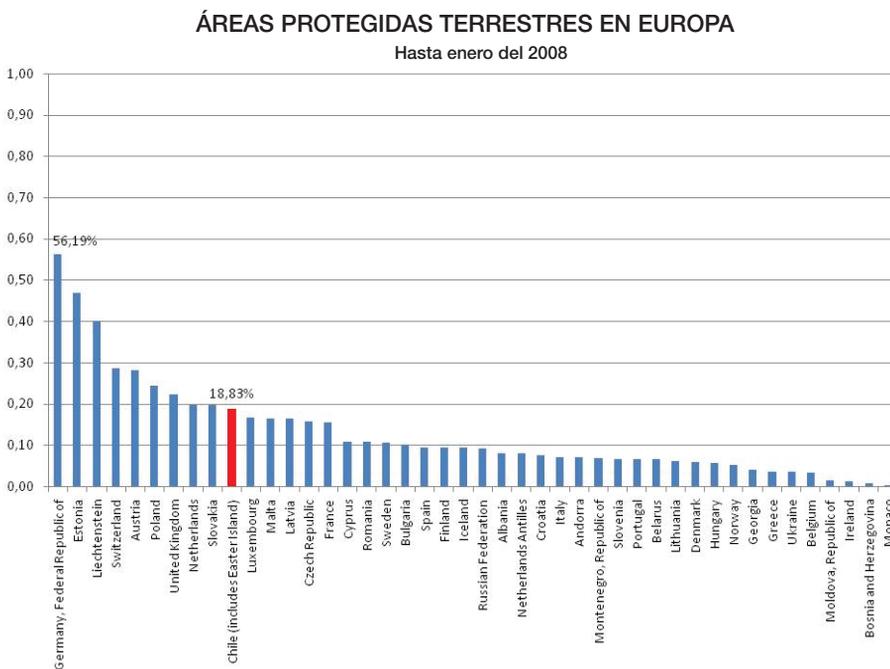
Fuente: UNEP- World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) and UICN, 2008. Word Database on Protected Areas (WDPA).

Figura III-32. Gráfico de Áreas Protegidas en Europa y Chile; Terrestres y Marinas. Fuente: Elaboración a partir de datos de fuente citada.



Fuente: UNEP- World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) and IUCN, 2008. Word Database on Protected Areas (WDPA).

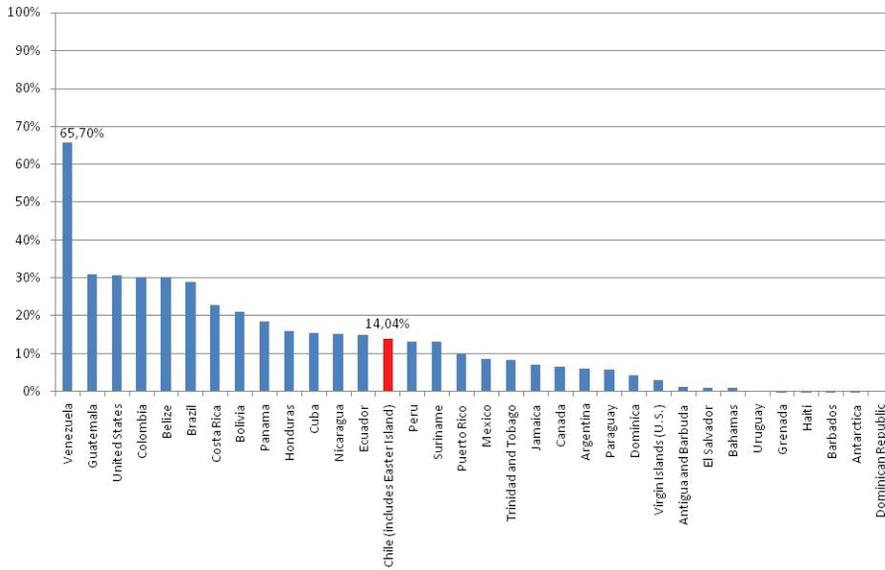
Figura III-33. Gráfico de Áreas Protegidas Terrestres en Europa y Chile. Fuente: Elaboración a partir de datos de fuente citada.



Fuente: UNEP- World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) and IUCN, 2008. Word Database on Protected Areas (WDPA).

Figura III-34. Gráfico de Áreas Protegidas en América y Chile; Terrestres y Marinas. Fuente: Elaboración a partir de datos de fuente citada.

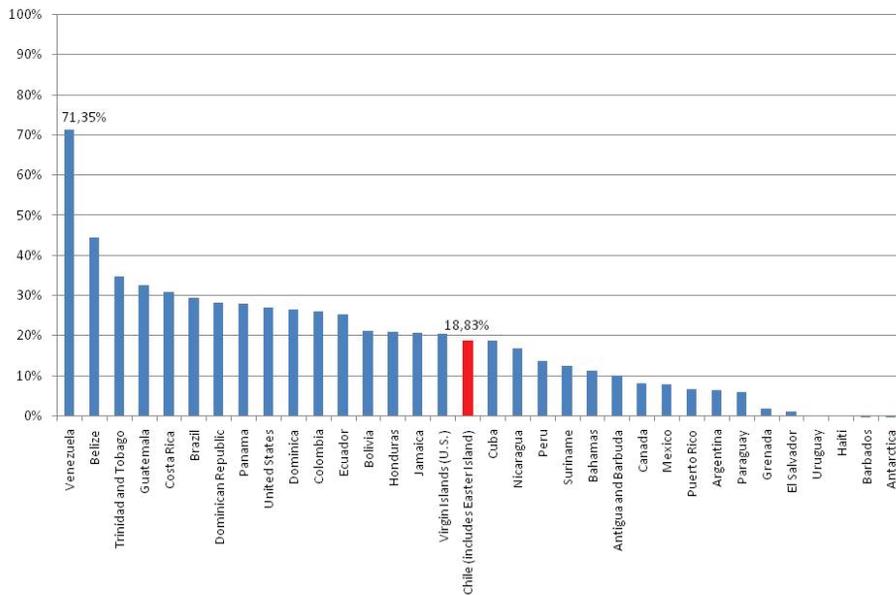
ÁREAS PROTEGIDAS EN AMÉRICA (Terrestres + Marinas)
Hasta enero del 2008



Fuente: UNEP- World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) and IUCN, 2008. Word Database on Protected Areas (WDPA).

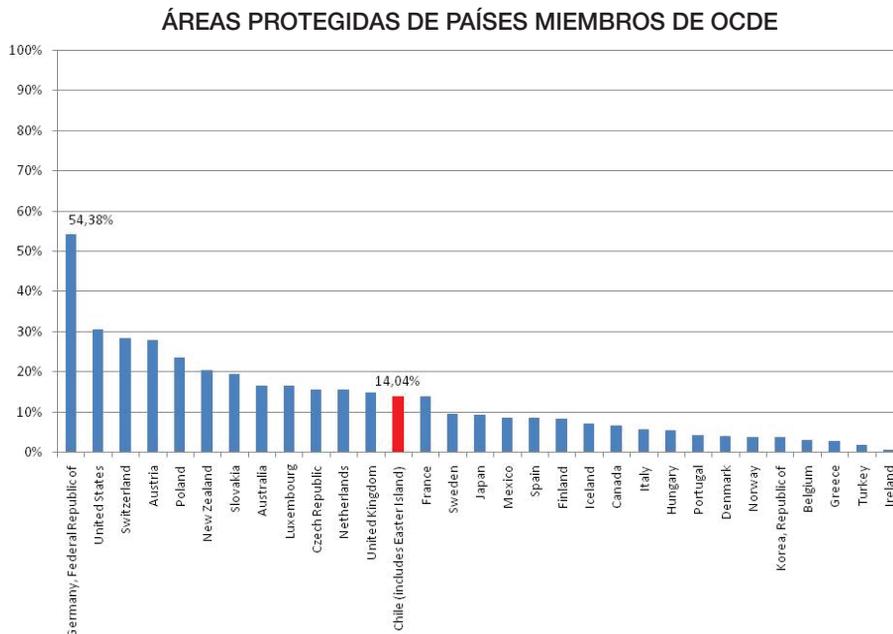
Figura III-35. Gráfico de Áreas Protegidas Terrestres en América y Chile. Fuente: Elaboración a partir de datos de fuente citada.

ÁREAS PROTEGIDAS EN AMÉRICA



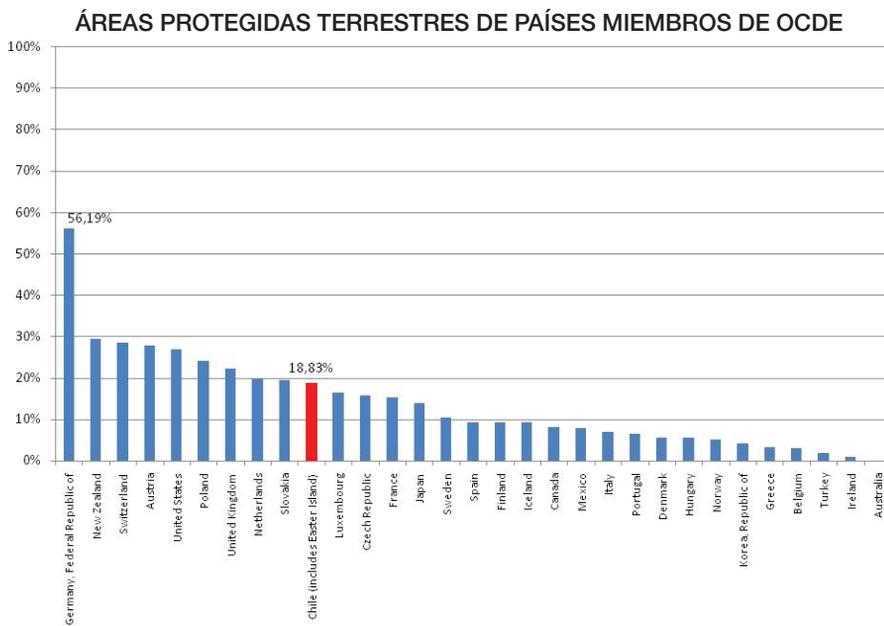
Fuente: UNEP- World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) and IUCN, 2008. Word Database on Protected Areas (WDPA).

Figura III-36. Gráfico de Áreas Protegidas países miembros de la OCDE y Chile; Terrestres y Marinas. Fuente: Elaboración a partir de datos de fuente citada.



Fuente: UNEP- World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) and UICN, 2008. Word Database on Protected Areas (WDPA).

Figura III-37. Gráfico de Áreas Protegidas Terrestres países miembros de la OCDE y Chile. Fuente: Elaboración a partir de datos de fuente citada.



Fuente: UNEP- World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) and UICN, 2008. Word Database on Protected Areas (WDPA).

3.1.2. REPRESENTATIVIDAD ECOSISTÉMICA EN LAS AP

La representatividad ecosistémica es la relación entre los ecosistemas protegidos y el total nacional de ecosistemas. Estudios internacionales recomiendan una protección mínima del 10% de los ecosistemas del país, lo que es coincidente con la meta chilena propuesta en la Política y de la Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad. En la **Tabla III-13**, se presenta un resumen del ranking de Chile en cuanto a superficie de áreas naturales protegidas, desagregado según el tipo de área y a distintos niveles: mundial, americano, europeo y miembros de la OCDE. El mejor lugar ocupado por Chile es al comparar en conjunto las áreas protegidas terrestres y marinas con la representatividad en Europa, en donde ocupa el lugar número 13. Al considerar las categorías SNASPE y los pisos altitudinales de localización, se constata que un 85% de las áreas protegidas se encuentran en zonas costeras¹¹⁶.

Tabla III-13. Tabla de Ranking de Chile en cuanto a superficie AP a nivel mundial.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEA-UNEP-WCMC.

Tipologías de Superficie de AP	Ranking de Chile
Áreas Protegidas a Nivel Mundial: Terrestres y Marinas	62
Áreas Protegidas Terrestres a Nivel Mundial	58
Áreas Protegidas en Europa; Terrestres y Marinas	13
Áreas Protegidas Terrestres en Europa y Chile	10
Áreas Protegidas en América; Terrestres y Marinas	14
Áreas Protegidas Terrestres en América	17
Áreas Protegidas países miembros de la OCDE; Terrestres y Marinas	14
Áreas Protegidas Terrestres países Miembros OCDE	17

Actualmente en el país se encuentran salvaguardados sólo una parte de los 127 ecosistemas del país en las áreas protegidas oficialmente reconocidas como tal. Sólo en las áreas protegidas por el SNASPE hay 29 ecosistemas no representados. Si a estas se le suman los Santuarios de la Naturaleza y las áreas protegidas por Bienes Nacionales, son 23 los ecosistemas no representados. No obstante, si se agregan los sitios decretados como prioritarios para la conservación de la CONAMA, solo 5 ecosistemas estarían no representados (**Ver Tabla III-14**)¹¹⁷.

Tabla III-14. Porcentaje de Representatividad de Ecosistemas en las AP del SNASPE.¹¹⁸

Ecosistemas	SNASPE	SNASPE + SN + BN	SNASPE + SN + BN + SP
Total Nacional	127	127	127
% Representatividad NULA	23%	18%	4%
% Representatividad BAJA (bajo 10% de protección)	22%	18%	4%
% Representatividad BAJA o NULA	45%	36%	8%

116 www.conaf.cl

117 Contreras, 2009.

118 Contreras, 2009.

La diversidad biológica de los ecosistemas chilenos está dada no sólo por la amplitud de latitudes del territorio, sino también por las diferencias de altitud y las fronteras naturales formadas por los Andes y el Pacífico. Es posible encontrar humedales tanto al nivel del mar como en las zonas altas de los Andes (a 4.400 metros sobre el nivel del mar). Los ecosistemas chilenos fluctúan desde lugares con escasas formas de vida aparente (el desierto de Atacama, el más seco del mundo) hasta zonas de enorme diversidad biológica, como los bosques de zona templada de Valdivia.

Hay cuatro zonas biogeográficas principales que recorren el país de norte a sur: los Andes, el valle central, la cordillera de la Costa y la zona costera. Dentro de estas, se han delineado ocho regiones ecológicas o de vegetación, 21 subregiones de vegetación, 85 formaciones de plantas y 229 comunidades de plantas. Algunos ecosistemas chilenos han sido reconocidos por su importancia internacional. Por ejemplo, los bosques de zona templada de Valdivia se encuentran entre las principales prioridades de conservación de la iniciativa Global 200 del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), un ranking de los hábitats más destacados del mundo en términos biológicos. Conservación Internacional ha designado un área del centro de Chile que cubre casi el 40% del país como uno de los 25 puntos críticos más importantes del mundo para la diversidad biológica.

La **Tabla III-15** presenta el porcentaje de ecosistemas protegidos al año 2004, información incluida en la evaluación del desempeño ambiental realizado por la OCDE a Chile. Se presentan los ecosistemas por región ecológica/vegetal, siendo estas: desierto; altas espaldas andinas; matorral y bosque esclerófilo; bosque caduco; bosque laurifolio; bosque patagónico andino; bosques perennes y ciénagas; y estepa patagónica. Cada una de estas regiones tiene subregiones que también son consideradas para la evaluación de representatividad ecosistémica en el SNASPE.

De los datos aportados es posible concluir que los ecosistemas con mayor representación en el SNASPE (aún mayor al 10% recomendado), son el bosque patagónico andino (tanto en la región de la Araucanía como en la Patagonia), y los bosque perennes y las ciénagas. El ecosistema con menor representación en el SNASPE, tanto en general como en sus subregiones, es la estepa con matorrales, los matorrales y bosques de pinos y el bosque esclerófilo, existentes en toda la región mediterránea de Chile (entre la IV y la X región).

Según Oltremari, el 75% de la superficie protegida corresponde a una combinación relativamente equitativa de bosque nativo, humedales, nieves eternas y glaciares. De acuerdo a la misma fuente de datos el sistema de áreas protegidas contiene casi el 30% del total de bosques naturales del país¹¹⁹. No obstante, el mismo autor menciona algunos casos de una muy baja representatividad: el bosque Roble-Hualo (*Nothofagus obliqua*-*Nothofagus glauca*), representado solo en un 0,5% de su distribución; el bosque esclerófilo de la zona central, y el bosque de Roble-Raúl-Coigüe (*Nothofagus obliqua*-*Nothofagus alpina*-*Nothofagus dombeyi*), representados en un 2% y 2.8%, respectivamente.

119 Oltremari, 2009.

Tabla III-15. Porcentaje de ecosistemas chilenos sujetos a protección al año 2004¹²⁰.

Región Ecológica Vegetal			Subregión Ecológica Vegetal			Número de formaciones vegetales
Superf. Nac. (%)		PP ^a . (%)		PP. (%)	(#)	Representación en el SNASPE
22	Desierto	<5	Desierto absoluto	< 5	6	7 de 17 no están representados
			Desierto andino	< 5	6	
			Desierto costero	< 5	3	
			Desierto florido	0	2	
17	Altas Estepas Andinas	<5	Altiplanicie y puna	< 5	7	4 de 12 no están representados
			Andes mediterráneos	< 5	5	
10	Matorrales y Bosque Esclerófilo	<5	Estepa con matorrales	< 5	4	7 de 14 no están representados
			Matorrales y bosque de pinos	< 5	5	
			Bosque esclerófilo	< 5	5	
8	Bosque caduco	<5	Bosque caduco de montaña	< 5	4	1 de 10 no está representado
			Bosque caduco de planicie	< 5	4	
			Bosque andino caduco	< 5	2	
3	Bosque laurifolio	>5	Bosque laurifolio valdiviano	65	4	Todos los tipos representados
			Bosque laurifolio del archipiélago de Juan Fernández	100	2	
7	Bosque patagónico andino	8	Cordillera de la Araucanía	>10	5	Todos los tipos representados
			Cordillera de la Patagonia	>10	5	
18	Bosques perennes y ciénagas	57	Perenne con coníferas	>10	5	Todos los tipos representados
			Perenne microfilio	>10	4	
			Ciénagas ^b	>10	5	
4	Estepa patagónica	<5	Matorrales y Aysén	<5	1	Todos los tipos representados
			Magallanes Patagonia	<5	1	
a) PP = Porcentaje protegido, es decir, porcentaje de área protegida por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SNAPE) de la superficie total de la categoría.						
b) Incluye estepas pantanosas y matorrales						

A pesar de su extensión, el SNASPE actual protege solo 54 de las 83 formaciones vegetales descritas para el país, lo que equivale a una carencia de 36%. Sumado a lo anterior, en el país existen 264 especies de flora y fauna silvestres bajo alguna categoría de amenaza.

El estudio más reciente de representatividad ecosistémica (representatividad de asociaciones vegetacionales), realizado por Pliscoff (2008), informa que el 84% de los ecosistemas del país se encuentran protegidos, pero a su vez el 17% de la protección actual se encuentra por debajo del 10% sugerido como mínimo de protección. De las **Figuras III-38 y III-39**, es posible concluir que los ecosistemas Glaciar, Herbazal, Turbera y Bosque Espinoso, se encuentran representados casi en su totalidad en las áreas protegidas por el SNASPE, a diferencia de las Dunas, el Bosque Esclerófilo y Laurifolio que se encuentran protegidos sólo por los sitios prioritarios para la conservación.

Los Santuarios de la Naturaleza, por otra parte, protegen superficies pequeñas por lo que no aparecen fuertemente representados en el gráfico; sin embargo la mayor cantidad de hectáreas de protección es para el ecosistema de Dunas. Las áreas protegidas privadas, conservan la mayor parte de territorio que posee ecosistema de praderas, y los sitios RAMSAR los humedales. Las AMERB (Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos) también son consideradas en el estudio, en el cual se indica que protegen los ecosistemas marinos costeros, particularmente los recursos bentónicos del inter y submareal. En algunos casos además estas áreas de manejo protegen sistemas dunares.

Finalmente, el estudio informa que los Sitios RAMSAR protegen principalmente ecosistemas Humedales, y que los Santuarios de la Naturaleza protegen más ecosistemas de bosques, aunque en extensiones pequeñas.

Figura III-38. Porcentaje de protección, según tipo de protección y ecosistema.

Fuente: Pliscoff, 2008.

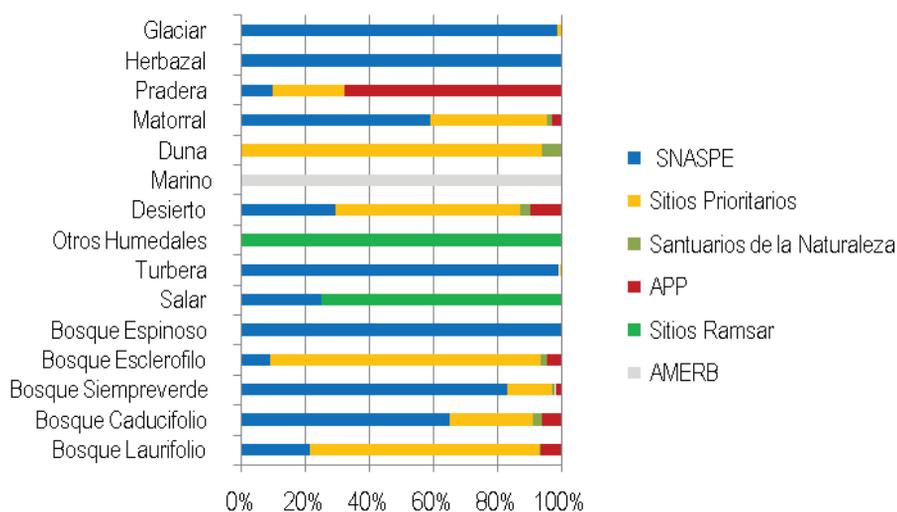
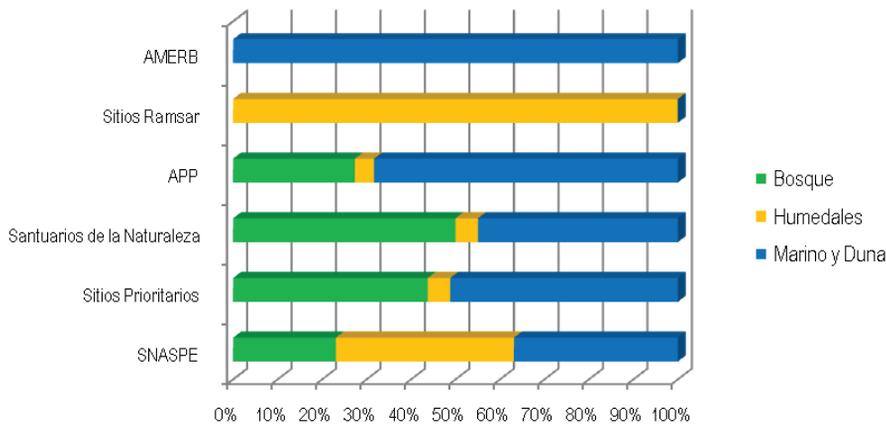


Figura III-39. Porcentaje de protección, según tipo de protección y ecosistema. Fuente: Pliscoff, 2008.

El IEB y CEAZA, realizaron un análisis de vacíos y omisiones de conservación (GAP) de la biodiversidad en Chile continental e insular¹²¹, incluyendo los ambientes terrestres y marinos (mar territorial y zona económica exclusiva)¹²². Se analizaron 4 escenarios básicos considerando distintas figuras de protección: Escenario 1: Áreas Protegidas Públicas (AP); Escenario 2: AP agregando Áreas de Manejo (AM), Áreas con Restricción de Usos (RU) y Áreas Protegidas Privadas (APP); Escenario 3: igual que el Escenario 2 pero sin las APP; Escenario 4: incluye solo las AP y las APP.

En el escenario 1 (solo Áreas Protegidas Públicas), el Estado de Chile aún no cumple con la meta de conservar el 10% de las eco-regiones terrestres ni marinas, no tiene una representación homogénea de las distintas regiones políticas y presenta vacíos de conservación en la mayoría de los objetos de conservación considerados en el estudio. Sólo 7 de las 13 eco-regiones terrestres cumplen la meta y ninguna de las 8 eco-regiones marinas. En el escenario 1, Chile puede demostrar que ha cumplido con dos tercios de la meta del 10% de las eco-regiones terrestres y solo el 0,3% de la meta del 10% de las eco-regiones marinas, y en global (i.e., tierra y mar) solo el 11,8% de la meta de las eco-regiones de Chile continental e insular.

En los escenarios 2 y 3, Chile cumpliría con el 99,8% de la meta del 10% de cada eco-región terrestre, sin embargo solo con un 13% de la meta del 10% de cada eco-región marina (i.e., falta un 87%). Considerando ambos ambientes en conjunto, se lograría un 92,8% de la meta nacional, enmascarando el evidente déficit de protección de las eco-regiones marinas.

¹²¹ IEB-CEAZA, 2010.

¹²² Como elementos de la biodiversidad se consideraron las eco-regiones, regiones políticas, hábitats, comunidades, servicios ecosistémicos y especies amenazadas. Como meta de conservación se utilizó el 10% de la superficie de todos los elementos, salvo para las especies amenazadas donde las metas fueron 25% para las especies en categoría Vulnerable y 50% para las especies En Peligro. Para las especies endémicas de Chile se aumentó a 50% para Vulnerables y 75% para En Peligro.

Los autores del estudio consideran que los escenarios 2 y 3 no son adecuados ni realistas, al considerar como "protegidos" territorios manejados o con restricciones de uso, varios de los cuales tienen poca o ninguna relación con objetivos de protección de la biodiversidad.

En el escenario 4, que debería ser la base del nuevo sistema de áreas protegidas públicas y privadas, las APP aumentan la superficie de áreas protegidas terrestres en 1.1%, pasando de 20.5 a 21.6% de la superficie total terrestre, sin efecto en el ambiente marino donde no existen porque son BBNN de uso público. En comparación al escenario 1 (solo AP), la meta no cumplida en las eco-regiones terrestres baja de 32.3 a 29.0%.

Según los autores, los resultados obtenidos, si bien representan un avance, deben ser tomados con precaución debido a las deficiencias / carencia de información para algunos elementos de conservación (e.g., ambientes dulce-acuícolas, bio-regionalización de los ambientes pelágicos y bentónicos de toda la Zona Económica Exclusiva). La planificación ecoregional es un proceso dinámico, que mejora en la medida que se dispone de información de mejor calidad, y se ajusta en el curso de su implementación.

3.1.3. REPRESENTATIVIDAD VEGETACIONAL EN LAS AP

Las iniciativas para proteger algunas especies vegetales concretas comenzaron en Chile en la década de 1940, con la prohibición de la tala o explotación de algunas especies arbóreas. Cinco especies del norte de Chile fueron protegidas inicialmente por decreto supremo emitido por el entonces denominado Ministerio de Tierras y Colonización. En 1976, el alerce fue declarado monumento natural con arreglo a la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (Convención de Washington de 1940), seguida por la araucaria (1990) y otras cinco especies que presentaban problemas de conservación en el centro y sur de Chile (1995). El desafío ha sido convertir esta protección sobre el papel en una auténtica protección, ante las presiones económicas, los recursos limitados para supervisar el cumplimiento y, en ocasiones, la carencia de una ética sólida de conservación en la población¹²³.

La Representatividad Vegetacional¹²⁴ es entendida como la relación entre las asociaciones vegetacionales protegidas y el total nacional de asociaciones vegetacionales. Según la **Tabla III-16**, el SNASPE es la forma de protección de áreas naturales que posee mayor representatividad de ecosistemas a nivel nacional. De los ecosistemas representados, el 40.7% corresponde a ecosistemas Marinos y Dunas, seguidos por los Humedales con un 32.2% de protección y por último los bosques con un 27.1% de representación. Los ecosistemas bosques, ecosistema menos representado a nivel nacional, se encuentran protegidos principalmente por este Sistema.

123 http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/cl2305e_cap4.pdf

124 "La delimitación y análisis de unidades vegetacionales es la herramienta más utilizada para la evaluación de la representatividad ecosistémica, ya que la vegetación concentra la mayor proporción de biomasa de los ecosistemas y refleja la influencia del complejo ambiental" (Pliscoff, 2008). Esta homologación no es recomendada por no asegurar la permanencia de especies animales que pueden necesitar más territorio que el delimitado por una asociación vegetacional para sobrevivir.

En los ecosistemas de bosques, los que se encuentran más y menos representados, respectivamente, son los de Bosque Siempre Verde (45.2%) y Bosque Espinoso (1.2%). Dentro de los humedales, los que se encuentran con mayor y menor grado de representación son Turbera (92.2%) y Salar (0.8%) respectivamente. Por último, de los ecosistemas asociados como Marinos y Dunas, el Matorral es el que se encuentra más representado (59.9%) y las Dunas las menos representadas (0.001%).

Los ecosistemas presentes representados en el hotspot nacional son¹²⁵:

- ✓ Bosques lluviosos tipo norpatagónico y valdiviano.
- ✓ Bosque Deciduos dominados por varias especies de *Nothofagus* (*N. obliqua*, *N. macrocarpa*, *N. alessandri*).
- ✓ Bosque esclerófilo.
- ✓ Matorral esclerófilo.
- ✓ Desiertos de lluvia del norte chico.
- ✓ Flora alto andina que se desarrolla sobre la línea arbórea o su equivalente fitogeográfico en la cordillera de los Andes y de la Costa.



125 http://www.conservation.org/explore/priority_areas/hotspots/Pages/hotspots_main.aspx

Tabla III-16. Áreas protegidas según ecosistemas. Fuente: Figueroa, E. 2009.

ECOSISTEMA	SNASPE	Sitios Prioritarios	Santuarios de la Naturaleza	APP	Sitios Ramsar	AMERB	Total Superficie protegida por ecosistema (ha)
Bosque	2.597.337	1.243.707	66.711	159.325	0	0	4.067.080
Bosque Laurifolio	79.205	262.686	1.518	23.301	-	-	366.709,04
Bosque Caducifolio	902.958	362.378	40.321	82.178	-	-	1.387.834,96
Bosque Siempreverde	1.528.363	260.098	16.704	34.351	-	-	1.839.515,87
Bosque Esclerofilo	39.638	358.520	8.167	19.494	-	-	425.820,19
Bosque Espinoso	47.174	25	0	0	-	-	47.199,57
Humedales	4.507.348	144.313	6.744	25.149	159.154	0	4.842.708
Salar	9.113	-	-	-	27.301	-	36.414,17
Turbera	4.436.449	22.769	0	5.134	-	-	4.464.351,87
Otros Humedales	0	0	0	0	131.853	-	131.853,00
Desierto	61.786	121.544	6.744	20.015	-	-	210.089,22
Marino y Duna	4.143.023	1.454.424	59.986	396.828	0	55.616	6.109.877
Marino	-	-	-	-	-	55.616	55.616,00
Duna	0	62	4	0	-	-	65,94
Matorral	2.159.061	1.336.231	59.982	101.619	-	-	3.656.892,60
Pradera	43.555	98.493	0	295.209	-	-	437.257,41
Herbazal	137.618	s/i	s/i	s/i	-	-	137.617,63
Glaciar	1.802.789	19.638	0	0	-	-	1.822.427,13
Total	11.247.707,98	2.842.443,99	133.440,23	581.302,40	159.154,00	55.616,00	15.019.664,60

3.1.4. REPRESENTATIVIDAD DE LA FAUNA EN LAS AP

En el informe de evaluación del desempeño ambiental de Chile, realizado por la OCDE y ya mencionado anteriormente, se indica que la protección de las especies animales está estipulada en la Ley de Caza de 1996, la cual satisface además las exigencias de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de la Flora y Fauna Silvestres (CITES) con respecto al tráfico de especies amenazadas. En la ley se incluyen todas las especies mencionadas en CITES y en la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Convención de Bonn).

Se ha prohibido la caza y captura, venta y exportación de casi todas las especies chilenas autóctonas. Esta prohibición afecta a todos los anfibios y reptiles, 90 mamíferos y 430 aves. Es posible cazar 25 especies de aves (23 autóctonas y 2 exóticas) y 11 mamíferos en temporadas específicas; otras 23 especies de vertebrados introducidas han sido declaradas plagas y pueden cazarse sin restricción. La Ley de Caza exige a los cazadores obtener una licencia (aproximadamente 26.000 personas la habían obtenido en el año 2000) y define las zonas de coto. A partir del año 2003, se establecieron 13 de estas zonas con una superficie conjunta de 11.160 km², en contraste con los 316 km² que existían en la década anterior. Nuevamente, sin embargo, ha resultado difícil convertir estas buenas intenciones en hechos, entre otras cosas por la débil vigilancia. No se registran más allá de 150 o 200 infracciones anuales, incluidas las relacionadas con CITES. Entre ellas hay sanciones penales y administrativas de hasta 5.000 dólares (o hasta el doble, en caso de reincidencia). El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) supervisa el cumplimiento de la Ley de Caza y CITES con la asistencia de unos 100 inspectores de caza ad honorem.

Además de la protección pasiva de las especies, varias entidades se han involucrado en programas activos de recuperación de especies. Por ejemplo, CONAF, que administra las áreas silvestres protegidas por el Estado, utiliza financiamiento nacional e internacional para proteger el huemul del sur, el flamenco, el cisne de cuello negro, la foca de Juan Fernández y la palma chilena. Numerosas otras especies (en especial mamíferos marinos, albatros y petreles) se encuentran en una situación difícil y deberían ser protegidos mediante programas específicos de recuperación. Chile firmó en el año 2001 el Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles, en el marco de la Convención de Bonn. La propuesta de la estrategia nacional para la biodiversidad, orientada a lograr una interacción más estrecha entre las autoridades y tendiente a establecer prioridades sobre la base de criterios de conservación explícitos y objetivos, parece prometedora. Un proyecto interinstitucional en el que participaron comunidades indígenas logró cierto éxito en el manejo sustentable de la vicuña en estado salvaje y en cautiverio.

En relación a la Representatividad de Fauna, entendida como la relación entre las especies de Fauna Protegidas y el Total Nacional de especies por clasificación (mamíferos, anfibios, aves, reptiles, peces), es posible indicar que¹²⁶:

126 Contreras, L.; 2009. Presentación Power Point "Representatividad de Ecosistemas en Áreas Protegidas y el Rol del Sector Privado".

- ✓ 13% de las especies de vertebrados no están protegidos en las AP actuales.
- ✓ 390 (73%) de especies de vertebrados muestran solo una pequeña parte de los relictos de sus hábitats protegidos en las AP.
- ✓ 294 (45%) de las especies de vertebrados tienen menos de un 20% de sus objetivos de conservación protegido en el 10% recomendado para preservar por ecosistema.

Con estos datos se puede inferir que la protección de "ecosistemas delimitado por asociaciones vegetacionales" no asegura la conservación de la fauna ligada a ellos. Según las descripciones de cada área protegida (sitio web oficial de CONAF) son las siguientes: Estepa templada oriental de *Festuca gracillima* y *Mulinum spinosum*; Estepa templada oriental de *Festuca gracillima* y *Empetrum rubrum*; Matorral bajo desértico tropical interior de *Nolana leptophylla* y *Cistanthe salsoloides*; Matorral desértico mediterráneo costero de *Euphorbia lactiflua* y *Eulychnia iquiquensis*; Matorral desértico tropical interior de *Alesherbia aurispulata* y *Tarasa rahmeri*.

En la actualidad el 13% (87 de 653) de la fauna vertebrada no se encuentra protegida en las AP. De las cuales 42 son especies endémicas, es decir que el 48% de la fauna no protegida es endémica y por ende puede estar condenada a la extinción.

El hotspot chileno tiene un total de 3.893 especies nativas y el 50.3% de éstas solo son endémicas del hotspot. La representatividad de vertebrados en el hotspot chileno es¹²⁷:

- ✓ 27 especies de reptiles de los 41 conocidos para el hotspot son endémicas (66%).
- ✓ 13 especies de mamíferos de las 64 conocidas para el hotspot son endémicas (20%).
- ✓ 29 de las 43 especies de anfibios conocidos para el hotspot son endémicas (67%).
- ✓ 12 especies de aves de las 226 conocidas para el hotspot son endémicas (5%).
- ✓ 43 especies nativas, representantes de Sudamérica, aunque de estas el 20% son relictos del Gondwana y compartidos con Nueva Zelanda, sur de África y Australia. Solo 2 familias de peces son endémicas.

3.2. RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Para Oltremari, a pesar de su importancia, la biodiversidad de Chile no está exenta de amenazas, algunas de ellas causadas por acciones antrópicas directas. La corta ilícita de bosques naturales, la caza furtiva de fauna silvestre, el sobrepastoreo de praderas, la sobreexplotación de recursos pesqueros, la agricultura en terrenos no aptos para dicha actividad, y los incendios forestales, constituyen algunos ejemplos. Otras causas radican en fenómenos globales, como por ejemplo el adelgazamiento de la capa de ozono, el

127 http://www.conservation.org/explore/priority_areas/hotspots/Pages/hotspots_main.aspx

fenómeno de la corriente de El Niño, y el calentamiento global de la atmósfera. Específicamente CONAMA identifica las siguientes zonas terrestres del país que presentan un importante grado de deterioro:

- ✓ Las zonas áridas y semiáridas por sobrepastoreo, extracción de madera para leña, erosión y minería.
- ✓ Las zonas de montaña y altiplano por ganadería, uso de vegetación como combustible, sobreexplotación y agotamiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, debido a actividades mineras e industriales.
- ✓ Las zonas mediterráneas por urbanización, sobrepastoreo y sobreutilización de suelos agrícolas y tala indiscriminada, especialmente en los sectores costero y precordillerano.
- ✓ Las zonas de bosque decíduo y bosques lluviosos continentales por conversión a la agricultura y pastizales, por sustitución a bosques exóticos, y por tala rasa para producir leña y astillas.
- ✓ Las estepas patagónicas por haber sido pastoreadas en exceso.

La necesidad de mejorar la cobertura, y en cierta medida también la representatividad ecosistémica, resalta a través de diversos indicadores. Sólo al considerar la cobertura de los diferentes tipos forestales se puede apreciar que algunos están muy pobremente representados.

Oltremari también identifica como fortaleza el trabajo de reclasificación y redelimitación al que se ha sometido el sistema. Particularmente en la década de los ochenta se realizaron diversos estudios para readecuar áreas que originalmente fueron mal catalogadas. Otras tenían serias deficiencias en el trazado de sus límites, incluyendo en algunos casos terrenos degradados en manos de propietarios particulares, y a veces excluyendo sectores fiscales adyacentes de alto valor biológico. Se logró en este proceso reordenar el sistema y tecnificar las decisiones.

Según la WWF Chile, al menos 25 de los 50 pisos de vegetación identificados en la ecorregión Valdiviana, presentan en la actualidad menos de un 10% de su superficie bajo alguna figura de protección oficial. De ellos, al menos 6 pisos no están representados en absoluto y su superficie remanente es inferior al 10% de la superficie original, por lo que se encuentran en serio riesgo de desaparecer¹²⁸.

Finalmente, considerando que la mayor deuda del país en términos de representatividad ecosistémica está en los ambientes costeros y marinos, es necesario considerar el estudio realizado por la Universidad de Concepción¹²⁹. El objetivo de este estudio fue evaluar la factibilidad de proyectos de réplicas de creación de áreas marinas y costeras protegidas de múltiples usos. Se desarrolló un análisis de la viabilidad política, institucio-

128 http://chile.panda.org/que_hacemos/protegiendo_biodiversidad/areas_protegidas/

129 Universidad de Concepción. 2010.

nal, económica, social y cultural de tres proyectos de áreas marinas y costeras protegidas de múltiples usos. En base a este análisis, los autores proponen un plan estratégico de posicionamiento para cada propuesta de área¹³⁰.

Para lograr la replicabilidad de las AMPC en las áreas marinas priorizadas, los autores proponen los siguientes objetivos estratégicos: I) establecer una alianza público-privada para promover el desarrollo sustentable del territorio con participación activa de los miembros de la comunidad; II) mejorar los niveles de coordinación y compromiso institucionales; III) analizar y apoyar a los pescadores artesanales en la resolución de sus problemas internos; IV) definición clara de las actividades económicas del AMCP-MU que permitieran su viabilidad económica; y V) Establecer sistemas de monitoreo para el AMCP-MU que asegure la protección deseada.

Los autores afirman que, debido a las expectativas de la creación de un ente administrador de todas las áreas protegidas del país, se podría acelerar el proceso de creación de las tres AMCP-MU estudiadas en esta consultoría. Sin embargo, para concretar esta idea en forma exitosa se requiere contar con apoyo gubernamental, de la comunidad y de las empresas privadas. Una de las estrategias propuestas es la de traspasar el conocimiento sobre la importancia de estos espacios naturales a la comunidad y a los sectores productivos, a través de programas de educación ambiental que pongan énfasis en el desarrollo de la responsabilidad social del Estado y del sector.

La siguiente tabla presenta un resumen de la evaluación realizada en este estudio, con los resultados particulares de cada aspecto evaluado como un juicio global de la viabilidad para cada proyecto de réplica de AMCP-MU.

Réplica	Económica	Social	Cultural	Político-Institucional	Global
Hualpén	Media	Baja	Media	Media	Media
Mejillones	Baja	Baja	Alta	Baja	Baja
Punta Patache	Media	Alta	Baja	Media	Media

Fuente: Universidad de Concepción, 2010.

Según estos resultados, los autores del estudio afirman que, en los tres casos en estudio, el nivel de desarrollo actual es deficiente en términos de viabilidad global, aunque cada uno de ellos conserva sus particularidades, determinando que los objetivos estratégicos propuestos representan las condiciones mínimas que deben ser cumplidas para que estas áreas marinas protegidas puedan ser exitosas en su gestión futura.

130 Península de Hualpén (Bio-Bío); Península de Mejillones (Antofagasta) y Punta Patache (Tarapacá)

4. ROLES DE LAS AREAS PROTEGIDAS PRIVADAS

4.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

4.1.1. OBJETIVOS, ACTIVIDADES Y ACTORES DE LAS APP

El CODEFF (Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora) impulsó en 1997 la Red de Áreas Protegidas Privadas (RAPP) en Chile, que reúne a más de 100 miembros, todos ellos comprometidos con la conservación de la naturaleza, siendo más de dos tercios de ellos personas naturales. Sus integrantes son particulares, fundaciones, ONGs, inmobiliarias, universidades y otros organismos del sector privado, a lo largo del país, quienes realizan actividades de conservación en áreas de dominio privado.

Esta iniciativa, coordinada por CODEFF, promueve el intercambio de experiencias y de información, capacitación y acceso a la asistencia técnica y legal. Su misión es el fortalecimiento de sus miembros de manera que estos cuenten con Planes de Manejo para áreas protegidas, protejan legalmente sus predios y obtengan incentivos que fortalezcan, estimulen y fomenten la conservación de áreas naturales. El accionar de la RAPP pretende brindar acceso a información y capacitación; distribuir información, y realizar reuniones regionales y nacionales que permitan a los miembros, u otros interesados, acceder a cursos y talleres de capacitación, intercambiar experiencias y actividades. La RAPP está además organizada en tres comisiones de trabajo:

- ✓ Comisión sobre Gestión en Áreas Protegidas Privadas: Se aboca a la elaboración de proyectos destinados a apoyar la gestión de las áreas protegidas.
- ✓ Comisión Legal: Promueve un marco jurídico e incentivos para la constitución de áreas protegidas privadas y para la aplicación de instrumentos legales para la protección a largo plazo en terrenos privados.
- ✓ Comisión de Corretaje Verde: Trabaja con corredores de propiedades en la búsqueda de personas interesadas en comprar para conservar, así como en vender para conservar¹³¹.

La RAPP agrupa a 291 predios entre la III y XII Región, con un mayor número de sitios en la X Región y mayor superficie en la X y XII Región, con predios desde 0.5 hasta 311.000 ha, sumando un total de 1.391.410,52 ha al año 2005. Estos sitios están mayoritariamente destinados a conservación ambiental (28%), recreación (17%), y ecoturismo (13%). Los instrumentos legales más frecuentemente utilizados por estos sitios corresponden a los Santuarios de la Naturaleza (28%), áreas privadas que se encuentran dentro de unidades del SNASPE (28%), Áreas de Protección Turística (20%), y Áreas de Prohibición de Caza (20%). Sin embargo, de acuerdo a su superficie protegida destacan en primer lugar los Santuarios de la Naturaleza y las Áreas de Protección Turística. La

131 <http://www.uantof.cl/crea/1.pdf>; <http://www.webcodeff.cl/espanol/sitio/006.htm>

propiedad pertenece principalmente a personas naturales (68.3%) y en segundo término a empresas (10.2%). Sin embargo, por superficie las Fundaciones poseen la mayor área protegida (36.4%), seguidas de ONGs (29.3%) y personas naturales (13.4%)¹³².

Sin embargo, según información publicada por CONAMA¹³³, se estima que en el país existen más de 500 iniciativas privadas de protección, las que en conjunto suman una superficie aproximada de 1.700.000 hectáreas lo que equivale, aproximadamente, al 11% de las áreas incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).

Es la propia Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, la que establece que el Estado debe fomentar e incentivar la creación de este tipo de iniciativas privadas, denominadas Áreas Protegidas de Propiedad Privada (APPP). Al respecto, ya se diseñó una propuesta para materializar el mandato de la Ley 19.300 en esta materia. El gran objetivo es que la ciudadanía en general, y los privados propietarios de áreas o zonas con un interés ambiental, en particular, asuman la conservación del patrimonio natural y ambiental del país como una tarea de responsabilidad colectiva.

Estas áreas pueden ser: I) parques privados; II) donaciones de tierras al SNASPE; III) terrenos pertenecientes a grupos de personas (denominadas comunidades de conservación) para fines productivos o de recreo, aunque administrados con propósitos de conservación; IV) proyectos comerciales de ecopropiedad y ecoturismo, y V) administración privada de terrenos protegidos pertenecientes al Estado (fuera de las zonas que constituyen el SNASPE) para fines de ecoturismo.

La mayoría de las áreas protegidas del sector privado son masas vegetales de bosque nativo en la IX región de La Araucanía y la X región de Los Lagos. Las personas, los grupos, las ONG y las empresas propietarias de estas tierras suelen adoptar una perspectiva de patrocinio, aunque presentan además motivaciones diversas, como la inversión para el futuro, la recreación y la producción sustentable en silvicultura y ganadería.

Las áreas protegidas privadas presentes en el país, responden a iniciativas espontáneas y propias de los dueños de los predios. Por lo que no es garantizada la permanencia en el tiempo de estas áreas protegidas: "...está demostrado plenamente que las Áreas Naturales Protegidas (ANP) representan más que un gasto una inversión, ya que los valores que proveen a la sociedad anualmente se estiman en 52 veces el monto del presupuesto que se destina para su conservación"¹³⁴. Sin embargo los valores que proveen no siempre se expresan monetariamente por lo que para los privados mantener un área como protegida es un "negocio que no genera ganancias", por lo que su mantención a través del tiempo responde al altruismo de este sector.

132 Espinoza et al., 2007.

133 <http://www.conama.cl/portal/1301/article-44670.html>

134 Enkerlin, E. 2006.

4.1.2. INCENTIVOS PARA LAS APP

Las emergentes iniciativas privadas para la conservación son iniciativas privadas y espontáneas sin que existan mecanismos que las incentiven o regulen, por ello, se desconoce su estado de protección. Asimismo, es sabido que la simple voluntad privada de protección no garantiza su permanencia en el tiempo. Por ello y con el objeto de mejorar la representatividad nacional, es necesario revisar en la literatura internacional, cuáles podrían ser algunos incentivos que permitieran incorporar estos espacios a lo establecido y reconocido públicamente.

Una forma de generar incentivos económicos para los privados, tanto para que se motiven a proteger áreas nuevas como para que continúen protegiendo el área que ya protegen, es pagando los servicios ambientales.

Actualmente, el único incentivo para las áreas privadas es la exención tributaria. Este incentivo también es utilizado en otros países de América latina como Costa Rica y México, sin embargo no es del todo exitoso porque los impuestos territoriales en estos países no son elevados, como lo es en EEUU, donde si resulta exitoso este incentivo (**Ver Tabla III-17**).

La tendencia ha sido mantener este incentivo a través del tiempo, pero con la creación y puesta en marcha del SNAP, es el momento de comenzar por ejemplo a pensar en incentivos no monetarios, como reconocimiento social y facilidades para optar a programas de apoyo, y en incentivos económicos que sean asimilables con los costos de mantención de un AP privada. Por otro lado, es importante señalar que las APP, sólo pueden optar al rango de Santuario de la Naturaleza aunque muchas veces posea las mismas características de un Parque Nacional.

Tabla III-17. Incentivos para privados para aumentar la cantidad de áreas protegidas. Fuente: www.parquesparachile.cl

Incentivos	Actual	Futuro
Exención Tributaria (Impuestos Territoriales) ¹³⁵	x	
Incentivos No Monetarios		x
Incentivos Económicos ¹³⁶		x

¹³⁵ Información y Reconocimiento social, para programas de apoyo y fomento de APP, incluyendo adaptación de incentivos contemplados en programas no estatales cuyos fines son convergentes con la conservación (subsídios de forestación de CONAF, bonos de diversidad productiva y turismo rural de INDAP, estudios de pre inversión de CORFO, fondos concursables de CONAMA y CONADI).

¹³⁶ Que reporten ingresos para el propietario iguales o cercanos al costo de mantenimiento del APP y/o a los ingresos que obtendría si el uso del área fuese productivo.

4.2. RIESGOS Y OPORTUNIDADES

La selección de los sitios protegidos es principalmente aleatoria (aun cuando, al igual que los sitios protegidos del SNASPE, están fuertemente concentrados en las áreas de bosques nativos) y asigna escasa consideración a las prioridades de diversidad biológica. La mayor parte de las zonas son pequeñas y aisladas. Con escasas excepciones, carecen de estudios de referencia, planes de manejo y personal capacitado. Aunque existen algunos instrumentos jurídicos (acuerdos escriturados que limitan el uso que se puede dar a las tierras) para salvaguardar su situación, la mayoría de estas zonas no está protegida desde el punto de vista jurídico. Para que las iniciativas privadas destinadas a crear áreas protegidas representen un aporte real a la conservación de la naturaleza, es necesario que se integren mejor con las iniciativas del gobierno.

El gobierno debe desarrollar una visión estratégica general en la cual el SNASPE podría operar como un sistema de áreas centrales con un alto nivel de protección, rodeadas y vinculadas por áreas privadas que sirvan como zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos. El artículo 35 de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente se orienta a la promoción de las áreas protegidas por el sector privado, pero aún se encuentra en la etapa de anteproyecto el reglamento que pondrá en práctica este propósito. Estas áreas requieren alguna forma de reconocimiento jurídico, y las iniciativas privadas deben orientarse hacia áreas específicas identificadas como prioritarias por su diversidad biológica. El gobierno podría aportar el conocimiento técnico y la capacitación para la gestión de áreas privadas, así como incentivos financieros como los propuestos en el proyecto de ley de bosque nativo (pero sin limitarse a los bosques nativos).



5. INSTITUCIONALIDAD Y TIPOLOGÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

5.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

5.1.1. TIPOLOGÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

La definición de área nacional protegida comúnmente aceptada por los países de la región es la de UICN, que tiene su origen en el Taller sobre Categorías de Manejo organizado durante el Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas en Caracas 1992: "Una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces"¹³⁷.

La **Tabla III-18** presenta las distintas categorías y tipos de áreas protegidas de la UICN y sus objetivos; de estas categorías, solo la IB no está representada en Chile. Estas categorías reflejan la escala de intervención del manejo. En las Categorías I- III, la protección estricta es la regla y los procesos naturales son de importancia fundamental, los sitios de las Categorías II y III combinan esto con instalaciones para visitantes. En la Categoría IV, en realidad la reserva natural manejada, el administrador interviene para conservar o de ser necesario restaurar especies o hábitats. La Categoría V protege los paisajes culturales habitados, con cultivos y otras formas de uso de la tierra. La nueva Categoría VI, la reserva de uso sostenible, es un área protegida deliberadamente establecida para permitir el uso de los recursos naturales, principalmente para beneficio de las poblaciones locales¹³⁸.

En el listado de áreas protegidas del año 2003 de las Naciones Unidas se reportan 102.102 áreas protegidas, que en su conjunto abarcan 18.8 millones de km². Esto representa más de un 80% de incremento desde la anterior lista elaborada en 1997, que registró un total de 12.754 sitios protegidos en el planeta. Por otra parte, del total de 102.102 áreas protegidas, un 67% está asignado a alguna de las seis categorías de la UICN, con una superficie del 81% del total protegido. Esto quiere decir que un poco más de 68.000 sitios no tienen una categoría asignada¹³⁹.

137 UICN, 1994.

138 UICN-CMAP, 2000.

139 http://translate.googleusercontent.com/translate_c?hl=es&langpair=en%7Ces&u=http://www.unep-wcmc.org/wdpa/unlist/2003_UN_LIST.pdf&rurl=translate.google.cl&twu=1&usg=ALkJrh0yPH6MRquPIYdDof8GTK-Ewitw

Tabla III-18. Categorías de conservación de la UICN. Fuente: Elaboración propia a partir de UICN.

Categoría	Tipo	Objetivo
Categoría I Protección estricta	IA. Reserva Natural Estricta	Conservar a escala regional, nacional o global ecosistemas, especies (presencia o agregaciones) y/o rasgos de geodiversidad extraordinarios: dichos atributos se han conformado principalmente o exclusivamente por fuerzas no humanas y se degradarían o destruirían si se vieses sometidos a cualquier impacto humano significativo.
	IB. Área natural silvestre	Proteger la integridad ecológica a largo plazo de áreas naturales no perturbadas por actividades humanas significativas, libres de infraestructuras modernas y en las que predominan las fuerzas y procesos naturales, de forma que las generaciones presentes y futuras tengan la oportunidad de experimentar dichas áreas. No hay ejemplos de esta categoría en América del Sur.
Categoría II Conservación y protección del ecosistema	Parque nacional	Proteger la biodiversidad natural junto con la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales sobre los que se apoya, y promover la educación y el uso recreativo.
Categoría III Conservación de los rasgos naturales	Monumento natural	Proteger rasgos naturales específicos sobresalientes y la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos.
Categoría IV Conservación mediante manejo activo	Área de manejo de hábitats / especies	Mantener, conservar y restaurar especies y hábitats.
Categoría V Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreación	Paisaje terrestre y marino protegido	Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales.
Categoría VI Uso sostenible de los recursos naturales	Área protegida manejada	Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible, cuando la conservación y el uso sostenible puedan beneficiarse mutuamente.

Si bien todas las áreas naturales protegidas chilenas cumplen los requisitos generales contenidos en esta definición, los criterios para establecerlas obedecen a diferentes objetivos, lo cual se refleja en distintas necesidades de manejo¹⁴¹.

Como se mencionó en el capítulo II del informe (**Ver Tabla II-1**), en Chile existen 17 tipos de áreas protegidas mencionados en diferentes cuerpos normativos. A continuación se presenta una breve descripción de algunas de las tipologías más importantes, incluyendo datos de cobertura en los casos en que existe dicha información.

141 <http://www.pnuma.org/reccat/esp/documentos/nat.pdf>

El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) está regulado mediante la Ley N° 18.362 del año 1984, que nunca entró en vigencia y su administración está a cargo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). El SNASPE, como se ha mencionado anteriormente, cubre una superficie total superior a los 14.3 millones de hectáreas, equivalentes al 19% del territorio nacional. En la **Tabla III-19** se presentan los datos de cada tipología asociada al SNASPE por región, mientras en la **Figura III-40** se presenta el número de áreas protegidas del SNASPE según tipología por región. El sistema está compuesto de tres tipos de áreas:

✓ **Parques Nacionales (SNASPE):** Área de gran extensión con ambientes y hábitats únicos y representativos de la diversidad biológica nacional, las cuales se han mantenido prácticamente inalteradas por la acción humana y que poseen capacidad de autoperpetuarse. Sus especies de flora y fauna, además, tienen gran importancia e interés para las ciencias y la educación. El objetivo de los parques nacionales son la preservación de estos ambientes y la compatibilización con actividades educativas, recreativas e investigativas. Corresponden a la categoría II de la UICN.

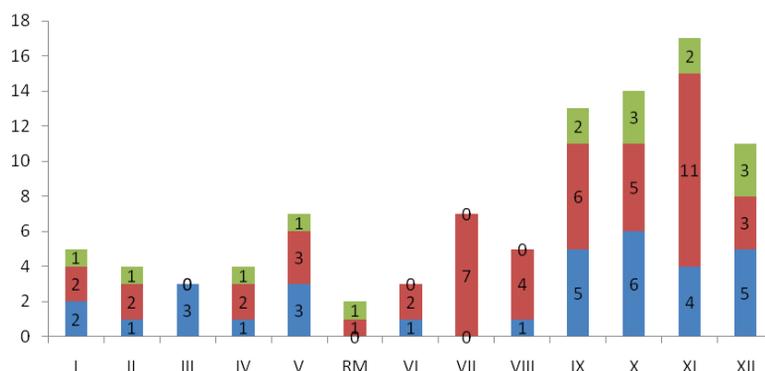
✓ **Reservas Nacionales (SNASPE):** Área de menor extensión que el parque nacional, en el que es necesaria su conservación y cuidado debido al peligro de que este ambiente único pueda sufrir cambios irreparables y dañar el medio ambiente y el bienestar de la comunidad. Corresponden a la categoría IV de la UICN.

✓ **Monumentos Naturales (SNASPE):** Áreas de superficie reducida y específica en torno a un lugar geográfico de gran importancia natural, cultural o arqueológica. Se caracterizan por la presencia de especies nativas de flora y fauna o de sitios geológicos únicos. Corresponden a la categoría III de la UICN.

Tabla III-19. Superficie protegida en el SNASPE por región administrativa y tipo de área protegida. Fuente: Pliscoff, 2009.

Región	Tipo de Área						Total		
	Parques Nacionales		Reservas Nacionales		Monumentos Naturales		Nº	Sup (has)	%
	Nº	Sup (has)	Nº	Sup (has)	Nº	Sup (has)			
I	2	312.627	2	309.781	1	11.298	5	633.706	4,4
II	1	268.671	2	76.570	1	31	4	345.272	2,4
III	3	148.544	-	-	-	-	3	148.544	1,0
IV	1	9.959	2	5.088	1	128	4	15.175	0,1
V	3	24.701	3	19.789	1	5	7	44.495	0,3
RM	-	-	1	10.185	1	3.009	2	3.009	0,1
VI	1	3.709	2	42.752	-	-	3	46.461	0,3
VII	-	-	7	18.669	-	-	7	18.669	0,1
VIII	1	11.600	4	72.759	-	-	6	84.359	0,6
IX	5	147.538	6	149.022	2	172	13	296.732	2,1
X	6	700.689	5	112.716	3	2.517	14	815.922	5,7
XI	4	2.064.334	11	2.223.913	2	409	17	4.288.656	29,9
XII	5	5.235.253	3	2.346.189	3	311	11	2.871.753	52,9
Total	32	8.927.840	48	5.389.134	15	17.879	96	14.334.854	100
%		62,3		37,6		0,1		100,0	

Figura III-40. Número de parques nacionales (en azul), reservas nacionales (en rojo) y monumentos naturales (en verde), por región. Fuente: Elaboración propia según datos aportados por Pliscoff, 2009.



Los otros tipos de áreas protegidas en Chile son:

- **Bienes Nacionales:** los Bienes Nacionales Protegidos (BNP) constituyen un subsistema del Sistema de Áreas Protegidas de Chile, consignado en la Política Nacional de Áreas Protegidas, y cuyo instrumento de protección consiste en la auto destinación y posterior concesión a terceros para proyectos con fines de conservación y desarrollo sustentable, incluido en el año 2004, en el listado de categorías oficiales de protección territorial para efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Bienes Nacionales Protegidos corresponde, entonces, a un subsistema de propiedad pública y administración privada de áreas de conservación, a través de un proceso de toma de decisiones participativo que permite la incorporación de privados a la administración de áreas y al manejo sustentable de los recursos patrimoniales fiscales contenidos en los predios protegidos¹⁴².
- **Reservas de Regiones Vírgenes:** región administrada por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de motores y vedada a toda explotación comercial. Corresponden a la categoría I de la UICN. No existe ninguna en Chile.
- **Santuarios de la Naturaleza:** amparada en la Ley N° 17.288 de 1970 sobre Monumentos Nacionales, esta figura está enfocada a la salvaguarda y disfrute del carácter monumental de los espacios naturales. Corresponden a la categoría V de la UICN.
- **Sitios RAMSAR:** el Estado de Chile ha suscrito «La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas», conocida en forma abreviada como Convenio de RAMSAR, y en su territorio hay declarados nueve sitios RAMSAR, con una superficie total de 159.154 hectáreas al 2008.

142 [http://www.bienes.cl/OpenDocs/asp/pagDefault.asp?argInstanciaId=44&argCarpetaId=4&argTreeNodosAbiertos=\(4\)&argTreeNodoActual=4&argTreeNodoSel=4&argRegistroId=71](http://www.bienes.cl/OpenDocs/asp/pagDefault.asp?argInstanciaId=44&argCarpetaId=4&argTreeNodosAbiertos=(4)&argTreeNodoActual=4&argTreeNodoSel=4&argRegistroId=71)

- **Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiple Uso:** en su concepción, son espacios que incluyen porciones de agua y fondo marino, rocas, playas y terrenos de playa fiscales (flora y fauna), recursos históricos y culturales, que la ley u otros medios eficientes, colocan bajo protección para cuidar todo o parte del medio así delimitado. Bajo estas figuras, se han declarado dos áreas, una en la III Región y la otra en la XII Región. Esta última tiene como zona núcleo al Parque Marino Francisco Coloane. Se está trabajando en la declaración de la tercera área ubicada en la X región. Las AMCPMU de la III región y la X región, contienen AMERBS en su interior¹⁴³. Por otra parte, en Isla de Pascua, a través del Decreto 547 del 30 de diciembre de 1999, se declara área marina y costera protegida los sectores denominados Parques Submarinos: Coral Nui Nui, Motu Tautara y Ranga Oteo¹⁴⁴.

- **Reservas y Parques Marinos:** la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892, contempla entre las medidas de administración de recursos hidrobiológicos a los Parques Marinos y Reservas Marinas. Las Reservas Marinas corresponden a áreas delimitadas para proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo, en la zona reservada para la pesca artesanal y en las aguas interiores y terrestres del país. La normativa establece que en estas áreas solo podrán efectuarse actividades extractivas por períodos transitorios, previa resolución fundada de la Subsecretaría de Pesca. En cuanto a los Parques Marinos, son áreas destinadas a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelar áreas que aseguren la mantención y diversidad de especies hidrobiológicas, y de aquellas asociadas a su hábitat. No podrá efectuarse ningún tipo de actividad, salvo aquellas que se autoricen con propósitos de observación, investigación o estudio¹⁴⁵.

- **Sitios Prioritarios de Conservación de la Biodiversidad:** el proceso regional de elaboración de las estrategias de biodiversidad, apuntó a identificar sitios prioritarios para la conservación, para de este modo guiar las acciones de protección, privilegiándose aquellos que reúnen características ecosistémicas relevantes junto con consideraciones sociales y culturales. Se han seleccionado a la fecha más de 300 sitios a nivel nacional, que abarcan ambientes terrestres, marinos, de aguas dulces e islas¹⁴⁶.

En el análisis de tipologías y superficies de protección, la **Tabla III-20** presenta los datos desagregados por tipo de área protegida, en donde el SNASPE concentra la mayor cantidad de hectáreas protegidas, seguido por los sitios prioritarios de conservación y las áreas protegidas privadas en tercer lugar de representación territorial. Si se consideran solo las áreas protegidas con participación del Estado, estas suman un total de 19.119.402 has (incluidas terrestres y marinas). Las áreas protegidas privadas representan, según estos datos, aproximadamente un 5% de todas las áreas protegidas del país (incluyendo a las áreas protegidas por empresas forestales). No obstante, siguen predominando las áreas del SNASPE y los sitios prioritarios.

143 SUBPESCA. www.subpesca.cl/mostrarchivo.asp?id=4799 –

144 SUBPESCA. www.subpesca.cl/mostrarchivo.asp?id=4799 –

145 http://www.uantof.cl/recursos_mar/pdf/vol16/vol16_35.pdf

146 <http://www.conama.cl/portal/1301/article-44669.html>

Tabla III-20. Escenarios Agregados por Tipologías y Superficies de AP en Chile. Fuente: Todos los datos obtenidos de Figueroa, 2010¹⁴⁷, excepto SNASPE obtenido de Contreras, 2009¹⁴⁸.

Tipología de Área Protegida	Hectáreas
SNASPE	14.332.938
Bienes Nacionales	502.471
Santuarios de la Naturaleza	451.276
Sitios RAMSAR	68.563
Áreas Marinas Costeras Protegidas	144.574
Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad	3.571.503
Reservas y Parques Marinos	48.077
AP Privadas	986.799
Áreas de empresas forestales	192.197

Además, en el caso de la protección de fauna, es necesario considerar las áreas prohibidas de caza, en las cuales está prohibido cazar excepto para las especies de fauna consideradas dañinas. Existen un total de 20 áreas prohibidas de caza en Chile (denominadas como tales a partir de un Decreto Supremo), con una superficie total de 3.342.419 has. En su mayoría, estas zonas se encuentran asentadas en propiedades privadas, motivo por el cual responden generalmente al interés tanto de los particulares como del Estado, en pro de la conservación de vida silvestre de sectores que poseen un interesante componente de fauna nativa¹⁴⁹.

Deben considerarse también, en el análisis de un SNAP de carácter integrado, a las áreas de manejo de recursos bentónicos que contribuyen a una combinación entre conservación y uso productivo. Las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB) son sectores costeros (franja de 5 millas marinas, aguas terrestres e interiores) delimitados, asignados y entregados por SERNAPESCA mediante un convenio de uso exclusivo sobre los recursos bentónicos (derechos de pesca) a organizaciones de pescadores artesanales. Su objetivo es el desarrollo de una actividad pesquero artesanal sustentable, que apunte a recuperar y aumentar las poblaciones de organismos bentónicos de las áreas protegidas, y a promover el desarrollo integral de las comunidades costeras que las manejan. Todas deben contar con planes de manejo con enfoque ecosistémico. Actualmente existen más de 800 áreas de manejo en Chile, que cubren un total de 86.900 has y que en su mayoría se concentran entre la X y XI regiones (33% y 21% respectivamente). No obstante esta concentración, existen AMERB en todas las regiones de Chile, con tamaños que van desde las 50 has hasta las 2.500 has (con algunas excepciones de áreas de 5.000 has). Existen más de 300 organizaciones de pescadores artesanales y buzos mariscadores administrando estas áreas. Por otra parte, actualmente SERNAPESCA solicita un pago de 0.25 UTM por ha concesionada a la organización¹⁵⁰.

147 Según datos aportados por Figueroa, E. 2010.

148 Contreras, 2009.

149 <http://www.google.cl/search?hl=es&q=n%C3%BAmero+de+reserva+de+regiones+virgenes+en+Chile&start=10&sa=N> y <http://www.sag.gob.cl/OpenDocs/asp/pagVerRegistro.asp?argRegistroId=2882&argInstanciald=54>

150 [http://www.subpesca.cl/taller/documentos/docs_taller/Las%20Áreas%20de%20Manejo%20bases%20para%20el%20co-manejo%20de%20recursos%20bent%C3%B3nicos%20-%20Subpesca.%20Chile.pdf](http://www.subpesca.cl/taller/documentos/docs_taller/Las%20Áreas%20Marinas%20Protegidas%20de%20Chile.pdf)

Finalmente, es necesario mencionar que existen en Chile las denominadas Reservas de la Biosfera. El programa MAB de la UNESCO, lanzado a comienzos de la década de los años 70, apunta a las dimensiones ecológicas, sociales y económicas de la pérdida de la biodiversidad, y a la reducción de esa merma. Usa una red mundial de Reservas de la Biosfera (515 en 102 países al año 2006), como vehículo para conciliar la conservación de la diversidad biológica, la búsqueda de un desarrollo económico y social y el mantenimiento de los valores culturales asociados. Las reservas de biosfera son zonas de ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de ellos, reconocidas en el plano internacional como tales en el marco del «Programa sobre el Hombre y la Biosfera» (MAB) de la Unesco. Con el conjunto de reservas de la biosfera, se crea la Red Mundial de Reservas de Biosfera. Funcionan como un modelo que indica la forma en cómo el ser humano debe convivir con la naturaleza, y la mayor parte de su territorio puede estar habitada por seres humanos y en tal territorio se pueden realizar actividades que se considera no afectan negativamente al ambiente. Por ejemplo ganadería extensiva y racional o actividades de explotación forestal sustentable. En la **Tabla III-21** se presenta las reservas de biosfera chilenas dentro del Programa MAB al año 2007¹⁵¹.

Tabla III -21. Reservas de biosfera chilenas al año 2007. Fuente: Programa MAB¹⁵².

Creación	Denominación	Región	Provincia	Superficie (has)
1977	Parque Nacional Bosque Fray Jorge	Coquimbo	Limarí	10.000
1977	Archipiélago de Juan Fernández	Región de Valparaíso	Valparaíso	14.700
1978	Parque Nacional Torres del Paine	Magallanes y de la Antártica Chilena	Última Esperanza	242.242
1979	Laguna San Rafael	Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	Aisén	1.742.000
1981	Parque Nacional Lauca	Arica y Parinacota	Parinacota	137.883
1983	Araucarias	Araucanía	Malleco y de Cautín	95.832
1984	Parque Nacional La Campana y Lago Peñuelas	Valparaíso Metropolitana de Santiago	Valparaíso, de Quillota y de Chacabuco	
2005	Cabo de Hornos	Magallanes y de la Antártica Chilena	Antártica Chilena	4.900.000
2007	Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes	Zona sur		

151 http://otros.conaf.cl/?page=home/contents&seccion_id=007&unidad=0&articulo_unidad=0&articulo_id=1412&maestra=1&PHPSESSID=c2565323742efda361d62c122d807449

152 http://www.cipma.cl/RAD/1986/1_Valencia_MAB.pdf; http://portal.unesco.org/science/en/ev.php-URL_ID=5736&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

5.1.2. LA DIVERSIDAD DE INSTITUCIONES

La protección de las áreas es realizada por cada entidad de acuerdo a su competencia, y a su vez responde a un objetivo específico diferente pertinente para cada entidad. No existen criterios claros respecto a cómo se deben proteger estas áreas; sin embargo, la tendencia señala que se protegen aquellas que se encuentran en terrenos fiscales y alejados de los asentamientos humanos, donde el acceso resulte dificultoso.

La necesidad de una institucionalidad donde la formulación de políticas y legislación juegue un rol prioritario y, claramente, la necesidad de respuesta a la capacidad necesaria de la institucionalidad para hacer lo que se defina, son cuestiones estratégicas de la toma de decisiones.

Un sistema que aúne, coordine, defina y fiscalice las áreas protegidas, las que se desean y las que son necesarias de proteger, debe transformarse en la directriz para la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En la actualidad existe una importante dispersión de la legislación y diversos ministerios involucrados en el tema, lo cual dificulta la conformación de cualquier sistema. Asimismo, existe una multiplicidad de tipologías de figuras de protección no estando claro si debieran existir otras, ni tampoco claridad en su objeto de protección.

En la **Tabla III-22** se muestran todas las instituciones relacionadas con las AP, terrestres y marinas, donde se distinguen 25 tipologías de clasificación de AP, las cuales se relacionan al menos con 16 entidades administrativas o reguladoras diferentes.

5.2. RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Estas áreas han desarrollado interesantes modelos de gestión mixta, con una importante participación privada. No obstante, es urgente armonizar los procedimientos de gestión y homologar estas figuras a las categorías internacionalmente aceptadas para integrarlas a un SNAP que responda a estándares aceptados universalmente. La ampliación de la superficie nacional bajo protección se relaciona también con la tipología de ecosistemas bajo protección, cuestión nada fácil de resolver en el marco actual. El país carece de criterios claramente identificados y consensuados para el establecimiento de un área como protegida; ello más allá de su constitución jurídica-legal. De la información revisada se puede presumir la existencia de estudios que utilicen la representatividad ecosistémica como una variable de identificación y selección de una AP, no obstante ello no ha sido adoptado como un criterio nacional de categorización.

La complejidad en las tipologías de áreas y en el marco regulatorio existente, no esclarece el objeto principal de conservación de cada AP. La tendencia muestra que las AP se designan en función de un objeto de protección, incluso hay algunas que se traslapan y hay áreas doblemente protegidas, ya que se protege una especie y por otro lado el territorio donde ella se encuentra, logrando que converjan diferentes instituciones en la protección, las cuales no siempre actúan coordinadamente. El mayor riesgo de crear este

Tabla III-22. Categorías de áreas protegidas e instituciones responsables. Fuente: Rovira et al, 2006.

Ambiente	Clasificación de Área Protegida	Entidad Reguladora/Administradora
Terrestres	Parque Nacional	Corporación Nacional Forestal
	Reserva Nacional	Corporación Nacional Forestal
	Reserva de Regiones Vírgenes	Corporación Nacional Forestal
	Monumento Natural	Corporación Nacional Forestal
	Reserva Forestal	Corporación Nacional Forestal
	Parques Nacionales de Turismo	Corporación Nacional Forestal
	Inmuebles Fiscales destinados por el Ministerio de Bienes Nacionales para fines de conservación ambiental, protección del patrimonio y/o planificación, gestión y manejo sustentable de sus recursos	Ministerio de Bienes Nacionales
	Áreas de Preservación Ecológica contenidas en los Instrumentos de Planificación Territorial. Según OGUC vigente se denominan Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural o Patrimonio Cultural	Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Comunas para Planes reguladores Comunales.
	Reserva de la Biosfera	Corporación Nacional Forestal
	Distritos de Conservación de Bosques, Suelos y Aguas	Servicio Agrícola y Ganadero
	Áreas de Protección para la Conservación de la Riqueza Turística	Servicio Nacional de Turismo, Ministerio de Agricultura
	Áreas de Prohibición de Caza	Servicio Agrícola y Ganadero
Lugares de Interés Científico para Efectos Mineros y Observación Astronómica	Ministerio de Minería	
Dulce-acuícola	Zonas Húmedas de Importancia Internacional. Sitios RAMSAR	Ministerio de Relaciones Exteriores, CONAF, Comité Nacional de Humedales
	Acuíferos alimentadores de vegas y bofedales en las regiones de Tarapacá y Antofagasta	Dirección General de Aguas
Marinos	Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos	Servicio Nacional de Pesca
	Reservas Marinas	
	Parques Marinos	
	Reservas Genéticas	
Mixtos	Santuario de la Naturaleza	Consejo de Monumentos Nacionales
	Lugares Guaníferos o de Aposentamiento de Aves Guaníferas, Depósitos de Guano o Covaderas	Servicio Nacional de Minería, Subsecretaría de Marina
	Zonas o Centros de Interés Turístico (ZOIT)	Servicio Nacional de Turismo
	Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste	DIRECTEMAR, CONAF
	Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Uso Múltiple	Regulación/administración intersectorial

sistema es que alguna de las áreas protegidas, podrían dejar de protegerse al disminuir la competencia de algunas de las entidades administrativas; sin embargo, esto no debe ser una limitante para elaborar un sistema ordenado. La necesidad de una institucionalidad donde la formulación de políticas y legislación jueguen un rol prioritario y, claramente, la capacidad de respuesta que debe tener el país para hacer lo que se defina, son cuestiones estratégicas de la toma de decisiones.

6. CAPACIDAD DE GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO

6.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

6.1.1. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y RECURSOS HUMANOS

Los resultados que se presentan a continuación constituyen un piso de las capacidades disponibles en relación a las áreas protegidas en Chile, obtenidos a partir del trabajo realizado sobre la base de una muestra de las instituciones significativas en 2007 por Espinoza et al., y en ningún caso constituye un diagnóstico exacto de todos los recursos existentes a nivel nacional, regional y local. Los resultados corresponden a los antecedentes obtenidos para 37 instituciones, incluidas como parte de la muestra seleccionada en el trabajo citado, incluyendo a CONAF con sus 513 funcionarios en todo Chile.

El análisis se realizó sobre una base total de 397 unidades territoriales gestionadas por las instituciones encuestadas, con una superficie total de 27.175.367,5 has. Las instituciones vinculadas a ONGs, empresa privada e instancias académicas se vinculan a 134 unidades territoriales (33.8%) y 6.816.238,4 has (25.1% del total identificado). Entre las instancias privadas productivas con vínculos a las áreas protegidas se encuentran principalmente empresas forestales, empresas mineras y empresas inmobiliarias.

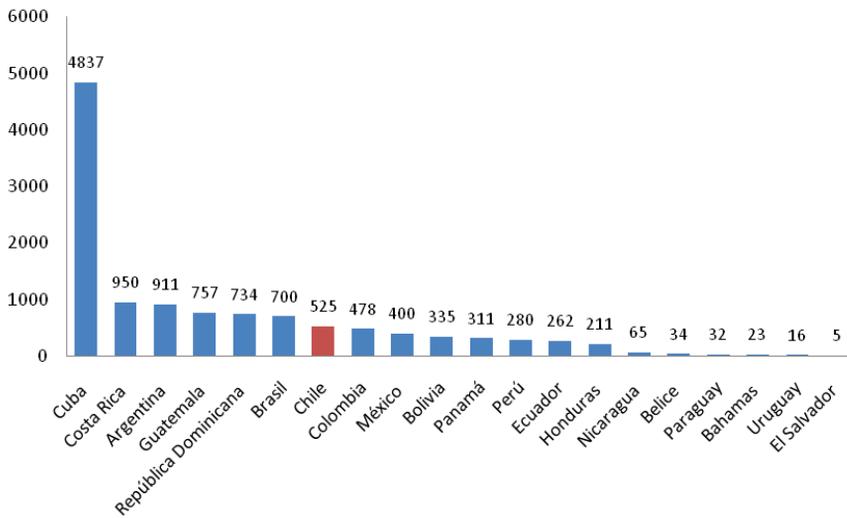
En total en las instituciones se identificaron 938 funcionarios, de acuerdo a la siguiente distribución por categoría: 503 profesionales y técnicos, 57 administrativos, y 378 guardaparques. Un alto porcentaje de instituciones no entregan antecedentes respecto a las remuneraciones promedio de las distintas categorías de personal. En todo caso puede deducirse que, sobre la base de 14 instituciones, a nivel de los profesionales los sueldos promedio fluctúan entre \$650.000 y \$1.147.500 mensuales, y en el caso de los guardaparques entre \$250.000 y \$400.000 por mes.

Específicamente en CONAF, se informa para el año 2007 que la institución destina un total de 513 funcionarios a actividades relacionadas directamente con las AP: 360 personas como guardaparques, 43 como personal de mantención, y 110 personas como técnicos.

Solo como ejercicio comparativo, al año 2003 (según informe del PNUMA¹⁵³), cuando Chile informaba un total de 525 personas asociadas a cargos de administración de áreas protegidas en el país (esto es SNASPE solamente), el país ocupaba el séptimo lugar de un total de 20 países latinoamericanos que respondieron los cuestionarios del PNUMA (**Ver Figura III-41**). El primer lugar fue ocupado por Cuba, que supera con creces al resto de los países evaluados. El año 2003 Cuba tenía un 17% de su territorio bajo alguna figura de protección, con 236 unidades de un promedio de 11 hectáreas (mientras el promedio de las AP chilenas es de 150 hectáreas). Este gran número de áreas protegidas solo es superado por Brasil (582 unidades), y puede explicar la mayor cantidad de personal necesario para su administración y manejo.

153 <http://www.pnuma.org/recreat/esp/documentos/nat.pdf>

Figura III-41. Cantidad de personal en dependencias que administran Áreas Naturales Protegidas al año 2003; cuadro comparativo de cantidad de personal por país. Fuente: PNUMA, 2003.



En relación a la infraestructura y equipamiento en las 34 instituciones se identificaron 960 oficinas e inmuebles en general, 64 vehículos, 119 motos, 31 lanchas y botes, y 147 computadores.

Respecto a la inserción de las instituciones en Redes de Áreas Protegidas, el informe indica que ellas se vinculan a distintas redes de gestión de manera inorgánica y no sistematizada. La siguiente es la distribución de las principales redes identificadas por las instituciones:

- ✓ Sin vinculación identificada: 12
- ✓ Sin especificación: 7
- ✓ Red de Áreas Protegidas Privadas: 5
- ✓ Vinculación al SNASPE: 4
- ✓ Proyecto GEF Marino: 2
- ✓ Red de organismos público-privado: 3
- ✓ Otros: 4

Por otra parte, las instituciones identifican un total de 29 tipos de actividades desarrolladas al interior de las áreas protegidas. Un 53% del total de actividades se vincula con cuatro categorías más frecuentes, como son por orden de importancia: I) apoyo a la conservación de la biodiversidad biológica; II) actividades relacionadas con recreación, investigación científica y educación ambiental; III) administración de las áreas protegidas; y

IV) levantamientos de línea de base ambiental y de biodiversidad. En un 8.6% de los casos se indica explícitamente una relación con la administración de áreas protegidas.

Se indican un total de 39 clases de proyectos (de un total de 112 proyectos individuales) como parte de las tareas que desarrollan en territorios protegidos. Un 41% de las menciones se vinculan con proyectos relativos a desarrollo de estudios y diagnósticos de la conservación de la flora y fauna silvestre, e investigación y protección de ambientes. En 7 casos declaran no ejecutar proyectos en áreas protegidas, y en 2 casos se relacionan a la preparación de planes de manejo.

Existe una gran dispersión de instrumentos utilizados por los diversos actores (15 categorías en instituciones públicas terrestres, 6 categorías en instituciones públicas marinas, 11 en ONGs, 13 en instituciones privadas, y 3 en instancias educacionales). Los instrumentos no están estandarizados ni se vinculan entre sí a pesar de presentar nombres similares. Los principales instrumentos mencionados se asocian a planes de manejo y planificación estratégica de actividades.

Los modelos de administración identificados por las distintas instituciones analizadas son los siguientes:

- ✓ No tienen: 13
- ✓ Trabajos con fines de investigación: 6
- ✓ En proceso de creación: 4
- ✓ Modelo de administración descentralizado: 4
- ✓ En función de objetivos de conservación: 3
- ✓ Estrategias y comités regionales: 3
- ✓ Destinaciones, concesiones de uso y arrendamientos: 2
- ✓ No se especifican: 2

La disponibilidad específica de planes de manejo para gestionar las áreas protegidas, declaradas como tales por las instituciones, es la siguiente: 48.6% instituciones señalan disponer de planes de manejo, 32.4% declaran que no poseen planes de manejo, y 18.9% están en proceso de creación. Esto contrasta con la realidad que informa para Latinoamérica el PNUMA en 2003, en donde la mayor parte de los países informan que menos del 30% de sus áreas protegidas cuentan con planes de manejo (**Ver Figura III-42**).

La Tabla III-23 presenta los resultados obtenidos por el estudio para el SNASPE, datos de los cuales es posible concluir que el número de funcionarios es superior al número de guardaparques por cada área protegida, y la superficie a cargo es menor. Indicadores que reflejan la situación general de las capacidades institucionales públicas y privadas existentes en Chile al año 2007¹⁵⁴.

154 Espinoza, 2009.

Figura III-42. Porcentaje de programas de manejos elaborados por país para la región de Latinoamérica y el Caribe. Fuente: <http://www.pnuma.org/recnat/esp/documentos/nat.pdf>

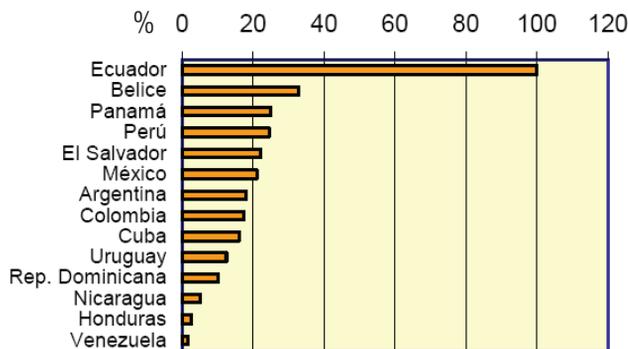


Tabla III-23. Piso de capacidades a 2007 del SNASPE. Fuente: Espinoza et al., 2007.

Indicador	Valor Promedio
Número de funcionarios por unidad protegida	5.4
Número de guardaparques por unidad protegida	3.8
Número de administrativos y auxiliares por unidad protegida	0.45
Superficie disponible por funcionario	27.943,2 has
Superficie disponible por profesional	130.316,9 has
Superficie disponible por guardaparque	39.819 has
Recursos disponibles por superficie	\$ 264.675 ha (US\$ 0.49)
Recursos disponibles por unidad protegida	\$ 39.936.642 (US\$ 73.956,7)

6.1.2. PRESUPUESTO

En el informe de evaluación del desempeño ambiental de Chile, realizado por la OCDE - CEPAL, se informa que los gastos de CONAF para la administración de la red del SNASPE casi se duplicaron entre 1994 y 2000, y alcanzaron los 4.9 millones de dólares, aunque se han estancado en los últimos años. Los costos de personal suponen aproximadamente el 70% de este monto.

La mayor parte del gasto se financia a partir del presupuesto de la nación, con el complemento de los ingresos provenientes de las entradas que pagan los visitantes y de las concesiones otorgadas a empresas comerciales, y la cantidad disponible de fondos para inversión es escasa. Sin embargo, se requiere inversión con urgencia, no sólo para mejorar la infraestructura en las áreas protegidas existentes sino también para ampliar la red de conformidad con los objetivos de la estrategia para la diversidad biológica. Se estima que para cubrir el objetivo del 10%, aunque sea de forma parcial, se requiere un monto de 100 a 160 millones de dólares; es decir, entre 20 y 30 veces el actual presupuesto anual de operación. Incluso si el sector privado financiara parte de la ampliación requerida, es evidente que el gobierno también deberá incrementar considerablemente su inversión en diversidad biológica.

Otro gasto relacionado es el que deriva de las actividades generales de fiscalización de los organismos sectoriales. El SAG, que administra la Ley de Caza (incluida CITES), contaba con alrededor de 0.55 millones de dólares para este fin en el 2003. Ese mismo año, la Gerencia de Normativa y Fiscalización de la CONAF contaba con un presupuesto de 3 millones de dólares para promover el respeto de las leyes ambientales y forestales entre los propietarios de las tierras. Aunque gran parte de sus actividades se relacionan con los bosques nativos, la labor de cumplir las normas de protección de la naturaleza en sí mismas parece ser el pariente pobre de las actividades centrales de desarrollo de la entidad¹⁵⁵.

En el informe de Espinoza et al. (2007), se indica que el presupuesto total estimado para las 25 instituciones que aportaron los antecedentes corresponde a US\$ 25.2 millones, incluyendo personal, operaciones y gastos generales. En esta cifra no se consideran los dos proyectos que el gobierno negociaba con el BID para CONAF y SERNATUR, por un total de US\$ 70 millones; ambas operaciones destinan recursos parciales a la gestión de las áreas protegidas.

Los mecanismos de financiamiento más utilizados por el total de 37 instituciones, aunque cada una ellas identifica más de una fuente, son los siguientes:

- ✓ Recursos públicos: 15 instituciones (40.5%)
- ✓ Proyectos externos: 10 instituciones (27.0%)
- ✓ Fondos internacionales: 8 instituciones (21.6%)
- ✓ Ingresos propios: 7 instituciones (18.9%)
- ✓ Donaciones: 7 instituciones (18.9%)
- ✓ Financiamiento Privado: 3 instituciones (8.1%)
- ✓ No tiene: 3 instituciones (8.1%)
- ✓ Ingresos del SNASPE: 1 institución (2.7%)

El presupuesto total del SNAP calculado el año 2007, sobre la base de 21 de las 37 instituciones con la cual se contó con información presupuestaria, permitió establecer que los recursos financieros destinados por estas instituciones al SNAP bordea los \$9.980 millones; de estos CONAF es la institución de mayor presupuesto (40%), teniendo además el mayor porcentaje de superficie de las áreas protegidas del país bajo su responsabilidad (14.334.854,2 ha).

Sobre la base definida anteriormente y con el fin de aumentar la representatividad financiera del Sistema, Figueroa realizó la estimación del monto destinado por las instituciones público – privada faltante, el cual alcanza los \$1.917 millones aproximadamente, aumentando el presupuesto total a \$11.896 millones.

155 http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e_cap4.pdf

En la **Tabla III-24**, se presenta el presupuesto considerando a las 21 instituciones que declaran más las 16 restantes que no declaran, y para las cuales se construyó una proyección del presupuesto, completando un total de 37 instituciones.

Como se puede observar en la tabla anterior, el mayor presupuesto lo tienen las instituciones públicas, correspondiente a un 61.3% del presupuesto total asignado, lo que se justifica en parte por el gran número de instituciones que se vinculan con las áreas protegidas, entre las que destaca CONAF. Respecto a las instituciones privadas, estas representan un 28.6% del presupuesto total y para el caso de las ONGs e Instituciones académicas alcanzan en conjunto 10% del presupuesto total destinado al SNAP (**Ver Tabla III-25**).

Tabla III- 24. Presupuesto informado por 21 instituciones que declaran y 16 instituciones con presupuesto estimado. Fuente: Espinoza, 2009; Figueroa 2009.

PRESUPUESTO (\$)				
INSTITUCION	Declarado*	%	Estimado**	%
Públicas	6.614.100.000	66,3%	7.293.245.736	61,3%
ONGs	888.285.790	8,9%	1.024.287.850	8,6%
Privadas	2.353.970.000	23,6%	3.406.887.800	28,6%
Académicas	123.000.000	1,2%	172.503.780	1,4%
TOTAL	9.979.355.790	100%	11.896.925.166	100%

Tabla III-25. Presupuesto anual destinado al SNAP según tipo de institución. Fuente: Espinoza et al., 2007.

Tipo de Institución	Institución	Presupuesto anual (\$)
Públicas	SAG	NE
	CONAMA	406.000.000
	SERNATUR	153.000.000
	MINVU	NE
	Consejo Monumentos Nacionales de Chile	150.000.000
	Subsecretaría de Marina	NE
	Subsecretaría de Pesca	NE
	SERNAPESCA	200.000.000
	CONAF	3.734.000.000
	Ministerio de Bienes Nacionales	230.000.000
	Museo de Historia Natural	NE
	OS-9 de Carabineros	NE
	Sendero de Chile	680.000.000
	DIRECTEMAR	2.700.000
	Proyecto GEF Marino	1.058.400.000
Subtotal	6.614.100.000	

ONGs	CODEFF	90.000.000
	Parques para Chile	NE
	Wildlife Conservation Society (WCS)	321.000.000
	The Nature Conservancy (TNC)	304.000.000
	Ecosistemas	144.125.790
	WWF	NE
	Centro Ballena Azul	29.160.000
Subtotal		888.285.790
Privadas	Parque Tantauco	NE
	Parque Pumalin	161.000.000
	Proyecto "Altos de Cantillana"	228.200.000
	Forestal Arauco S.A.	NE
	Forestal Mininco S.A.	NE
	Masisa	NE
	Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi	97.200.000
	Minera La Escondida	1.663.200.000
	Minera Los Pelambres	NE
	SOQUIMICH S.A.	204.370.000
	Cámara Chilena de la Construcción	NE
Subtotal		235.3970.000
Académicas	Universidad Católica del Norte	88.000.000
	Universidad de Valparaíso	NE
	Universidad Austral de Chile	NE
	Pontificia Universidad Católica	35.000.000
Subtotal		123.000.000
Total		9.856.355.790

En cuanto al gasto estimado para el mismo periodo de evaluación, Figueroa (2009), determina que bordea los \$12.000 millones anual, lo que implica una partida presupuestaria negativa del orden de los -\$2.785 millones (**Ver Tabla III-26**).

Tabla III-26. Presupuesto de gastos e ingresos para las instituciones relacionadas a las AP, informe 2007. Fuente: Figueroa, 2009.

Tipo organización/ Fuente	Partida Presupuestaria*			
	Gastos (\$)		Ingresos (\$)	
	Declarados	Estimados	Declarados	Estimados
Estado de Chile	6.614.100.000	679.145.736	3.023.951.000	775.464.000
Empresas Privadas	2.353.970.000	1.052.917.800	1.964.770.000	0
ONGs	888,285,790	136,002,060	0	0
Académicas	123,000,000	49,503,780	0	0
ONGs y Fondos Internacionales	-	-	970.245.790	525.720.000
Turismo en Áreas Protegidas (cobro de entradas, merchandising...)	-	-	1.851.749.000**	NA
SUBTOTAL	9.979.355.790	1.917.569.376	7.810.715.790	1.301.184.000
TOTAL	11.896.925.166		9.111.899.790	
DIFERENCIA	- 2.785.025.376			

*Para estimar la eficiencia del sistema, y se calcula considerando los gastos versus los ingresos.
 **Esto es solo para las del estado (SNASPE): Entradas por turismo. \$ 1.851.749.000, (solo CONAF).
 Concepto: Entradas, concesiones y merchandising.
 NA= no aplica

A modo comparativo, el informe de PNUMA 2003 sobre capacidades institucionales asociadas a áreas protegidas en Latinoamérica, indica que el monto fiscal total anual reportado para la región para ese año, fue de un poco más de \$85 millones de dólares. Se hace la salvedad que algunos países proporcionaron el presupuesto del año 2000, 2001 e inclusive 2002, pero el cálculo se hizo tomando en cuenta el dato anual más reciente. El promedio por país de recursos fiscales destinados a AP es de \$4.4 millones de dólares; solamente el 26% de los países están por encima de dicho promedio. El país que reportó mayor cantidad de recursos fiscales destinados a AP fue México con \$22.6 millones de dólares anuales de presupuesto. Dicho monto está integrado por \$9.7 millones por nómina de personal, \$8.1 millones de gasto de operación y \$4.8 de gasto de inversión. Le sigue Cuba con \$18 millones y Argentina que en total reportó \$16.3 millones de dólares anuales; a lo cual hay que agregar \$6.9 millones de dólares que es la recaudación por parte de la institución responsable de las áreas protegidas (**Ver Tabla III-27**).

Tabla III-27. Aportaciones fiscales anuales a ANP's (dólares EEUU). Fuente: PNUMA, 2003¹⁵⁶.

País	Aportaciones fiscales anuales a ANP (dólares)	Cantidad de dólares por hectárea
México	24,122,363	\$1.41
Cuba	18,000,000	\$9.02
Argentina	16,350,622	\$4.61
R. Dominicana	6,500,000	\$5.42
Colombia	5,500,000	\$.61
Guatemala	4,125,000	\$1.29
Costa Rica	3,287,661	\$2.50
Chile	2,900,000	\$.21
Panamá	1,483,700	\$.59
Ecuador	823,000	\$.18
Nicaragua	784,380	\$.27
El Salvador	571,428	\$66.18
Paraguay	634,250	\$.25
Perú	611,300	\$.04
Uruguay	400,000	\$1.33
Bolivia	179,000	\$.01
Belice	110,000	\$.11
Jamaica	65,000	
Brasil	30,000	\$0
TOTAL	85,026,306	.56

156 <http://www.pnuma.org/recreat/esp/documentos/nat.pdf>

En el caso de CONAF, las Tablas III-28 y III-29 presentan en forma detallada el gasto declarado y el origen del presupuesto para esta institución. La mayor parte de los recursos son utilizados para el pago de personal a cargo de las áreas protegidas, y más del 50% del presupuesto tiene su origen en dineros asignados directamente por el Estado de Chile. No obstante, el 43% del presupuesto o ingresos de CONAF para la administración del SNASPE, proviene del pago de entradas por parte de los visitantes a las áreas protegidas. Por otra parte, la **Tabla III-30** muestra los valores estimados sobre cuanto presupuesto destinaba por hectárea al año 2006.

Tabla III-28. Presupuesto de CONAF para el año 2007 destinado a las AP.
Fuente: Espinoza, 2009.

ITEM	\$	%
personal	3.039.264.000	81,4
bienes y servicios de consumo	647.850.000	17,3
inversión	11.848.000	0,3
transferencia	35.700.000	0,9
TOTAL	3.734.662.000	

Tabla III-29. Origen del presupuesto de CONAF. Fuente: Espinoza, 2009.

Procedencia del recurso	\$	%
Estado	1.883.483.000	50,4%
Autofinanciamiento		
entradas	1.626.932.000	43,6%
concesiones	218.677.000	5,9%
merchandising	6.140.000	0,2%
Subtotal	1.851.179.000	
TOTAL	3.734.662.000	

Tabla III-30. Presupuesto destinado a protección del año 2006 por Entidad Administradora o Reguladora.
Fuente: Espinoza, 2009.

Entidad Administradora / Reguladora	Presupuesto año 2006	Superficie del Área Protegida (en hectáreas año 2006)	Financiamiento por Hectárea para el año 2006
SAG	\$ 421.000.000	1.846.397 ha	\$ 228
CONAF	\$3.734.000.000	14.334.854 ha	\$ 260
Ministerio de Bienes Nacionales	\$ 230.000.000	295.252 ha	\$ 779
SERNATUR	\$153.000.000	3.200.000 ha	\$ 48
Consejo de Monumentos Naturales	\$ 150.000.000	483.623 ha	\$ 310

Sobre esta realidad es que se plantean las necesidades financieras para el futuro SNAP, para lo cual Figueroa (2009), diseña tres posibles escenarios:

✓ **Escenario 1.** Estimación del costo anual del nivel local del SNAP (sistema mejorado de áreas protegidas) en base al SNASPE (73 AP).

✓ **Escenario 2.** Estimación del costo anual del nivel local del SNAP a partir de las APs consideradas en el estudio "Caracterización y Análisis de las Capacidades Institucionales para un Sistema de Áreas Protegidas en Chile" (Espinoza, 2009), (37 instituciones).

✓ **Escenario 3.** Estimación del costo local anual del SNAP a partir de las áreas consideradas en el estudio Análisis Económico y Estudio de Factibilidad para el Funcionamiento del Sistema de Áreas Protegidas (Figueroa, 2009), en base a cuatro instituciones que incluyen 92 unidades del SNASPE.

Estos escenarios permitieron establecer las brechas financieras para el sistema mejorado, sobre la base de lo que actualmente ocurre con el financiamiento de las APs. Solo el escenario 1 muestra un saldo positivo cercano a los \$748 millones aproximadamente, panorama opuesto al planteado en los escenarios 2 y 3 los cuales alcanzan una brecha presupuestaria cercana a los -\$6.556 y -\$11.496 millones respectivamente (**Ver Tabla III-31**).

Tabla III-31. Presupuesto en tres escenarios diferentes para las AP. Fuente: Figueroa, 2009.

	ASAP (\$)	SMAP		
		Escenario 1 (\$)	Escenario 2 (\$)	Escenario 3 (\$)
	10.000.000.000	9.251.317.692	16.556.865.829	21.496.807.903
Presupuesto anual estimado	180 AP	73 AP Bajo administración efectiva, con presencia de guardaparques y asignación presupuestaria	178 AP Bajo el supuesto de escoger instituciones que tuvieran atribuciones y competencias directas con la protección de unidades de conservación (CONAMA / SAG / SERNATUR / Carabineros / MHN). Esto corresponde a 185 unidades, pero se consideran solo las que poseen una superficie igual o mayor a 45 ha (178 unidades), criterio adoptado en función que solo un 3% de las áreas del SNASPE no superan las 45 ha	249 AP Se utilizó el mismo parámetro del escenario 2, pero solo se trabajó con CONAF / RAPP, MBN / CMN. Lo que corresponde a un total de 249 unidades
	18.500.000 ha	11.015.203,7 ha	18.499.075,8 ha	14.809.521,5 ha
Brecha presupuestaria	0	748.682.308	-6.556.865.829	-11.496.807.903

Este sistema mejorado de AP mantiene una estructura de funcionamiento similar a la utilizada actualmente por el SNASPE, la que posee una administración con un nivel central, un nivel regional y un nivel local (para cada unidad de protección), lo que implica un total de 66 profesionales dedicados de manera exclusiva al Sistema de Áreas Protegidas. Es así como el sistema mejorado considera una coordinación a nivel nacional, cuya principal misión será la gestión de toda la administración regional relacionando los diversos componentes con instituciones y organismos externos. También se considera una coordinación regional, cuya misión será la gestión de todas las unidades protegidas pertenecientes a una misma región y que sean parte del sistema mejorado. Por último, una coordinación local que se encargará de la operación y administración de cada una de las áreas protegidas en forma particular. De los tres escenarios propuestos, Figueroa estima que el escenario 2 es el que más se asemeja al futuro Sistema Integrado de Áreas Protegidas producto de que comprende una superficie protegida de más de 18.5 millones de hectáreas, incluida en 178 APs, cada una de ellas mayor a 45 hectáreas, y que en su conjunto conforman un sistema de protección de las áreas naturales del país con una apropiada representatividad ecosistémica y que no incorpora ecosistemas en redundancia. Esta referencia establece que la brecha presupuestaria para el sistema integrado alcanza los \$6.600 millones aproximadamente.

Lo anterior hace fundamental establecer modelos para la sustentabilidad económica y financiera del Sistema Integrado de Áreas Protegidas en el futuro, para lo cual se plantean una serie de alternativas para hacer frente a este desafío de generar mecanismos que permitan la obtención de ingresos diversificados de manera de conformar un portafolio con alternativas de financiamiento que se ajuste a la realidad del sistema de AP de Chile. Algunos de los mecanismos evaluados ya se encuentran en implementación en el país, mientras que otros se han desarrollado para financiar AP en otros países y no se encuentran implementados en Chile y que se presentan a continuación (**Tabla III-32**).

Estos ingresos podrían aportar anualmente cerca de \$ 2.082 millones, lo que equivale al 32% de brecha presupuestaria de \$6.600 millones que se requiere cubrir para poder implantar en Chile un Sistema Integral de Áreas Protegidas.

Tabla III-32. Posibilidades de obtención de ingresos para la administración y manejo de las AP. Fuente: Figueroa, 2009.

Ambiente	Clasificación de Área Protegida	Entidad Reguladora/Administradora
Terrestres	Parque Nacional	Corporación Nacional Forestal
	Reserva Nacional	Corporación Nacional Forestal
	Reserva de Regiones Vírgenes	Corporación Nacional Forestal
	Monumento Natural	Corporación Nacional Forestal
	Reserva Forestal	Corporación Nacional Forestal
	Parques Nacionales de Turismo	Corporación Nacional Forestal
	Inmuebles Fiscales destinados por el Ministerio de Bienes Nacionales para fines de conservación ambiental, protección del patrimonio y/o planificación, gestión y manejo sustentable de sus recursos	Ministerio de Bienes Nacionales
	Áreas de Preservación Ecológica contenidas en los Instrumentos de Planificación Territorial. Según OGUC vigente se denominan Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural o Patrimonio Cultural	Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Comunas para Planes reguladores Comunales.
	Reserva de la Biosfera	Corporación Nacional Forestal
	Distritos de Conservación de Bosques, Suelos y Aguas	Servicio Agrícola y Ganadero
	Áreas de Protección para la Conservación de la Riqueza Turística	Servicio Nacional de Turismo, Ministerio de Agricultura
Áreas de Prohibición de Caza	Servicio Agrícola y Ganadero	
Lugares de Interés Científico para Efectos Mineros y Observación Astronómica	Ministerio de Minería	
Dulce-acuícola	Zonas Húmedas de Importancia Internacional. Sitios RAMSAR	Ministerio de Relaciones Exteriores, CONAF, Comité Nacional de Humedales
	Acuíferos alimentadores de vegas y bofedales en las regiones de Tarapacá y Antofagasta	Dirección General de Aguas
Marinos	Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos	Servicio Nacional de Pesca
	Reservas Marinas	
	Parques Marinos	
	Reservas Genéticas	
Mixtos	Santuario de la Naturaleza	Consejo de Monumentos Nacionales
	Lugares Guaníferos o de Aposentamiento de Aves Guaníferas, Depósitos de Guano o Covaderas	Servicio Nacional de Minería, Subsecretaría de Marina
	Zonas o Centros de Interés Turístico (ZOIT)	Servicio Nacional de Turismo
	Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste	DIRECTEMAR, CONAF
	Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Uso Múltiple	Regulación/administración intersectorial

6.2. RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Los riesgos identificados para la gestión del futuro SNAP se relacionan principalmente con aspectos administrativos y financieros. Por una parte, la escasez de personal calificado en la elaboración e implementación de planes de manejo para las áreas protegidas, particularmente en ecosistemas marinos y dulceacuícolas, puede complicar el logro de los objetivos de conservación propuestos. Por otra parte, existe una elevada destinación a personal administrativo en desmedro de la destinación en terreno. El personal en terreno no sólo está referido a los guardaparques, sino además a otras funciones que serán necesarias para el correcto manejo de las áreas protegidas, como expertos forestales, expertos en fauna, y guías turísticos especializados. En este sentido, realizar esfuerzos en diseñar planes de manejo para el mediano y largo plazo de las áreas protegidas, será una pérdida de recursos si no se cuenta con el personal necesario, en cantidad y especialización, para implementar dichos planes.

En este sentido, es necesario aprovechar la experiencia acumulada por los guardaparques y otros funcionarios de carrera de CONAF y de privados, quienes tienen una experiencia adecuada para liderar estos procesos de conservación activa, en el que un cambio de paradigma deberá ocurrir para pasar de una preservación no activa de zonas aisladas, a una conservación activa de zona vulnerables, en las que se requieren medidas de manejo continuas y la integración de las comunidades locales en estas tareas.

Finalmente, las necesidades de autofinanciamiento de las áreas protegidas pueden verse favorecidas por la tendencia al aumento en el interés de turistas nacionales y extranjeros por visitarlas y por realizar actividades de turismo de intereses especiales, lo que representaría ingresos extras a aquellos por concepto de entradas. No obstante, sustentar el autofinanciamiento de las áreas protegidas en este tipo de actividades resultaría un riesgo en el largo plazo, e implicaría desaprovechar la oportunidad de potenciar y consolidar el pago por servicios ambientales a partir de sus diferentes instrumentos.

7. CONCLUSIONES GENERALES

Los factores estratégicos descritos en los capítulos precedentes, dan cuenta del estado actual de la gestión de las áreas protegidas en Chile, y del contexto internacional en el cual esta gestión es realizada. Se registran avances y sendos esfuerzos por mejorar esta gestión, y así lograr los objetivos planteados a nivel de políticas públicas para la protección del patrimonio natural chileno. Quedan además en evidencia las brechas que deben ser superadas, y los riesgos y oportunidades que surgen al plantearse la creación de un sistema nacional de áreas protegidas para el país.

El aporte del SNAP a la Política de Conservación de la Biodiversidad se relaciona con la imagen país, las oportunidades de desarrollar actividades económicas más sustentables

y el cambio de paradigma que eso conlleva, de llevar la gestión de estas áreas desde una visión de preservación a una de conservación más activa desde un punto de vista económico y productivo. Al contar con un sistema de áreas protegidas eficiente y eficaz, se contribuiría a mejorar y consolidar esta imagen país en el extranjero, en que se visualice un país respetuoso de su patrimonio, con amplia riqueza natural y alta calidad de sus paisajes, que atraiga la atención de turistas que buscan experiencias relacionadas con el turismo de intereses especiales. Sin embargo, si no se toman los resguardos necesarios para abordar esta masiva llegada de turistas, esta actividad puede ser perjudicial y contradictoria con los objetivos de conservación del SNAP. Es necesario entonces realizar estudios de capacidad de carga y adecuaciones de infraestructura y manejo para una correcta recepción y gestión de la actividad turística en las áreas protegidas.

Por otra parte, un cambio de paradigma desde un enfoque preservacionista a uno más integrador de las actividades humanas al interior o en los alrededores de las áreas protegidas, incentivaría el desarrollo local, generando beneficios económicos para la sustentación del SNAP y el impulso a las actividades productivas que son complementarias y coadyuvantes de la conservación, particularmente de los bosques y las áreas marinas.

No obstante, la falta de sustento político y estratégico para el impulso de estas actividades se convierte en un riesgo para el éxito en lo administrativo y en lo operativo del SNAP, por cuanto dificulta el real involucramiento de las comunidades locales y de la ciudadanía en general en la protección de las áreas consideradas prioritarias para el país. En relación a esto, es necesaria la vinculación con otras decisiones, por ejemplo con áreas indígenas, lo que exige soluciones en el corto plazo.

En relación a los servicios aportados por las AP, los servicios ambientales que proveen los ecosistemas terrestres, marinos y dulceacuícolas, contribuyen al mantenimiento de un equilibrio vulnerable en el planeta, además de proveer beneficios directos a la humanidad. En este sentido, las áreas protegidas son una de las tantas formas de conservar y perpetuar los servicios ambientales, particularmente de bosques y sistemas de humedales. Las visitas de la comunidad y turistas a las áreas protegidas son una oportunidad para impulsar programas de educación ambiental y turismo de intereses especiales dirigidos a valorar de mayor y mejor forma estos servicios, preparando el escenario para una futura implementación de un PSA dentro de las áreas protegidas, tanto estatales como privadas.

En términos de representatividad de las AP, existe la imperiosa necesidad de mejorar la cobertura y la representatividad ecosistémica de estas áreas. Los estudios y reclasificaciones realizadas en el sistema actual son un avance y una oportunidad para mejorar este punto; sin embargo se requiere invertir nuevos esfuerzos y generar de manera más participativa con los expertos una serie de criterios de selección de áreas protegidas que guíen la toma de decisiones a nivel país.

En este sentido, el papel de las AP privadas se torna estratégico, toda vez que estas contribuyen a mejorar la riqueza y la cobertura de esta representatividad a lo largo y ancho del país, a pesar que la selección de los sitios protegidos es principalmente aleatoria y la

mayor parte de las zonas son pequeñas y aisladas. En general las áreas protegidas privadas carecen de estudios de referencia, planes de manejo y personal capacitado. Aunque existen algunos instrumentos jurídicos para salvaguardar su situación, la mayoría de estas zonas no está protegida desde el punto de vista jurídico. Para que las iniciativas privadas destinadas a crear áreas protegidas representen un aporte real a la conservación de la naturaleza, es necesario que se integren mejor con las iniciativas del sector público.

En relación a la institucionalidad y tipologías de áreas, no obstante haberse desarrollado interesantes modelos de gestión mixta, con una importante participación privada, es urgente armonizar los procedimientos de gestión y homologar estas figuras a las categorías internacionalmente aceptadas para integrarlas a un SNAP que responda a estándares aceptados universalmente. La complejidad en las tipologías de áreas y en el marco regulatorio existente, no esclarece el objeto principal de conservación de cada AP. La tendencia muestra que las AP se designan en función de un objeto de protección, incluso hay algunas que se traslapan y hay áreas doblemente protegidas, ya que se protege una especie y por otro lado el territorio donde ella se encuentra, logrando que converjan diferentes instituciones en la protección, las cuales no siempre actúan coordinadamente. El mayor riesgo de crear este sistema es que alguna de las áreas protegidas podría dejar de protegerse al disminuir la competencia de algunas de las entidades administrativas; sin embargo, esto no debe ser una limitante para elaborar un sistema ordenado. La necesidad de una institucionalidad donde la formulación de políticas y legislación jueguen un rol prioritario y, claramente, la capacidad de respuesta que debe tener el país para hacer lo que se defina, son cuestiones estratégicas de la toma de decisiones.

Finalmente, las necesidades de autofinanciamiento de las áreas protegidas pueden verse favorecidas por la tendencia al aumento en el interés de turistas nacionales y extranjeros por visitarlas y por realizar actividades de turismo de intereses espaciales, lo que representarían ingresos extras a aquellos por concepto de entradas. No obstante, sustentar el autofinanciamiento de las áreas protegidas en este tipo de actividades resultaría un riesgo en el largo plazo, e implicaría desaprovechar la oportunidad de potenciar y consolidar el pago por servicios ambientales a partir de sus diferentes instrumentos.



Capítulo IV

Estrategia, Recomendaciones y Líneas Prioritarias de Acción para la Política de Diseño Institucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas



1. CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA

1.1. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA ESTRATEGIA

La presente estrategia tiene como propósito apoyar el diseño del SNAP de Chile como uno de los instrumentos para la gestión de la biodiversidad en el marco de una visión que permita definir y desplegar una institucionalidad efectiva sobre la base de las capacidades públicas y privadas actuales y de todas aquellas que se consideren como necesarias con la finalidad de alcanzar la imagen-objetivo del Sistema. Las propuestas han sido identificadas a partir del análisis realizado mediante la evaluación ambiental estratégica.

La estrategia presenta los siguientes contenidos:

- ✓ Objetivos
- ✓ Alcances
- ✓ Riesgo y oportunidades para el diseño
- ✓ Escenario futuro deseado
- ✓ Características generales del Sistema
- ✓ Condiciones de diseño
- ✓ Visión e imagen-objetivo
- ✓ Objetivos y funciones del Sistema
- ✓ Principales brechas
- ✓ Ejes estratégicos
- ✓ Plan de acción con actividades prioritarias

1.2. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA

Los objetivos de la estrategia son:

- a. Asegurar que el SNAP sea un instrumento eficiente y eficaz para la conservación y resguardo efectivo del patrimonio natural y cultural asociado.
- b. Asegurar la sustentabilidad del SNAP desde el punto de vista político, legal, administrativo, financiero y de gestión con base en objetivos y prioridades nacionales.
- c. Desarrollar capacidades estratégicas que aseguren al SNAP como un factor de competitividad y generación de oportunidades para los chilenos.

1.3. ALCANCES DE LA ESTRATEGIA

a. Esta estrategia ha sido elaborada bajo la premisa que se está diseñando un sistema que responde a los objetivos de conservación, para lo cual se crea una institucionalidad integral que da cuenta de los desafíos para abordar territorios cuya función específicamente asignada es proteger el patrimonio natural y cultural asociado, que de preferencia se expresa en la diversidad biológica y en los servicios ambientales ofrecidos.

b. El diseño se vincula con dos aspectos relevantes: I) los propósitos, funciones y características del sistema deseado; y II) las características técnicas y operativas sobre las cuales se construirá la institucionalidad. Por ello la estrategia asume que el sistema contempla la conceptualización integral considerando todos los elementos e interacciones necesarias para responder a los objetivos de conservación pero, al mismo tiempo, considera que ante la falta de conocimiento o necesidad de profundización de algunos aspectos que le dan operatividad al sistema se requiere un diseño de detalle en las fases posteriores. La dimensión de conceptualización apunta al diseño con una concepción y visión integral del Sistema; la dimensión de operatividad se enfoca en aquellos aspectos que se definen necesarios pero que requieren de un mayor esfuerzo para su diseño específico como continuación al diseño conceptual.

c. En esta evaluación se considera que el propósito de un sistema nacional de áreas protegidas es constituir una organización con la capacidad y fortaleza institucional suficiente como para que las instancias responsables designadas para esos fines demuestren un desempeño efectivo, eficiente y sostenible en función de los fines de gestión y conservación del patrimonio natural y cultural asociado de Chile. Se establece, por tanto, una diferencia entre el diseño de una "red institucional", que articula las capacidades y competencias existentes, con un "sistema" que contiene elementos e interacciones especialmente establecidas para los fines de conservación patrimonial. El primer caso implica acciones de coordinación; el segundo apunta a proceso de adecuación institucional en función de los objetivos propuestos.

1.4. PRINCIPALES RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA

RIESGOS	OPORTUNIDADES
La ausencia de conocimiento y/o de acuerdos en temas estratégicos podría inhibir la creación de un sistema diseñado para cumplir con el propósito explícito de conservar el patrimonio natural del país y de articular una red de instituciones con competencia en el tema.	El mandato legal de elaborar un proyecto de ley para la creación de un servicio de biodiversidad y áreas protegidas en Chile.
La no solución a la baja disponibilidad histórica de recursos para la administración efectiva de las áreas protegidas puede inhibir cualquier propuesta del sistema.	La información disponible en el estudio de valoración económica del patrimonio natural asociado a áreas protegidas que señala el aporte de los servicios ambientales.
La concepción del sistema solo como un mandato legal deprimiendo la importancia del desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para su puesta en marcha.	El mandato de diseñar y poner en marcha un sistema de áreas protegidas en el proyecto GEF que cuenta con el patrocinio del gobierno de Chile.
No superar la visión de que las áreas protegidas son un costo para el Estado y no considerarla una oportunidad de desarrollo en el marco de la conservación sustentable.	El uso de la visión de conservación sustentable permite conservar de manera efectiva las AP y asegura los recursos para que ellos sean suficientes para el cumplimiento de sus funciones.
Mirada de las AP como un sector aislado y con una posición pasiva que no permita insertarse en la tendencia mundial de desarrollo con sustentabilidad y atención de temas como la protección de la diversidad biológica, el cambio climático y fijación de carbono.	La percepción de los actores sociales respecto a que se necesitan nuevas formas para completar la representatividad del patrimonio natural chileno, especialmente en la zona central del país y en los ambientes marino-costeros.
No asumir que el sistema de AP es uno de los instrumentos para la conservación de la diversidad biológica, lo que se puede convertir en un riesgo para el éxito en lo conceptual, administrativo y operativo del futuro SNAP.	La necesidad de darle un estatus formal al desarrollo de APP y convertirlo en un instrumento que facilita la conservación del patrimonio.
No aseguramiento de los objetivos de conservación al impulsar el desarrollo de actividades no sostenibles en ecosistemas protegidos, frágiles y vulnerables.	La disponibilidad de distintas categorías de representación, aunque sea necesaria su racionalización y homogeneización, para ser aplicada a los ambientes marinos y terrestres.
Falta de una definición conjunta de lo que es conservación, de lo que se quiere conservar, y de lo que se necesita conservar para que todas las entidades actúen bajo ese mismo alero.	La necesidad de armonizar los procedimientos de gestión, de delimitar las funciones de las instituciones, y de homologar estas figuras a las categorías para que respondan a estándares aceptados universalmente.

1.5. ESCENARIO FUTURO DESEADO

El diseño del sistema debería basarse en lograr que el SNAP se consolide como una prioridad política para el país y por ser un aporte fundamental de identidad nacional y de resguardo del patrimonio natural y cultural asociado. Estaría avalado por su inclusión como parte inherente de un proceso de desarrollo sustentable en Chile y por el reconocimiento de la sociedad por su contribución al mejoramiento de la calidad de vida y la entrega de nuevas oportunidades para las personas.

En ese marco, el desafío de instalación del sistema es que el país responda a su condición de nación de clase mundial, velando por darle impulso a un proceso de resguardo de la identidad nacional, de conservación del patrimonio y de aportes a la calidad de vida de los chilenos. Los retos específicos del Sistema se vinculan con el impulso de la conservación sustentable en el contexto de procesos que cumpliendo eficazmente con los parámetros de protección del patrimonio natural y cultural asociado, al mismo tiempo pone en valor los numerosos servicios y bienes ambientales en beneficio de la comunidad.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA

2.1. CONDICIONES ESTRATÉGICAS BÁSICAS PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA

De acuerdo con la imagen-objetivo definida y con los resultados obtenidos en esta evaluación, el diseño del Sistema deberá asegurar la aplicación de los siguientes lineamientos estratégicos, con la finalidad de lograr su inserción efectiva al proceso de desarrollo sustentable del país:

a. El SNAP es concebido como una herramienta eficiente de gestión de la biodiversidad y es considerado como de clase mundial por las soluciones novedosas con que aborda el alineamiento con las prioridades globales, el aporte efectivo al proceso de desarrollo nacional, y la conservación sustentable de los valores naturales y culturales asociados que son el objeto de su creación. Ello permitiría asegurar una visión proveniente y fundada no tan sólo en el paradigma interno del país, sino también desde la potencialidad que otorga la inserción en la economía mundial y la vinculación con los problemas globales.

b. El SNAP es garantía de conservación in situ, y de sustentabilidad y valoración del patrimonio natural y cultural asociado. Se constituye una oportunidad para el país y por ende para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la valoración de los ecosistemas — naturaleza y recursos naturales allí contenidos— sobre todo los que se encuentran en un estado prístino, en especial, el agua, la fauna y vegetación endémica y los sistemas de paisaje singulares.

c. El SNAP es uno, pero no el único, de los instrumentos disponibles para la conservación del patrimonio natural y cultural asociado, especialmente en su integración con otros instrumentos de conservación de la biodiversidad.

d. El SNAP permite la ampliación, promoción y despliegue de nuevas formas de poner en valor el patrimonio natural y cultural asociado, lo que implica favorecer de manera explícita una migración desde "una conservación restringida" y enfocada preferentemente en "no tocar" hacia una de "conservación sustentable". No obstante este criterio, el Sistema deberá asegurar que genera nuevas oportunidades para las personas sin deprimir ni trazar sus objetivos originales de conservación, y que dispone de una adecuada representación de las prioridades que son de preocupación o dan identidad y valor patrimonial a los territorios.

e. El SNAP se convierte en una nueva fuente de desarrollo sustentable para los chilenos mediante la promoción de iniciativas que generan beneficios para el país y para las personas. Esta visión se expresa en políticas, planes y acciones concretas que buscan conservar y utilizar de manera segura los recursos naturales y culturales asociados, donde se incluye la conservación in situ de la biodiversidad, la belleza escénica de los paisajes, y los servicios ambientales.

f. El SNAP ha sido concebido bajo una institucionalidad que le permite disponer con los instrumentos de política, legales, económicos, educativos, técnicos, operativos y administrativos necesarios para su correcto funcionamiento. Ello da la posibilidad que la conservación del patrimonio natural y cultural asociado cuente con un Sistema que tiene las capacidades para incorporarlo como un factor de desarrollo, conservación del patrimonio, y generación de beneficios para el país y sus habitantes.

g. El SNAP cuenta con instrumentos de difusión, información y participación suficientes para que los chilenos estén en conocimiento de su evolución, incluyendo la puesta en valor de indicadores de desempeño que permitan la verificación de cómo se están cumpliendo los objetivos de conservación.

h. El SNAP tiene una estructuración a escala nacional con base en una fuente de financiamiento público y en los servicios ambientales que pueda ofrecer el sistema, para lo cual se habrán creado las capacidades institucionales que superen las brechas para lograr su valoración y uso efectivo.

2.2. VISIÓN E IMAGEN-OBJETIVO DEL SISTEMA

El proyecto GEF elaboró un documento de trabajo que contiene una propuesta denominada "Creación, instalación y despliegue inicial de un sistema nacional integral de áreas protegidas para Chile" (2007). Se establece en ella que el SNAP tiene carácter nacional y se enfoca en el resguardo y conservación sustentable del patrimonio natural y cultural asociado que es representativo a nivel del país. Para ello genera los lineamientos y criterios necesarios para orientar, validar y supervigilar todos los esfuerzos que tanto actores públicos como privados desarrollen a nivel nacional, regional y comunal para la creación, formalización, administración y financiamiento de AP que respondan a objetivos de resguardo patrimonial. El SNAP dispone de capacidades para administrar el nivel nacional

y para guiar y supervigilar los objetivos de conservación asegurando que los esfuerzos regionales y comunales sean complementarios a estos fines.

Bajo los elementos anteriores, el SNAP es concebido como una política pública nacional y de Estado, concordante con los acuerdos internacionales que el país ha suscrito y como un esfuerzo por racionalizar el uso sustentable del territorio terrestre y marino en busca de un *orden deseado* en materias de conservación natural y cultural asociada. Para ello el Sistema dispone de un núcleo básico, que es incluyente de la diversidad biológica y ecosistémica considerada como patrimonio del país, pero que está abierto a las iniciativas territoriales desagregadas para que puedan –bajo directrices claras- ser incorporadas al sistema nacional por su contribución a la conservación del patrimonio.

El SNAP es reconocido nacional e internacionalmente por su capacidad efectiva de resguardar y conservar el patrimonio natural y cultural asociado de Chile y por su aporte a las iniciativas globales generando, al mismo tiempo, oportunidades de desarrollo y de beneficios para las personas.

2.3. OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL SISTEMA

En el documento de trabajo “Creación, instalación y despliegue inicial de un sistema nacional integral de áreas protegidas para Chile” (2007), elaborado por el proyecto GEF, se establece que el objetivo asignado al SNAP es “contribuir a la conservación y gestión sustentable de especies, poblaciones y ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Chile, promoviendo un desarrollo sustentable basado en la provisión de bienes y servicios ecosistémicos, la protección de los procesos naturales y la integración de distintos niveles de gobernabilidad y formas de administración de áreas terrestres, marinas, públicas y privadas, incluyendo corredores biológicos y zonas de amortiguación necesarias para asegurar la viabilidad y sostenibilidad de los esfuerzos de conservación”.

En ese contexto, el diseño del SNAP debería generar un marco político-institucional de alto nivel que despliegue los siguientes aspectos, que pasarían a ser sus funciones estratégicas:

a. Conducir la Política Nacional de Áreas Protegidas y un proceso de mejoramiento continuo de sus alcances y oportunidades estratégicas como herramienta de conservación del patrimonio natural y cultural asociado en el marco del proceso de desarrollo sustentable para el país.

b. Asegurar y aplicar criterios para la definición de las prioridades de conservación y gestión sustentable de especies, poblaciones y ecosistemas terrestres y marinos declarados como prioritarios, donde toda AP obedezca a objetivos de conservación patrimonial y además, disponga de las capacidades suficientes para alcanzar los objetivos planteados.

c. Generar criterios y procedimientos generales y estandarizados para la creación, administración, manejo y financiamiento de áreas protegidas nacionales, regionales y comunales, públicas y privadas, terrestres y marinas, conforme a los objetivos de conservación que sean definidos para cada nivel territorial.

d. Focalizar el esfuerzo público en materia de investigación, generación y sistematización de información sobre áreas protegidas, y coordinar con otros esfuerzos privados para la gestión de información e investigación aplicada en conservación de especies, poblaciones y ecosistemas chilenos, incorporando a instituciones académicas, sectores productivos, ONGs nacionales e internacionales, y centros de investigación especializados.

e. Crear, promover y aplicar mecanismos público-privados de financiamiento de las áreas protegidas asegurando la integridad de los ecosistemas y la consolidación de oportunidades de desarrollo local, regional y nacional, con énfasis en la participación de las comunidades locales en los beneficios asociados a los bienes y servicios ambientales de las áreas protegidas.

f. Establecer y ejecutar programas de control, certificación, evaluación y seguimiento a fin de asegurar que los diferentes subsistemas de áreas protegidas cumplan con los requerimientos de efectividad de acuerdo a las diferentes categorías que sean establecidas por el sistema.

3. PRINCIPALES BRECHAS IDENTIFICADAS

El actual SNASPE conforma el núcleo básico y "oficial" del sistema público chileno de AP de extensión nacional, ejecutado y administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). El sistema está formado por 95 unidades, distribuidas en 32 Parques Nacionales, 48 Reservas Nacionales y 15 Monumentos Naturales, las que en total cubren una superficie de 14.338.077 hectáreas, equivalentes al 19% del territorio nacional. El porcentaje de cobertura territorial del SNASPE es el segundo más alto en Latinoamérica y el séptimo en el mundo¹⁵⁷. No obstante, el 35% de su superficie corresponde a campos de hielo, glaciares y áreas ubicadas sobre el límite de la vegetación; la superficie del SNASPE con formaciones vegetacionales equivale solo al 12% del territorio continental.

Las áreas no se encuentran distribuidas en forma proporcional a las regiones administrativas o a los ecosistemas del país. Los bosques se encuentran sobrerrepresentados, ya que el 25% de la superficie total de ellos están bajo protección estatal (Proyecto CONAF-CONAMA-BIRF 1999), siendo la región vegetacional del bosque siempreverde y las turberas (presente desde la X a la XII Región) la con mayor cobertura protegida (60%). Por el contrario, los ambientes mediterráneos de la zona central ocupan menos del 0.3%, aún cuando existen varios pisos vegetacionales de matorrales y bosques mediterráneos que se encuentran sin protección del SNASPE (Plissock, 2009).

A pesar de todos los esfuerzos y avances realizados, son conocidas las necesidades de fortalecer el actual sistema de áreas protegidas, tanto en sus aspectos institucionales como financieros y de representatividad. En ese marco el país ha desplegado un conjunto

157 Oltremari 2004-2005.

de iniciativas que pueden ayudar a diseñar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, tales como el mandato emanado de la Ley 20.417 que dispone mandatos de conservación de la biodiversidad y aéreas protegidas, el proyecto GEF para el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional, y las iniciativas de conservación existentes en los distintos proyectos GEF.

El reforzamiento de las actuales capacidades de gestión en el sistema existente y el avance hacia procesos de sustentabilidad y conservación del patrimonio en el marco de la imagen-objetivo planteada, refuerza la necesidad de desplegar una estrategia para el diseño institucional con base en los elementos centrales que resultaron del presente análisis. La **Tabla IV-1** muestra las principales brechas cuya solución permitiría dar cuerpo al diseño del sistema de áreas protegidas en Chile. Las brechas se han identificado a partir de los seis factores estratégicos considerados en el análisis.

Tabla IV-1. Principales brechas que debería asumir la política de diseño institucional.

Factores estratégicos	Brechas principales
1. Política de conservación	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidad de que el SNAP asuma su rol prioritario en la conservación sustentable de la diversidad natural y cultural en el marco de apoyar la competitividad del país con base en acciones que aportan al desarrollo sustentable. ● Necesidad de consolidar una imagen país que refleje la importancia de Chile a nivel internacional con respecto a los territorios, biodiversidad, endemismo y calidad de la naturaleza que posee, especificando los aspectos que son cruciales en un escenario de cambio climático e inserción en los mercados globales. ● Necesidad de consolidar un cambio de paradigma que transite desde el enfoque "no tomar" de la preservación hacia el logro de una meta de gestión sustentable de un área protegida. Para que esto ocurra, se hace necesario construir además una dinámica relacional que oriente la intervención de los actores y que defina y asuma el nuevo paradigma donde la conservación sustentable explicita los aportes al proceso de desarrollo del país. ● Necesidad de consolidar el aporte de la conservación a nivel global de ecosistemas y especies chilenas de importancia mundial. ● Necesidad de que las políticas gubernamentales reconozcan de manera efectiva el valor de la naturaleza como un activo vital para diversos sectores del desarrollo - tales como el turismo de intereses especiales (particularmente ecoturismo y turismo étnico), energías renovables, y producción de agua.

Factores estratégicos	Brechas principales
1. Política de conservación	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidad de contar con los recursos suficientes para enfrentar las amenazas y lograr una protección efectiva de la naturaleza y la diversidad biológica. ● Necesidad de producir más apropiación por parte de los chilenos respecto al valor de las áreas protegidas como patrimonio nacional, componiendo una responsabilidad compartida con respecto a la imagen país entre el Estado y la ciudadanía. ● Necesidad de una gestión que cuente con procesos de planificación estratégica, que acompañen la implementación de decisiones respecto al patrimonio natural y cultural y sus vínculos con los cambios en los usos del territorio y en las demandas de conservación y desarrollo. ● Necesidad de definir explícitamente tanto los objetivos e instrumentos de conservación para Chile como el servicio que prestarán las AP en el marco de una visión más amplia de desarrollo, enfatizándolo como uno de los varios instrumentos disponibles en el país para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad. ● Necesidad de superar la visión de que el SNAP es el único instrumento de conservación de la diversidad biológica. ● Necesidad de ampliar el conocimiento sobre biodiversidad ya que las especies del país, su estado de conservación y el funcionamiento de los ecosistemas continúan siendo insuficientemente conocidos.
2. Servicios aportados por las áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidad de un marco legal y de los instrumentos adecuados para permitir la existencia del pago por los servicios ambientales. ● Necesidad de contar con más conocimiento sobre el valor de los servicios ambientales y disposición a pagar de servicios aportados por las áreas protegidas, particularmente en aquellas más visitadas. ● Necesidad de disponer de un sistema de tarifas para su uso en la oferta de servicios ambientales. ● Necesidad de generar una mayor conciencia del valor de las AP como base para el desarrollo. ● Necesidad de un SNAP que aporte los servicios tanto de conservación del patrimonio natural y cultural como de generación de nuevas oportunidades de desarrollo y bienestar para los chilenos.

Factores estratégicos	Brechas principales
3. Representatividad de las AP	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidad de superar el desbalance en la representatividad ecosistémica de las áreas protegidas, ya que aún dado el índice de protección general, muchos ecosistemas y hábitat significativos del país están subrepresentados. ● Necesidad de incrementar los esfuerzos para satisfacer el objetivo de proteger todos los ecosistemas que sean declarados como significativos en Chile (incluidas las áreas costeras y marinas), iniciando el trabajo de corto plazo de conservar al menos el 10 % de las ecorregiones, ecosistemas y especies prioritarias según los objetivos nacionales de conservación.
4. Roles de las AP privadas	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidad de un SNAP que ha creado las condiciones para que las instancias privadas (empresas, ONGs, comunidad local, y sociedad civil en general) sean parte de la conservación del patrimonio según los objetivos de conservación y de administración del sistema. ● Necesidad de disponer de definiciones operativas básicas y de procedimientos estándares que establezcan los criterios y condiciones que deben cumplir las iniciativas de conservación para ser consideradas formalmente como Áreas Protegidas de carácter privado. ● Necesidad de un marco regulatorio para la conservación privada en Chile, incluyendo la definición de estándares de funcionamiento, y de mecanismos de asociatividad y de autorregulación. ● Necesidad de incorporar incentivos no monetarios, como reconocimiento social y facilidades para optar a programas de apoyo, e incentivos económicos que sean asimilables con los costos de mantención de un AP privada. ● Necesidad de ampliar las opciones de conservación, ya que en la actualidad las APP sólo pueden optar al rango de Santuario de la Naturaleza aunque muchas veces posea las mismas características de un Parque Nacional. ● Necesidad de desarrollar una visión estratégica de los papeles complementarios entre las áreas protegidas estatales y privadas con el fin de lograr una red coherente de áreas núcleo protegidas, zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos.

Factores estratégicos	Brechas principales
5. Institucionalidad y tipologías de AP	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidad de una instancia de carácter político-estratégico y técnico-operativo formalmente establecida para articular los diferentes esfuerzos de conservación (públicos y privados) en los diferentes territorios. ● Necesidad de un SNAP organizado en torno a una institución central que orienta, fiscaliza y articula las capacidades publico-privadas para su administración. ● Necesidad de disponer de una tipología única de AP para áreas marinas y terrestres a nivel nacional y validada internacionalmente. ● Necesidad de mejorar la coordinación entre las acciones de conservación, la planificación territorial, el desarrollo del turismo, y el uso de servicios ambientales. ● Necesidad de una iniciativa coordinada de los organismos estatales y las instituciones académicas para construir la base de conocimientos científicos (incluida la elaboración de un catálogo de las especies vivas) necesaria para el manejo de la naturaleza y fijación de los objetivos de conservación. ● Necesidad de disponer de instrumentos específicos, como estudios de capacidad de carga en todas las áreas protegidas que tienen un destino turístico potencial o consolidado, para asegurar la sustentabilidad en las AP. ● Necesidad de mejorar el flujo de información y colaboración entre el SNAP y las entidades de fomento productivo para contribuir a la coherencia entre el desarrollo del país y la imagen que se ha establecido para Chile.
6. Capacidad de gestión y financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidad de un SNAP que cuente con los recursos humanos y operativos suficientes para cumplir con sus objetivos básicos. ● Necesidad de mejorar las capacidades de gestión institucional mediante instrumentos para la creación de una cultura de conservación (información, participación, investigación, educación) que faciliten el cumplimiento de los objetivos de conservación. ● Necesidad de un ordenamiento de la legislación vinculada al Sistema que está dispersa, desarticulada e incompleta. ● Necesidad de nuevos instrumentos de gestión para las AP, donde actualmente se beneficia el uso de los planes de manejo.

Factores estratégicos	Brechas principales
6. Capacidad de gestión y financiamiento	<ul style="list-style-type: none">● Necesidad de mecanismos formales para el incremento de recursos financieros destinados a áreas protegidas, superando las barreras legales y/o institucionales que no permiten el retorno de ingresos generados por las áreas protegidas.● Necesidad de incrementar los fondos disponibles para la conservación de la naturaleza y de la diversidad biológica, y para velar por el cumplimiento de las normas.● Necesidad de incrementar la participación y sensibilización ciudadana mejorando la comprensión del valor para Chile de las áreas protegidas, tanto en el sector público como en el privado.● Necesidad de gestionar la información sobre las áreas protegidas de manera que aglutine aquella que está dispersa y con niveles heterogéneos de profundidad y calidad.● Necesidad de una mayor disponibilidad de personal tanto en cantidad como en calidad.● Necesidad de adecuar y mejorar la infraestructura y administración interna de cada área protegida para su gestión efectiva.

4. EJES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA DE DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA

La **Tabla V-1** muestra la estructura propuesta para la estrategia con la finalidad de gestionar las brechas, riesgos y oportunidades detectadas como claves en la política para el diseño del sistema nacional de áreas protegidas.

TABLA V-1: Ejes estratégicos para la política de diseño institucional del snap con base en los factores estratégicos		
Eje Estratégico 1. Desarrollo de la política de conservación		
Componentes	Temas clave a considerar en el componente	
	Dimensión de conceptualización	Dimensión de operativización
1.1. Posicionamiento del SNAP y de las AP como base de la imagen país a nivel nacional e internacional	<ul style="list-style-type: none"> • AP como base de la imagen-país por los atributos naturales y culturales contenidos en ellas donde está priorizada la singularidad de los ecosistemas y especies chilenas, como soporte de la identidad nacional, de la conservación del patrimonio, de la conservación de la diversidad biológica, y de la calidad del paisaje. • AP como apoyo a la proyección de un país exportador que por su desempeño ambiental mantiene su entorno "limpio y seguro" desde el punto de vista ambiental asegurando una "imagen verde" en los mercados. • AP como una inversión nacional y no como un gasto innecesario ya que dispone de mecanismos de financiamiento y entrega servicios de alto valor para el desarrollo del país y de las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> • AP como factor de oportunidades de apoyo al desarrollo sustentable de Chile asociada al uso de bienes y servicios ambientales y sus vínculos con sectores importantes como agricultura, energía y turismo, y además en temas como producción de agua. • AP chilenas como apoyo a la captura de carbono, a la reducción de desastres asociados a fenómenos climáticos y geológicos, y especialmente a su rol en el seguimiento del cambio climático dada la posición longitudinal del país. • AP como instrumento de apoyo a la seguridad nacional en territorios con ecosistemas comparados y/o expuestos a la expansión de las fronteras interiores.
1.2. Conservación sustentable y efectiva del patrimonio natural y cultural del país	<ul style="list-style-type: none"> • AP facilita el uso sustentable de los servicios ambientales como alternativa a sistemas productivos tradicionales. • AP son una fuente de bienestar para las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> • SNAP dispone de los recursos públicos y de autogeneración suficientes para conservar el patrimonio chileno para asegurar su valoración efectiva. • AP disponen de indicadores que muestran la efectividad de la conservación del patrimonio natural y cultural asociado.
1.3. Uso efectivo de los servicios ambientales como parte del desarrollo del país	<ul style="list-style-type: none"> • Los servicios ambientales son usados sustentablemente con fines de lograr recursos para la conservación y promover beneficios sociales como fuente de bienestar para las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de empleos y nuevas oportunidades de desarrollo con base en los servicios ambientales y actividades de conservación. • Servicios ambientales se transforman en fuente de financiamiento seguro para la conservación del patrimonio nacional contenido en las AP • Servicios ambientales generan beneficios a través del esparcimiento y recreación basado en la calidad de los paisajes.
1.4. Priorización de espacios terrestres y marinos vitales para la conservación del patrimonio natural y cultural asociado del país	<ul style="list-style-type: none"> • SNAP dispone de criterios para la definición de la representatividad suficiente para conservar la singularidad de ecorregiones, ecosistemas y especies y la calidad del paisaje. 	<ul style="list-style-type: none"> • SNAP contiene todos los espacios terrestres y marinos priorizados. • SNAP es uno de los instrumentos de gestión que forman parte de una red más amplia donde está contenida la batería de herramientas disponibles para la conservación de la diversidad ecológica.
1.5. Desarrollo de objetivos nacionales de conservación como marco para AP a nivel nacional, regional y local	<ul style="list-style-type: none"> • SNAP dispone de criterios para la definición de prioridades de conservación a nivel nacional que, además, establecen el marco para la incorporación de iniciativas regionales y comunales. • SNAP dispone de criterios para la definición de los beneficios ecológicos, ambientales, sociales, culturales y económicos esperados a partir de la gestión de sus unidades territoriales, especialmente a partir del uso y valoración de los servicios y bienes ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> • SNAP dispone de instrumentos y criterios que permitan conservación del patrimonio a nivel de ecorregiones, ecosistemas y especies prioritarias. • SNAP dispone de indicadores de desempeño que le permiten vigilar el cumplimiento de los objetivos de conservación y responder ante los desafíos de desempeño ambiental.
1.6. Vínculos con objetivos internacionales de conservación	<ul style="list-style-type: none"> • SNAP refleja los objetivos internacionales de conservación en sus bases estratégicas de planificación y gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • SNAP identifica los aportes que realiza a la conservación de la biodiversidad mundial. • SNAP identifica los aportes al seguimiento del cambio climático y sus efectos en ecosistemas y especies.

Eje estratégico 2. Aseguramiento del uso de los servicios ambientales aportados por los ecosistemas protegidos		
Temas clave a considerar en el componente		
Componentes	Dimensión de conceptualización	Dimensión de operativización
2.1. Servicios de investigación y educación	<ul style="list-style-type: none"> • AP son fuente y epicentro de investigación y generación de conocimiento e información a nivel regional, nacional e internacional, respecto a los ecosistemas que protege • SNAP es referente a nivel regional y nacional de prácticas de educación ambiental para la conservación del patrimonio nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de una estrategia de investigación vinculada al cumplimiento de los objetivos de conservación y al uso sustentable de los servicios ambientales con recursos propios, privados y de otras fuentes nacionales e internacionales, priorizando los temas clave, los territorios relevantes y las necesidades de información requerida • Desarrollo de una estrategia de cultura para la conservación de las áreas protegidas basada en procesos participativos y de educación formal y no formal, en línea con instancias responsables a nivel nacional y regional
2.2. Pago por servicios ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Los servicios ambientales aportados por los ecosistemas protegidos, son puestos en valor a nivel local, regional y nacional • Los servicios ambientales aportados por los ecosistemas protegidos en el SNAP son asegurados para el bienestar de la generación actual y de las generaciones futuras del país • Los servicios ambientales aportados por el SNAP son vistos como una contribución al desarrollo sustentable del país y se erigen como una fuente de financiamiento del SNAP que es sólida, eficiente y segura 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de las condiciones para el uso efectivo de los servicios ambientales prioritarios (tales como turismo, generación de energía, producción de agua, seguimiento al cambio climático), generando las condiciones, los instrumentos, la información y los incentivos necesarios para ello • Desarrollo de las condiciones para la promoción de servicios ambientales secundarios a nivel regional y local, particularmente en los ámbitos de control de erosión, polinización, productos farmacéuticos, entre otros
Eje estratégico 3. Representatividad de las AP en relación al patrimonio nacional		
Temas clave a considerar en el componente		
Componentes	Dimensión de conceptualización	Dimensión de operativización
3.1. Representatividad del núcleo básico del Sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Las AP representan de manera suficiente y apropiada, según estándares internacionales, al patrimonio natural y cultural asociado • Las áreas protegidas incorporadas al SNAP contribuyen a proteger los ecosistemas y especies no protegidos en la actualidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Representación de toda la biodiversidad existente en territorios y ambientes prioritarios (agua dulce, marino y terrestre, expresados como ecorregiones), en escalas biológicas (ecosistemas y especies, especialmente las que están en categorías de conservación) • Disponibilidad a nivel en cada región de al menos una muestra de cada ambiente, ecosistema, especie en categorías de conservación a nivel de poblaciones, y de cada paisaje priorizado por su calidad • Definición de los criterios para establecer la relación entre área protegida y calidad del paisaje, de forma tal que se pueda priorizar la selección de alto valor en función de los actores sociales relacionados
3.2. Representatividad territorial y gestión en red de la conservación	<ul style="list-style-type: none"> • Las AP son consolidadas a partir de estrategias de conectividad, para asegurar una mejor representación del patrimonio natural • Los territorios vulnerables del país están suficientemente representados en el SNAP • El SNAP gestiona de manera integrada, holística y coordinada las AP y sus interconectividades territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de criterios para establecer la contribución esperada de los corredores de conservación • Definición de criterios para establecer los aportes esperados desde la conectividad de los ecosistemas • Definición de criterios para establecer los aportes priorizados desde zonas de amortiguamiento

Tabla V-1: Eje estratégico 4. Integración efectiva de las AP privadas al SNAP		
Componentes	Temas clave a considerar en el componente	
	Dimensión de conceptualización	Dimensión de operativización
4.1. Aportes a los objetivos de conservación	<ul style="list-style-type: none"> • Se dispone de criterios mínimos que se deben cumplir para que un área privada sea declarada como parte del SNAP. • Las AP son un aporte efectivo al mejoramiento de la representatividad territorial, ecosistémica, y de especies del patrimonio nacional. • Las AP gestionan de forma adecuada y protegen de forma efectiva el patrimonio nacional considerado vulnerable y prioritario • Los actores privados manifiestan de manera formal sus compromisos con la conservación y protección del patrimonio nacional a través del SNAP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de los incentivos para incorporar territorios privados como parte del sistema de áreas protegidas. • Definición de las condiciones mínimas, de las funciones y de los compromisos que deben cumplir las AP privadas para ser parte del Sistema.
4.2. Incentivos para las AP privadas	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad de los servicios ambientales como un factor de inclusión en el SNAP. • El SNAP ofrece beneficios concretos a los privados que integren parte de sus territorios al sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con criterios mínimos para la administración y gestión financiera de sitios privados incorporados como áreas protegidas. • Desarrollo de un sistema de certificación de sitios privados como AP que facilite la gestión de recursos públicos y privados nacionales e internacionales por parte de los propietarios para el financiamiento. • Desarrollo de un sistema de incentivos integral que aborde aspectos financieros, tributarios, de imagen corporativa, responsabilidad social y otros.
Eje estratégico 5. Desarrollo de la institucionalidad y tipologías de las AP		
Componentes	Temas clave a considerar en el componente	
	Dimensión de conceptualización	Dimensión de operativización
5.1. Objetivos básicos de la institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de una organización que cuenta con todos los recursos técnicos, operativos y financieros para administrar el núcleo básico de áreas protegidas y para fiscalizar tanto el cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación como el funcionamiento de los mecanismos de gestión establecidos para el sistema completo. • El SNAP se gestiona de manera integrada, descentralizada y sustentable. • Los distintos componentes del SNAP se encuentran interrelacionados y coordinados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de condiciones para lograr la disponibilidad de una institución que es socialmente reconocida como una garantía para la conservación del patrimonio natural y cultural de ecorregiones, ecosistemas y especies prioritarias para el país, incluyendo los paisajes prioritarios.
5.2. Componentes y funciones de la institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de criterios que facilitan a instancias nacionales, regionales y locales, públicas y privadas, la administración de AP individuales. • Disponibilidad de un organismo descentralizado que administra el núcleo básico del sistema y fiscaliza el cumplimiento de los objetivos de conservación del patrimonio natural y cultural asociado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de una instancia política (tipo Consejo de Desarrollo sustentable) que define objetivos de conservación, prioriza criterios para el ingreso al sistema, establece mecanismos de financiamiento y administración, y verifica el desempeño general de las AP en su contribución al proceso de desarrollo sustentable.
5.3. Tipos de administraciones de unidades de AP	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de estándares de administración mínimos que son considerados necesarios para la gestión de una AP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de mecanismos de administración de unidades basados en capacidades de instancias públicas, privadas, de cogestión con instancias sociales, y de concesión a terceros
5.4. Categorías de	<ul style="list-style-type: none"> • Se definen categorías únicas de áreas protegidas para ambientes marinos y terrestres, aplicables a nivel nacional, regional y local, con base en la conservación de ecorregiones, ecosistemas, y especies prioritarias, y la calidad del paisaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Se clasifican las diferentes AP públicas y privadas, nuevas y antiguas, según las categorías definidas en el SNAP.

Eje estratégico 6. Desarrollo de la capacidad de gestión y financiamiento		
Componentes	Temas clave a considerar en el componente	
	Dimensión de conceptualización	Dimensión de operativización
6.1. Capacidades mínimas requeridas para la administración del Sistema de AP	<ul style="list-style-type: none"> Definición de políticas y lineamientos para el seguimiento de objetivos de conservación con base en la elaboración de análisis apoyado en evaluación estratégica y ordenamiento territorial. Definición de contenidos y alcances que apoyen el diseño de planes de gestión (directores y de acción) de las AP. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño y mantención de sistemas de información para la toma de decisiones y seguimiento del sistema, con base en inventarios y evaluaciones de seguimiento rápidas. Definición y desarrollo de la valoración de los servicios ambientales y de la articulación de necesidades de financiamiento. Diseño y desarrollo de unidades de comunicación y difusión del rol del sistema. Diseño y aplicación de sistemas de gestión en las AP, incluyendo control, vigilancia y supervisión del desempeño.
6.2. Mecanismos de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> Aseguramiento de ingresos por las vías de: presupuesto público al menos para el núcleo central de prioridad nacional, e ingresos producidos a partir de recursos propios por medio de servicios ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño y puesta en marcha de un Fondo Nacional para la Gestión de AP (FONGAP) que administre recursos propios, de donación nacional e internacional (como seguimiento a cambio climático o producción de agua dulce por ejemplo) y de compensación ambiental con la finalidad de fortalecer la gestión y generación de conocimiento en las AP.
6.3. Organización administrativa del sistema de AP	<p>Servicio nacional (central y regionalizado), con capacidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Coordinación institucional para cumplir con la función del sistema. Planificación estratégica, sistemas de información y evaluación de desempeño. Valoración de servicios ambientales. Supervigilancia y fiscalización. Diseño de políticas basado en la eficacia del sistema. Gestión de financiamiento y administración de fondos. 	<p>Administración de AP (por propiedad y por gestión), con capacidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Administración por instancia central de área prioritaria. Administración pública-pública. Administración privada-privada. Administración por concesión (ejemplo: por un servicio ambiental). Administración por cogestión (definición conjunta de funciones y administración por terceros como comunidades, universidades, etc).

5. PLAN DE ACCION CON ACTIVIDADES PRIORITARIAS PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA

Acciones estratégicas para el diseño del Sistema Nacional de Áreas Protegidas						
Prioridad: Alta (fundamental para el sistema); Media (puede iniciarse más tarde)						
Plazo: Corto (año 1); Medio (años 2-3); Largo (años 4-5)						
Actividad	Prioridad	Plazo	Producto	Ejes Estratégicos vinculados	Dimensión del Diseño	
Definición de objetivos nacionales de conservación, incluyendo criterios de conservación y representatividad	Alta	Corto	Documento validado	Eje 1 punto 1.4. y 1.6.	Conceptualización	
Diseño conceptual del SNAP	Alta	Corto	Documento validado	Los 6 ejes estratégicos	Conceptualización	
Formalización del sistema	Alta	Corto	Proyecto de ley marco	Los 6 ejes estratégicos	Conceptualización	
Plan de posicionamiento de imagen país	Alta	Medio	Documento validado	Eje 1, punto 1.1.	Operativización	
Definición de indicadores de desempeño	Media	Largo	Documento validado	Eje 1, punto 1.2.	Operativización	
Priorización de espacios terrestres y marinos	Media	Medio	Documento validado		Operativización	
Estrategia de investigación y generación de conocimiento en AP	Media	Largo	Documento validado	Eje 2, punto 2.1.	Operativización	
Desarrollo de estrategia e instrumentos para el uso efectivo de los servicios ambientales	Alta	Corto	Documento validado	Eje 2, punto 2.2.	Operativización	
Definición de núcleo básico del Sistema	Media	Medio	Documento validado	Eje 3, punto 3.1.	Operativización	
Estrategia de representatividad en red de la conservación	Media	Bajo	Documento validado	Eje 3, punto 3.2.	Operativización	
Definición de incentivos y condiciones para la incorporación de AP privadas	Media	Medio	Documento validado	Eje 4, puntos 4.1. y 4.2.	Operativización	
Especificación de la administración del Sistema	Alta	Medio	Documento validado	Eje 5, puntos 5.1 ,5.2 y 5.3	Operativización	
Especificación de tipologías de AP	Alta	Medio	Documento validado	Eje 5, punto 5.4.	Operativización	
Especificación de tipos de administración de unidades de AP (por propiedad y gestión)	Media	Medio	Documento validado	Eje 6, punto 6.3.	Operativización	
Diseño de sistema de información para las áreas protegidas	Media	Bajo	Documento validado	Eje 6, punto 6.1.	Operativización	
Diseño del fondo de las áreas protegidas	Alta	Medio	Documento validado	Eje 6, punto 6.2.	Operativización	
Diseño de sistemas de gestión para administración de AP	Media	Medio	Documento validado	Eje 6, punto 6.1.	Operativización	

6. BIBLIOGRAFÍA

- **Ahumada, E. 2009.** Proyecto Chile Imagen País también mira al Asia. Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, link: <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/economia-y-negocios/proyecto-chile-imagen-pais-mira-al-asia>
- **Alonso, C. 2009.** Artículo: “Exigencias en Europa llevan a exportadores chilenos a medir huella de carbono”. *Observatorios de Mercados*. INDAP. Disponible en: http://www.indap.gob.cl/observatorio/index2.php?option=com_content&dopdf=1&id=768
- **Biblioteca del Congreso Nacional. 2009.** Mensajes Presidenciales del 21 de Mayo. Disponible en: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/
- **Bravo, et al. 2006.** Evaluación ambiental estratégica, propuesta para fortalecer la aplicación del ordenamiento ecológico. Caso de estudio “La región Mar de Cortés”.
- **Cadena, et al. 2003.** Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe (versión preliminar). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.pnuma.org/recnat/esp/documentos/nat.pdf>
- **CCG - UC - CASEB - IEB. 2010.** Estudio de Vulnerabilidad de la Biodiversidad Terrestre en la Eco-región Mediterránea, a nivel de ecosistemas y especies, y medidas de adaptación frente a escenarios de cambio climático.
- **CDB. 2005.** Programa de trabajo sobre Áreas Protegidas. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- **CED. 2009.** Proyecto Conservación del Bosque y Matorral Esclerófilo (BME) en la Cuenca de Aculeo. Informe Final (en revisión). Apoyado por FIA.
- **CEPAL - PNUD. 2001.** La Sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: Desafíos y Oportunidades. Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002).
- **CEPAL - OCDE. 2005.** Conservación de la Naturaleza y la Diversidad Biológica. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e_cap4.pdf
- **Cereceda, M. 2009.** Métodos y Técnicas de la Prospectiva. Ministerio de Planificación. División de Planificación Regional.
- **Chape et al. 2003.** Lista de Áreas Protegidas. Disponible en: http://translate.googleusercontent.com/translate_c?hl=es&langpair=en%7Ces&u=http://www.unepwcmc.org/wdpa/unlist/2003_UN_LIST.pdf&rurl=translate.google.cl&twu=1&usg=ALkJrh0yPH6MRquPIYdDOf8G TK-Ewiltw
- **Chape et al. 2003.** United Nations List of Protected Areas. IUCN – The World Conservation Union; UNEP World Conservation Monitoring Centre.
- **Chaverri, R. 2007.** Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Uruguay. Informe para el Congreso Uruguayo.
- **Chaves, M. 2007.** Consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas de Colombia (SINAP) completo, representativo y efectivamente gestionado. Plan de Acción 2008-2019. Versión 2.2.

- **CIRA. 1999.** Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua. Apoyado por el Programa Ambiental de Nicaragua – Finlandia, Apoyo a las Áreas Protegidas y Biodiversidad (PANIF-APB).
- **CODEFF. 1999.** Las Áreas Silvestres Protegidas Privadas en Chile. Una herramienta para la conservación. Disponible en: <http://www.uantof.cl/crea/1.pdf>
- **CONAF. 1996.** Catastro y Evaluación de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile. Cartografía digital y memoria explicativa.
- **CONAF. 2008.** Estadísticas del Visitante a unidades del SNASPE. Disponible en: <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/visitantes/2008.pdf>
- **CONAF. 2010.** Estadísticas del Visitante a unidades del SNASPE. Disponible en: <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/visitantes/2009.pdf>
- **CONAMA. 2005.** Política Nacional de Áreas Protegidas.
- **CONAMA. 2005.** Plan de Acción País para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, 2004-2015.
- **CONAMA. 2009.** Presentación Proyecto GEF-PNUD-SNAP. Disponible en: <http://www.proyectogefsnap.cl>
- **CONAMA. 2009.** Catastro de Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad en Chile. Disponible en: <http://www.sinia.cl/1292/fo-article-28019.pdf>
- **CONAMA. 2009.** Lanzamiento Libro sobre el Estado de la Biodiversidad en Chile. Disponible en: <http://www.conama.cl/portal/1301/article-35115.html>
- **CONAMA I Región. 2002.** Estrategia y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad en la Región de Tarapacá.
- **CONAMA II Región. 2002.** Estrategia Regional y Plan de Acción para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad Biológica de la Región de Antofagasta.
- **CONAMA III Región. 2006.** Estrategia y Plan de Acción para la Conservación y protección de la Biodiversidad en Atacama.
- **CONAMA – PNUD. 2005.** Estrategia y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad Biológica. Región de Valparaíso.
- **CONAMA. 2007.** Plan de Acción Integrado de Biodiversidad. Comité Operativo de Biodiversidad (COB).
- **CONAMA IV Región. 2006.** Estrategia Regional y Plan de Acción de la Biodiversidad, IV Región Coquimbo.
- **CONAMA VI Región. 2008.** Estrategia Regional para la Conservación de la Biodiversidad. Región del Libertador Bernardo O'Higgins.
- **Cordero, Moreno-Díaz y Kosmus. 2008.** Manual para el desarrollo de mecanismos de pago / compensación por servicios ambientales. GTZ / InWent.
- **Contreras, L. 2009.** Representatividad de Ecosistemas en Áreas Protegidas y Rol del Sector Privado. Presentación.
- **Dalal-Clayton, B. y Sadler, B. 2005.** Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook & Reference Guide to International Experience. Earthscan OCDE UNEP IIED.

- **De Groot, R.S. 1994.** "Environmental Functions and the Economic Value of Natural Ecosystems". En: Jansson et al. (eds), *"Investing in Natural Capital: the ecological economics approach to sustainability"*, Island Press, International Society for Ecological Economics. pp:151-168.
- **DIRECTEMAR.** Biodiversidad. Disponible en: [http://www.directemar.cl/spmaa/Medio%20Ambiente%20\(Internet\)/pma/biod.html](http://www.directemar.cl/spmaa/Medio%20Ambiente%20(Internet)/pma/biod.html)
- **Enkerlin, E. 2006.** Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas, durante su participación en Corea en el foro "El futuro de las Áreas Protegidas y el Convenio de Diversidad Biológica".
- **Espinoza, G. 2009.** Informe Final de Consultoría "Caracterización y Análisis de las Capacidades Institucionales para un Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Chile". En GEF-CONAMA-PNUD "Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Documentos de Trabajo".
- **Fávero, G. y Katz, R. 2004.** La evaluación ambiental estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes.
- **FAO/OAPN.** "Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina". Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina.
- **Fernández, M. y Castilla, J. C. 2005.** Marine Conservation in Chile: Historical Perspective, Lessons, and Challenges. *Conservation Biology*, Vol. 19 (6): 1752-1762.
- **Figuroa, E. 2009.** Informe Final de Consultoría "Valor Económico de la Contribución Anual del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Chile y Análisis de su Financiamiento" en GEF-CONAMA-PNUD "Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Documentos de Trabajo".
- **Figuroa, E. 2010.** Informe Final de Consultoría "Estudio valoración económica detallada de las Áreas Protegidas de Chile". Proyecto GEF-MMA-PNUD "Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile".
- **Hardin, H. 1968.** Artículo "The Tragedy of the Commons". *Science*. Vol. 162. 1243-1248. Disponible en: citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.124
- **Godoy, J. 1997.** Resumen "Hacia el Consenso del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas" - SICAP.
- **Ghersí, F. 2006.** Talleres descentralizados de planificación participativa. Proceso de revisión y actualización. Plan Director, Áreas Naturales Protegidas, Perú.
- **Herrera, R. 2004.** Estrategia para el monitoreo del manejo de las áreas protegidas de Centro América. Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas SIGAP / Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) / The Nature Conservancy (TNC).
- **Hurtado, J. 2006.** ¿Es el Ordenamiento Territorial un Requisito para la Sustentabilidad Ambiental? Cámara Chilena de la Construcción.
- **IEB-CEAZA. 2010.** Estudio de análisis de omisiones y vacíos de representatividad en los esfuerzos de conservación de la biodiversidad en Chile (GAP-Chile 2009).
- **IUCN. 1997.** Lista de las Naciones Unidas de Áreas Protegidas. Disponible en: http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/data/un_sanalysis.htm
- **IUCN. 2008.** Guidelines for applying protected area management categories. Edición Nigel Dudley.

- **Lavados, H. 2005.** Presentación "Diseño de Estrategia Imagen de Marca Chile". PROCHILE en <http://www.imagenpais.cl>.
- **Martínez, P. 2003.** Procesos de Gobernanza a Escala Local para el Manejo Integrado de Humedales Costeros: El Caso de las Localidades de Tocopalma, Cahuil, Bucalemu y Boyeruca del Secano Costero de la VI y VII Región de Chile. Corporación Caletas Sustentables. Asesoría Medio Ambiental.
- **Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2008.** Valoración Económica del Turismo en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. Estudio de Caso de Sitios de Visita en Siete Áreas Protegidas en el Ecuador Continental.
- **Ministerio de Economía y Fomento. 2009.** Principales aspectos del Proyecto de Ley de Turismo. Disponible en: <http://www.economia.cl/1540/article-186185.html>
- **Muñoz et al, 1997.** Libro rojo de Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad en Chile. *Ciencia y ambiente*. VOL XIII - 2.
- **OCDE. 2009.** Estudio Territorial OCDE, Chile.
- **OCDE, 2007.** *Applying Strategic Environmental Assessment : Good Practice Guidance for Development Co-operation.*
- **OCDE / CEPAL. 2005.** Evaluación del Desempeño Ambiental, Chile.
- **Ojeda, L y Espejel, I. 2008.** El Sistema de Áreas naturales Protegidas en la frontera de México y Estados Unidos.
- **Oltremari, J. 2002.** Las Áreas Protegidas y la Conservación de la Diversidad Biológica. Departamento de Ciencias Forestales P. Universidad Católica de Chile.
- **Oltremari, J. 2004-2005.** Chilean conservation of biodiversity in the context of Latin America. *Park Science* 23 (1):13-18.
- **Oltremari, J. 2009.** Superficie de áreas protegidas de América Latina. http://www.ust.cl/medios/downloads/regulacion_de_bosques_JOltremari_1.pdf
- **Otero, A. 1997.** Gestión estratégica de las áreas protegidas. Documento de discusión preliminar presentado en "Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas".
- **Pacha, M. 2008.** Financiamiento sustentable en áreas protegidas. Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos naturales de las Áreas Protegidas de América Latina. Programa FAO/OAPN.
- **Pilar, S. y Burgueño, S. 2006.** Turismo y Áreas naturales Protegidas en México. Análisis de la legislación vigente. Escuela Superior de turismo (IPN).
- **Pliscoff, P. 2009.** Informe Final de Consultoría "Análisis de Representatividad Ecosistémica de las Áreas Protegidas Públicas y Privadas en Chile" en GEF-CONAMA-PNUD. "Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Documentos de Trabajo"
- **PNUD.** Artículo "Objetivos del Milenio – Estadísticas". Informe del Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.pnud.cl/odm/primer-informe/odm-estadisticas/odm7.asp>
- **PNUD-GEF (PDF-B). 2008.** Creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas para Chile: Una Estructura Financiera y Operativa.
- **PNUMA. 1992.** Convenio Sobre la Biodiversidad Biológica.
- **PNUMA. 2003.** <http://www.pnuma.org/reccnat/esp/documentos/nat.pdf>

- **PNUMA CEPAL (2001)** La sostenibilidad del Desarrollo de América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades.
- **Protected areas and World Heritage Programme**, “Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas”. Disponible en: http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/categories/esp/c2.htm
- **RAMSAR. 1994.** Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
- **Rivas, H. 2009.** Presentación “Oportunidades y Barreras para un Sistema de Áreas Protegidas en Chile”; Ecoturismo, Instrumento de Protección Ambiental; Escuela de Ecoturismo, Universidad Andrés Bello, CED.
- **Rivera, E. 2005.** El Sistema Nacional de Áreas protegidas del Ecuador – SNAP. Taller de información sobre áreas de conservación amazónicas. Dirección Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Coordinación de turismo y Áreas Protegidas.
- **Robertson, N. y S. Wunder 2005.** Fresh Tracks in the Forest Assessing Incipient Payments for Environmental Services.
- **Rovira, J.; D. Álvarez; K. Molt y D. Ortega. 2006.** Áreas protegidas en Chile. En: Comisión Nacional del Medio Ambiente-Chile (CONAMA) (ed.), *Biodiversidad de Chile; Patrimonio y desafíos*; Ocho Libros Editores. Santiago, Chile. pp. 442-469.
- **San Martín, G. 2007.** Presentación “Las Áreas de manejo bases para el co-manejo de recursos bentónicos”. Subsecretaría de Pesca. Disponible en: http://www.subpesca.cl/taller/documentos/docs_taller/Las%20Areas%20de%20Manejo%20bases%20para%20el%20co-manejo%20de%20recursos%20bent%C3%B3nicos%20-%20Subpesca,%20Chile.pdf
- **Sernapesca. 2007.** Presentación: Áreas Marinas Protegidas. Departamento de Administración Pesquera. Unidad de Gestión Ambiental.
- **Sernatur. 2007.** Artículo: “Proyecto de Ley de Turismo contempla rango de Ministro y Subsecretario.” Disponible en: www.sernatur.cl/institucional/scripts/noticias.php?noticia=150
- **Sherbinin, A. 2006.** Presentación “Environmental Status and Trends in East Asia: Lessons from the 2005 ESI & 2006 EPI. CIESIN, Columbia University. Disponible en: [www.unescap.org/esd/environment/mced/tggap/documents/2RPD/presentation/2_Introductory%20Session/4_Alex%20de%20Sherbinin.ppt#278,9,Cluster Análisis.htm](http://www.unescap.org/esd/environment/mced/tggap/documents/2RPD/presentation/2_Introductory%20Session/4_Alex%20de%20Sherbinin.ppt#278,9,Cluster%20Análisis.htm)
- **Sernatur. 2009.** PIB Turismo. Evolución años 2003-2008. Departamento de Planificación. Cuenta satélite de Turismo, serie 2003 a 2006. ARDP Plan de Mejoramiento de Competitividad de Santiago Capital. Turismo de Negocios y Servicios Complementarios.
- **Subdere. 2006.** Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Texto Refundido.
- **Subsecretaría de Pesca.** Presentación “Las Áreas Marinas Protegidas en Chile: Oportunidades y Desafíos”. Disponible en: http://www.subpesca.cl/taller/documentos/docs_taller/Las%20Areas%20Marinas%20Protegidas%20de%20Chile.pdf
- **Tavares, M. y Silva, M. 2006.** Marco Legal del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la República Dominicana. Improving Policies for Environmental Protection (IPEP).

- **Terram.** Artículo "Chile firma documento de ingreso oficial a la OCDE". Disponible en: http://www.terram.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=5129
- **Thérivel, R.; Wilson, E.; Thompson, S.; Heaney, D. y Pritchard, D. 1992.** *Strategic Environmental Assessment*. London, Earthscan.
- **Toro et al. 1997.** Administración de los Parques Marinos y Reservas Marinas. Un nuevo desafío para el Servicio Nacional de Pesca. Disponible en: http://www.uantof.cl/recursos_mar/pdf/vol16/vol16_35.pdf
- **UICN-CMAP. 2000.** Áreas protegidas. Beneficios más allá de las fronteras. Disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/wcpainaction_sp.pdf
- **UICN. 2006.** Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. Diagnóstico Regional y Análisis Comparativo.
- **Universidad de Concepción. 2010.** *Análisis de factibilidad de proyectos de réplicas de áreas marinas de conservación*.
- **Valdes, J. (2009)** "Al promover un país, el Estado tiene la mayor responsabilidad". Entrevista. *El Diario Financiero* (Octubre 26, 2009).
- **Valencia, J. 1988.** Informes de investigación: "La Organización Internacional del Programa El Hombre y la Biosfera (MAB). Departamento de Ciencias Ecológicas. Facultad de Ciencias. Universidad de Chile. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/1986/1_Valencia_MAB.pdf
- **Van Dijk, K. y H. Savenije. 2008.** Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias de algunos países. Documento de Trabajo sobre Política e Instituciones 21. FAO, Roma.
- **Viswanathan, K.; Nielsen, J. R.; Degnbol, P.; Ahmed, M. y Raia Abdullah, N. M. 2003.** Fisheries co-management policy brief: findings from a worldwide study. Publisher World Fish Center.
- **Weber, C. 2007.** Conservación y Uso Racional de la Naturaleza, en Áreas Protegidas. Programa El Hombre y la Biosfera UNESCO – MAB 8. Departamento de Áreas Silvestres y Protegidas. CONAF.
- **Wunder, S. 2005.** Pagos por Servicios Ambientales: Principios Básicos Esenciales. CIFOR Occasional Paper 42(s). Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/PES/Course/Documents/ModuloIII/PSA%20Principios%20Basicos%20Esenciales,%20Wunder%202005.pdf>
- **WWF. 2009.** Artículo: "Áreas Protegidas: Soluciones Naturales a la Crisis Causada por el Cambio Climático". Disponible en: <http://chile.panda.org/?185141/areasprotegidasycambioclimatico>

