

# DISEÑO CONCEPTUAL DE UN SISTEMA NACIONAL INTEGRAL DE ÁREAS PROTEGIDAS PARA CHILE

24 de noviembre de 2010

*El presente documento de trabajo contiene la versión final de la propuesta esquemática del 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 GEF SNAP en talleres realizados los días 04 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 requieren concordar en el marco del Plan Operativo Anual 2011.*

## **1. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO<sup>1</sup>**

- 1.1. Convención de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad (ratificada por Chile en 1994).
- 1.2. Estrategia Nacional de Biodiversidad (aprobada por el Comité de Ministros en diciembre de 2003).
- 1.3. Plan de Acción Nacional de Biodiversidad (aprobada por el Comité de Ministros en abril de 2005).
- 1.4. Política Nacional de Áreas Protegidas (aprobada por el Comité de Ministros en diciembre de 2005).
- 1.5. Plan de Acción de Corto Plazo (2007-2008) para la Implementación de la Política Nacional de AP (aprobado por el Comité de Ministros en marzo del 2007).
- 1.6. 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.
- 1.7. Creación del Ministerio de Medio Ambiente y las reformas previstas en la Ley N° 20.417 de 2010 y que introduce modificaciones a la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; al Decreto Supremo N° 430, de 1992, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura; a la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales; al Decreto Ley N° 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.
- 1.8. Preparación del Anteproyecto de Ley para crear el Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas (2010). El Artículo Octavo Transitorio de la Ley N° 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.

---

<sup>1</sup> 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.

## 2. JUSTIFICACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL INTEGRAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

### 2.1. Factores estratégicos para el diseño del SNAP<sup>2</sup>

- 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 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 sólo 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.

---

<sup>2</sup> 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).

- 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.

## 2.2. ¿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.

## 2.3. ¿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.

## 3. CONCEPTOS Y DEFINICIONES CLAVES

- 3.1. 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 regeneración<sup>3</sup>.

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

- 3.2. 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 ecosistemas<sup>4</sup>.
- 3.3. 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 especies animal y vegetal 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 natural<sup>5</sup>.
- 3.4. 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 antropológico<sup>6</sup>.
- 3.5. 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 humanos<sup>7</sup>.
- 3.6. 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 ecosistémicos<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> 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.

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

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

<sup>7</sup> Basado en Quétier, 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.

<sup>8</sup> Basado en IUCN (2008).

#### 4. ESCENARIO DESEADO DEL SNAP PARA CHILE AL 2020

*Al 2020, el SNAP es reconocido, nacional e internacionalmente, por su eficiente<sup>9</sup> capacidad 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.*

- 4.1. **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.
- 4.2. **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.
- 4.3. **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.
- 4.4. **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.

#### 5. OBJETIVOS DEL SNAP

- 5.1. 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”*.
- 5.2. 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.

<sup>9</sup> Por eficiente se entiende aquella cualidad que se refiere tanto a la eficacia en el cumplimiento de los fines perseguidos por el SNAP como a la sustentabilidad financiera de su despliegue y operación en el largo plazo.

- 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.

## 6. COMPONENTES DEL SNAP

- 6.1. **Instancia político-estratégica** que genere los objetivos nacionales de conservación y las políticas, estrategias, normas, instrumentos y categorías de manejo para su cumplimiento<sup>10</sup>.
- 6.2. **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<sup>11</sup>.
- 6.3. **Conjunto de AP públicas** terrestres, dulceacuícolas, costeras y marinas, bajo categorías y formas de administración, que constituyen el núcleo base para cumplir los objetivos del SNAP.
- 6.4. **Conjunto de AP privadas** bajo diferentes categorías que contribuyen a alcanzar la representatividad requerida del SNAP.
- 6.5. **Capacidades de gestión públicas y privadas** que se organizan e interactúan en función de los objetivos del SNAP.

---

<sup>10</sup> En relación con esta instancia político-estratégica, cabe señalar que el artículo 70 de la Ley N° 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 N° 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)<sup>10</sup>; 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”.

<sup>11</sup> En relación con esta instancia ejecutiva de liderazgo y gestión, el Artículo 34 de la Ley N° 19.300, modificado por la Ley N° 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”.

## 7. FUNCIONES DEL SNAP

- 7.1. **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 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).
- 7.2. **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.
- 7.3. **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.
- 7.4. **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 la prestación de servicios 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.
- 7.5. **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.
- 7.6. **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).
- 7.7. **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.



- 7.8. **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.
- 7.9. **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.

\*\*\*