

3. En términos de ambientes de agua dulce, Chile comprende un 9% de las eco-regiones de agua dulce de AL y C (Olson et al., 1998), incluidos los lagos de agua dulce y salobre en las altas mesetas andinas, los numerosos ríos que se extienden desde la Cordillera de los Andes y la Cordillera de la Costa hacia el Océano Pacífico, y los grandes lagos de agua dulce en el sur. Muchos de estos cuerpos de agua continentales están aislados entre sí y, por consiguiente, muestran altos niveles de endemismo de especies tales como peces. La biodiversidad y los ecosistemas marinos y costeros presentan una rica diversidad de aves marinas, que comprenden al menos 14 especies de crías, 9 de las cuales son endémicas, así como también al menos 22 especies de mamíferos marinos, en su mayoría cetáceos, pero también la nutria marina (*Lontra felina*).

4. En términos de diversidad de especies, estimaciones conservadoras sugieren que Chile posee más de 28.450 especies nativas conocidas, de las cuales un 34% son insectos, un 16% son plantas más altas, 11% son hongos y 7%, vertebrados (CONAMA 2005). Chile posee uno de los niveles más altos de diversidad endémica en América Latina y el Caribe, con 5.215 especies de plantas vasculares endémicas, 55% de las 4.414 especies de plantas dicotiledóneas, 45% de las 3.730 especies de insectos coleópteros, 78% de las 46 especies de anfibios, y 59% de los reptiles, para mencionar algunos grupos distintivos. Sin embargo, tanto la distribución de la diversidad de especies como de los niveles de endemismo es pareja a lo largo del país. Por ejemplo, con respecto a las plantas más altas, la zona de clima mediterráneo en Chile central, entre los 32° y 40° S, contiene el 50% de las especies (aproximadamente 2.500) en el país, de las cuales un 46% son endémicas para Chile y 23% son restringidas sólo a esta región (Arroyo et al 1999). En el caso de los vertebrados, las especies de peces continentales son más altas en la zona centro y sur de Chile, mientras que existe un alto porcentaje de especies endémicas a lo largo del país, excepto en el extremo sur (Dyer 2000). En lo que respecta a los mamíferos terrestres, la más alta diversidad de especies se encuentra en los extremos del país (en las Regiones I y XI), mientras que los más altos niveles de endemismo se encuentran en la zona central (Regiones IV a VIII; Contreras y Yáñez, 1995). En la Tabla 2 del Anexo 1 se detalla la distribución a lo largo del país de los diferentes taxones, pero en resumen, la distribución de las especies terrestres depende en su mayoría del grupo taxonómico considerado, teniendo los mayores niveles de endemismo concentrados en las zonas centrales del país. En términos de las especies que preocupan en lo que se refiere a su condición de amenazadas o en peligro de extinción, la información disponible muestra que las regiones centrales de Chile (V, VI, y VII) y la X Región tienen la mayor cantidad de especies de interés (véase también la Tabla 2 del Anexo 1).

### **Amenazas a la Biodiversidad en Chile**

5. Las principales amenazas a la biodiversidad en Chile son: 1) la eliminación y fragmentación del hábitat para biodiversidad; 2) la degradación del hábitat de biodiversidad y de las funciones de los ecosistemas, y 3) el agotamiento de la flora y fauna. La pérdida y fragmentación del hábitat es causada por: la expansión de la frontera agrícola a las áreas de bosque nativo; la tala insostenible; la ampliación de la frontera urbana a los paisajes rurales; y el desarrollo a gran escala de infraestructura en las zonas rurales. La degradación del hábitat terrestre y de las funciones del ecosistema es causada por: incendios forestales, particularmente en la zona central y sur de Chile; el aumento de especies invasoras en algunas áreas (especialmente en ecosistemas de pastizales); la tala insostenible para usos no comerciales (leña, construcción local); y las prácticas insostenibles de crianza de ganado. Además, la calidad del agua a lo largo del paisaje se ve afectada por sedimentos y sobrecarga de sustancias químicas provenientes de las actividades agrícolas e industriales, a la vez que la cantidad de agua se ve afectada por el desarrollo hidroeléctrico a gran escala en el país. También, la contaminación proveniente de las actividades mineras (principalmente en la parte norte y centro del país) en las áreas costeras ha degradado los hábitats locales. El agotamiento de la flora y fauna nativa es causada por: la cosecha insostenible de plantas y la crianza de ganado; la recolección de leña para energía doméstica y la sobreexplotación pesquera. Una causa adicional de la pérdida de biodiversidad podría ser el cambio climático, el cual podría ser significativo dada la extensa diversidad latitudinal y altitudinal de Chile.

6. Si bien las causas de las amenazas a la biodiversidad en Chile provienen de muchas fuentes, derivan en su mayoría del hecho de que la economía chilena depende en gran medida de la explotación de los recursos naturales, siendo la minería, la agricultura, la silvicultura, la pesca y la acuicultura los sectores productivos más importantes. Bajo estas causas directas existen factores macroeconómicos tales como el crecimiento de la población y el aumento del valor de la tierra, los altos rendimientos económicos de las actividades productivas como la forestación y la crianza de ganado, y las políticas nacionales y regionales que promueven el desarrollo minero e hidroeléctrico. Detalles adicionales sobre todas las amenazas a la biodiversidad de Chile, y sus causas principales, se entregan en el Anexo 2.

### Áreas Protegidas en Chile

7. Chile ha adoptado una gama de respuestas a estas amenazas. Entre éstas se incluye una gama de políticas e instrumentos legales que buscan reducir el impacto de las prácticas sectoriales sobre el medio ambiente. Otro enfoque, y que constituye la piedra angular de los esfuerzos de conservación del país, ha sido el establecimiento de una gran selección de áreas protegidas bajo una gama de diferentes propietarios y mandatos institucionales. Entre éstas se incluyen áreas protegidas públicas, privadas, terrestres, costeras, marinas y de agua dulce, reguladas por una amplia selección de medidas reguladoras y agrupadas bajo la autoridad de diferentes instituciones – en adelante llamadas sub-sistemas.

8. En general, las áreas protegidas públicas en Chile abarcan 15,3 millones de hectáreas. Las áreas protegidas en Chile más grandes, más conocidas y más visitadas forman parte del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), las cuales son manejadas por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). El SNASPE está compuesto por 95 áreas protegidas (32 Parques Nacionales, 48 Reservas Nacionales y 15 Monumentos Naturales), que en total abarcan más de 14,3 millones de hectáreas, correspondiendo a aproximadamente el 19% del territorio chileno (excluido el territorio antártico chileno) y un 94% del territorio de AP existente en el país. El territorio abarcado en el SNASPE se encuentra principalmente dentro de Parques Nacionales (62%) y Reservas Nacionales (37%), y los Monumentos Naturales cubren menos de un 1% del territorio del sistema.

### Áreas protegidas del SNASPE por región administrativa y tipo de área protegida

Región	Tipo de Área Protegida						Total		
	Parques Nacionales		Reservas Nacionales		Monumentos Naturales				
	Nº	Área (ha)	Nº	Área (ha)	Nº	Área (ha)	Nº	Área (ha)	%
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
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>8,927,840</b>	<b>48</b>	<b>5,389,134</b>	<b>15</b>	<b>17,879</b>	<b>96</b>	<b>14,334,854</b>	<b>100.0</b>

\* Nota: Chile se reorganizó administrativamente en el año 2007, de modo que ahora existen 15 regiones (incluida la Región Metropolitana de Santiago). Sin embargo, los datos sobre AP de CONAF aún no han sido actualizados para reflejar esta nueva situación administrativa.

9. Además del SNASPE, otros sub-sistemas de áreas protegidas públicas terrestres abarcan más de un 7% del país bajo alguna forma de conservación. Los más importantes de estos otros sub-sistemas son los Sitios Protegidos de Patrimonio Nacional (manejados por el Ministerio de Bienes Nacionales), y los Santuarios de la Naturaleza (manejados por el Consejo de Monumentos Nacionales). Dentro del paisaje marino, los sub-sistemas más importantes son los Parques Marinos y las Reservas Marinas (manejadas por SERNAPESCA, perteneciente al Ministerio de Economía), y las Áreas Marinas y Costeras Protegidas (manejadas por DIRECTEMAR) (ver Anexo 3, Tablas 1-2). En general en Chile, existen al menos 14 instituciones públicas responsables de manejar 24 categorías oficiales de áreas protegidas (ver Anexo 3, Tabla 10 para más detalles).

10. Las áreas protegidas privadas han aumentado enormemente en los últimos 5 años en Chile, de modo que hoy existen más de 300 áreas de este tipo que cubren aproximadamente 1,3 millones de hectáreas. Sin embargo, la gran mayoría de estas áreas no poseen un estado legal formal ni un reconocimiento oficial. Una pequeña parte de las AP privadas poseen algún tipo de designación oficial, ya sea como Santuarios de la Naturaleza, como áreas privadas dentro de unidades del SNASPE, como Áreas Protegidas para el Turismo, o Zonas Libres de Caza. La mayoría de las áreas protegidas privadas son relativamente pequeñas (menos de 1.000 hectáreas), aunque también existen algunas AP privadas más grandes, bien manejadas y altamente visitadas (ver Anexo 3, Tabla 4). Por último, existen ocho Áreas de Desarrollo Indígena legalmente reconocidas en Chile. Si bien estas áreas no tienen formalmente la conservación de la biodiversidad como finalidad, sí buscan la protección de los recursos naturales tales como el manejo de las cuencas y la conservación de la flora y fauna para mantener el equilibrio territorial (ver Anexo 3, Tabla 5).

11. La distribución de las AP de Chile a lo largo del país no es pareja. Están concentradas en el extremo norte escasamente poblado (principalmente planicies áridas y montañas) y la mayor parte se concentra en el extremo sur (principalmente montañas altas y ambientes sub-árticos), más que en las zonas más habitables, de tipo mediterráneo del centro del país donde se concentra la biodiversidad y los asentamientos humanos. En lo que se refiere a los sub-sistemas de AP públicas de las 127 Zonas de Vegetación clasificadas en Chile, 24 zonas no están representadas dentro del SNASPE (que representan un 95% del territorio de las áreas protegidas públicas), y las otras 56 zonas poseen menos de un 10% de sus áreas dentro del SNASPE (ver Anexo 3, Tabla 12). Si se incluyen otros sub-sistemas de áreas protegidas terrestres (Santuarios de la Naturaleza y Sitios Protegidos de Patrimonio Nacional) la cantidad sin protección disminuirá de 24 a 17 y la cantidad con 0 a 10% de protección aumentará de 56 a 61. En el caso de los ecosistemas marinos, menos de un 0,1% del territorio marino de Chile está incluido dentro de áreas protegidas (ver Anexo 3, Tabla 15). Un proyecto PNUD-FMAM en curso está estableciendo áreas marinas y costeras protegidas de múltiples usos (AMCP-MU) en tres de las principales regiones biogeográficas costeras de Chile, pero la mayoría de los ecosistemas marinos permanecen totalmente desprotegidos y los esfuerzos de conservación marina quedan fuera de cualquier propuesta mayor para las áreas protegidas en Chile.

12. De esta manera, si bien la selección de sub-sistemas de AP públicas en Chile es amplia, no entrega niveles adecuados de cobertura a la biodiversidad y a los ecosistemas terrestres y marinos. Algunos de los tipos de vegetación con los mayores niveles de endemismo se encuentran dentro de aquellos con el menor % de cobertura del SNASPE, dejando a la biodiversidad de importancia mundial expuesta a amenazas. Un estudio anterior seleccionó 68 sitios prioritarios para crear nuevas áreas protegidas y tratar algunos de los vacíos más críticos. Sin embargo, más del 50% de estos sitios se encuentran en terrenos privados.

13. Además de la limitada cobertura dentro de las áreas protegidas existentes, algunas de las Zonas de Vegetación que actualmente están "protegidas" están ubicadas, de hecho, dentro de APs que son demasiado pequeñas para proporcionar una viabilidad y preservación a largo plazo de la integridad

ecológica, o se encuentran en áreas de terreno aisladas, evitando el libre movimiento de especies entre áreas protegidas. La preponderancia de áreas protegidas públicas pequeñas o aisladas en algunas regiones (especialmente en el centro de mayor población del país) también limita su sustentabilidad ecológica, si poseen una insuficiente cobertura y continuidad altitudinal y latitudinal para tener en cuenta la migración de ecosistemas y especies para responder a posibles impactos de cambio climático. Nuevamente, la función de las reservas privadas es primordial para tratar la expansión y/o conectividad entre AP públicas.

14. Chile busca abordar estos desequilibrios en la cobertura de ecosistemas de sus áreas protegidas, pero dadas las estructuras de tenencia de tierras y las limitaciones financieras del Gobierno, la expansión del SNASPE en sí no es una opción. En cambio, el Gobierno está buscando un cambio desde un sistema difuso de AP públicas a uno en el cual las AP más significativas del país sean manejadas dentro de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) consolidado y donde las responsabilidades sean compartidas entre diferentes actores. Esto incluye a otras instituciones públicas que actualmente tienen más de un 7% del país bajo alguna forma de protección. También incluye a las AP privadas, que son de suma importancia para cubrir los vacíos de conservación, pero que no tienen posición legal o apoyo oficial.

### **Contexto Institucional, Político y Legislativo de las Áreas Protegidas**

15. La Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, bajo la Secretaría General de la Presidencia, es la institución oficial en Chile para la coordinación, análisis y consulta de asuntos ambientales, incluido el desarrollo y la ejecución de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y sus planes de acción y la Política Nacional sobre Áreas Protegidas. Sin embargo, CONAMA por sí misma no maneja ningún área protegida. Los diferentes grupos o sub-sistemas de AP en Chile están bajo el mandato de diferentes instituciones y no existe un conjunto general y unificado de políticas, leyes y reglamentos para las áreas protegidas en Chile. Al menos unos 21 instrumentos legales regulan diferentes tipos de áreas protegidas en Chile, aunque no todos han entrado en vigor, y otros son demasiado generales y carecen del detalle necesario para generar reglamentos aplicables y mecanismos de aplicación. La Tabla 10, en el Anexo 3, entrega detalles sobre las responsabilidades institucionales y el marco legal en Chile.

16. También existe una variedad correspondiente de objetivos de manejo y niveles de rigurosidad de conservación para las diferentes áreas protegidas y sub-sistemas. Dentro del SNASPE, todas las categorías de áreas protegidas están manejadas bajo estrictas directrices de conservación. Las directrices para otras áreas protegidas públicas fuera del SNASPE se mantienen poco sistemáticas. Si bien las áreas protegidas privadas aún no han sido aprobadas a nivel nacional, la mayoría está manejada principalmente para conservación y con estrictos controles sobre otras actividades. Sin embargo, en general, las áreas protegidas en Chile han sido manejadas principalmente para objetivos de conservación tradicionales, aunque la conservación de la biodiversidad no sea un objetivo el objetivo establecido para muchas. Más bien, el establecimiento ha sido guiado por el deseo de preservar áreas de valor escénico que estaban lejos o tenían poco valor económico, (siendo la conservación de la biodiversidad un objetivo secundario en el caso de los Parques Nacionales y las Reservas Nacionales). Aparte de estas dos categorías, la función de las áreas protegidas en la conservación de la biodiversidad aún debe definirse en su totalidad.

17. Las zonas de múltiples usos dentro de las AP no están ampliamente permitidas en Chile. Las Reservas Nacionales (parte del SNASPE) permiten técnicamente las zonas de múltiples usos (por ejemplo, para el turismo, la producción forestal, el uso sustentable de la fauna o flora, las actividades sustentables de agricultura y ganadería), pero en la mayoría de los casos estas unidades están manejadas por CONAF como si fueran Parques Nacionales donde no se permite los múltiples usos. Los Sitios Protegidos de Patrimonio Nacional permiten los múltiples usos, pero están limitados principalmente al turismo. Actualmente, las Áreas Marinas y Costeras Protegidas están elaborando las directrices para el uso múltiple (a través de un proyecto PNUD-FMAM), con políticas y reglamentos para zonas de

múltiples usos para la pesca y el turismo en la fase de demostración piloto en tres áreas protegidas. Finalmente, algunas Áreas Protegidas Privadas permiten los múltiples usos (silvicultura, uso de aguas, turismo). La Tabla 6 del Anexo 3 entrega un resumen de los objetivos de las categorías de manejo seleccionadas.

Categoría de Manejo de AP	Institución de Manejo de AP	Objetivos de Manejo de AP	Categoría Equivalente de IUCN
Área Silvestre Prístina (SNASPE)	CONAF	Región o área con flora y fauna natural sin modificar, con asentamientos y comunicaciones rústicas, sin caminos para tráfico motorizado y con prohibición de explotación comercial.	Categoría I: Reserva Natural Estricta
Parque Nacional (SNASPE)	CONAF	Áreas extensas establecidas para proteger y conservar la belleza escénica natural y la flora y fauna chilena. Las actividades educativas, científicas y/o recreativas son permitidas siempre que sean compatibles con los objetivos de conservación.	Categoría II: Parque Nacional
Monumento Natural (SNASPE)	CONAF	Los Monumentos Naturales son por lo general áreas limitadas, establecidas para preservar una característica específica o especies de flora o fauna de valor estético, histórico o científico. Bajo protección absoluta, excepto para investigación científica o inspección oficial.	Categoría III: Monumento Natural
Reserva Nacional (SNASPE)	CONAF	Regiones establecidas para conservación y uso – bajo supervisión oficial – de sus riquezas naturales, en las cuales la flora y fauna están protegidas en el mayor grado posible, de acuerdo con los objetivos para los cuales estas áreas fueron creadas.	Categoría IV: Área de Manejo de Hábitat / Especies
Sitios Protegidos de Patrimonio Nacional	Ministerio de Bienes Nacionales	Propiedades del Estado del Ministerio de Bienes Nacionales con objetivos de conservación ambiental, protección de patrimonio y planificación y manejo sustentable de los recursos	Categoría IV: Área de Manejo de Hábitat / Especies
Parques Marinos	SERNAPESCA (Min. Economía)	Propiedades marinas del Estado con objetivos de conservación ambiental y protección del patrimonio.	Categoría II: Parque Nacional
Reservas Marinas	SERNAPESCA (Ministerio de Economía)	Propiedades marinas del Estado con objetivos de conservación ambiental, protección de patrimonio y planificación y manejo sustentable de los recursos	Categoría IV: Área de Manejo de Hábitat / Especies
Santuarios de la Naturaleza	Consejo de Monumentos Nacionales	Propiedades privadas o del Estado de interés de conservación para la ciencia o el Estado.	Categoría V: Paisaje terrestre / marino protegido
Áreas Protegidas Marinas y Costeras	DIRECTEMAR, Inter - Institucional	Áreas marinas y costeras del Estado de interés de conservación y recuperación de especies.	Categoría VI: AP para manejo de recursos
Áreas Libres de Caza	Servicio Agrícola y Ganadero	Áreas del Estado o privadas donde está prohibido cazar, especialmente aves.	ND
Áreas de Interés Científico para la Minería y la Observación Astronómica	Ministerio de Minería	Terrenos privados o del Estado donde las actividades mineras requieren permiso presidencial para ser desarrolladas. El objetivo original fue evitar la interferencia de las actividades mineras con la instalación de observatorios internacionales en el norte de Chile. En la actualidad el uso ha sido ampliado a la conservación de la biodiversidad.	ND
Sitios RAMSAR	CONAF	Áreas de humedales privadas o del Estado de interés para garantizar su uso sustentable.	Categoría VI AP para manejo de recursos
Zonas / Centros de Interés Turístico	SERNATUR	Terrenos privados o del Estado de interés de conservación debido al valor de su paisaje para el turismo	Category III: Monumento Natural

18. Con respecto al marco regulador sistémico para los diferentes sub-sistemas, el sub-sistema más grande y formal, el SNASPE; es manejado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) que es administrada por el Ministerio de Agricultura. Las áreas protegidas individuales dentro del SNASPE funcionan bajo la Convención de Washington, ya que la ley creadora del SNASPE, si bien fue publicada en 1984, aún no entra en vigor debido a la situación legal actual de CONAF. En el caso de los Santuarios

de la Naturaleza, los Sitios RAMSAR y las Reservas de Biosfera, el marco legal existente les entrega las bases para la designación formal de las áreas protegidas bajo estas categorías de manejo, pero no especifica las exigencias o las directrices para la administración y manejo financiero de las unidades de AP. Los Sitios Protegidos de Patrimonio Nacional, manejados por el Ministerio de Bienes Nacionales, no poseen una estructura consolidada y requieren muchas disposiciones institucionales y políticas para aclarar sus objetivos de manejo y mecanismos reguladores. Por último, con respecto a las AP privadas, CONAMA aprobó en el año 2003 un Decreto de Áreas Protegidas de Propiedad Privada que establece categorías de manejo, planes de manejo y procedimientos para la creación de Áreas Protegidas de Propiedad Privada, pero este decreto fue rechazado por la Contraloría General de la República y las AP privadas permanecen sin una posición legal oficial en Chile.

19. Reconociendo la existencia de deficiencias en su sistema de áreas protegidas, y la oportunidad presentada por el conjunto de áreas protegidas fuera del SNASPE formal, el Gobierno de Chile aprobó una nueva Política Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) en diciembre de 2005. La PNAP sienta las bases para el manejo de áreas protegidas públicas y privadas y exige el establecimiento de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas (SNAP). El objetivo de la PNAP consiste en “crear e implementar un Sistema de Áreas Protegidas, terrestres y marinas, públicas y privadas, que represente adecuadamente la diversidad biológica y cultural de la nación, garantizando la protección de los procesos naturales y el suministro de los servicios de ecosistemas para el desarrollo sustentable del país, para el beneficio de las actuales y futuras generaciones” En marzo de 2007 se aprobó un Plan de Acción de la PNAP, el cual identifica como una prioridad la consolidación de las AP existentes, y en particular, la garantía de los fondos necesarios para la implementación eficaz del SNAP. Dentro de las acciones prioritarias del plan existe la necesidad de: (i) identificar y dar prioridad a las necesidades de financiamiento para el manejo público de las AP, incluyendo la estructuración de fondos públicos para esto de manera coordinada, y (ii) determinar nuevos y diferentes mecanismos de financiamiento para el manejo de las AP.

### **Contexto Socioeconómico**

20. Chile ha experimentado un crecimiento sostenido durante las últimas dos décadas. Su modelo de crecimiento económico está basado en la exportación de productos minerales (45%), de productos agrícolas (10%), y de productos manufacturados (45%). Si bien la producción industrial se ha diversificado y la proporción de productos metalúrgicos y maquinaria está aumentando, la mayoría de las exportaciones siguen siendo de artículos producidos a partir de materias primas provenientes de los sectores agrícolas, pesqueros o forestales. La naturaleza de la economía chilena, altamente orientada a las exportaciones, centrada en las materias primas, crea una dependencia en los ciclos impredecibles de los precios internacionales, y también tienen un impacto en el medio ambiente. Estos dos factores suponen desafíos para el futuro de la economía chilena. En el corto plazo, no se esperan variaciones negativas en los actuales precios altos de las materias primas, pero la necesidad de aumentar la protección ambiental es evidente. Esto incluye fortalecer las políticas sectoriales y garantizar también que las muestras representativas de los ecosistemas nacionales sean protegidas a través de áreas protegidas eficientemente manejadas. Como indicáramos anteriormente, el SNASPE actual no incluye todos los diferentes ecosistemas de Chile y el Gobierno propone tratar esto a través de su reciente Política de AP, buscando establecer un sistema integral de AP.

21. Este sistema integral salvaguardaría los bienes biológicos del país y los servicios ecológicos que éstos proporcionan para los sectores productivos como las pesqueras, la agricultura y el turismo. En efecto, uno de los sectores crecientes de Chile es el turismo, siendo las principales atracciones los lugares de belleza natural, muchos de los cuales se encuentran en áreas protegidas. En el año 2005, el turismo creció cerca de un 13,6% con aproximadamente 2 millones de visitantes, lo que generó más de US\$ 4,5 mil millones de dólares, de los cuales US\$ 1,5 mil millones fueron atribuidos a visitantes extranjeros. El turismo está particularmente relacionado con el manejo de las áreas protegidas. Por un lado, los sub-

sistemas de AP protegen los bienes esenciales para el turismo y por el otro, estos turistas podrían pagar entrada y de cuotas por concesiones en las AP (provenientes de hoteles, de operadores turísticos, de otros administradores de instalaciones, etc.). Además, las actividades de turismo de aventura tales como la pesca deportiva, los paseos en balsa (*rafting*), el canotaje y el montañismo también se están haciendo muy populares. El Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) está llevando a cabo un programa nacional a gran escala para promocionar el turismo de naturaleza, incluyendo el desarrollo de seis Rutas Turísticas en diferentes partes del país (el Altiplano Andino; Iquique – *Humberstone*; la Carretera Austral; O'Higgins - Torres del Paine; Magallanes - Tierra del Fuego; y Cabo de Hornos), las cuales incorporan varias áreas protegidas como atracciones. Si bien no se dispone de datos generales sobre los niveles de visita actuales y proyectados a las AP en Chile, durante el diseño del Proyecto se realizó un análisis del impacto potencial de las dos primeras Rutas Turísticas enumeradas anteriormente, que están ubicadas en las regiones de Arica, Parinacota y Tarapacá y que abarcan cinco AP (los Parques Nacionales del Lauca e Isluga; Las Reservas Naturales de Las Vicuñas y la Pampa del Tamarugal, y el Monumento Nacional del Salar de Surire). En total, la zona en la cual se ha establecido la Ruta Turística recibe aproximadamente 25.000 visitantes por año, pero se espera que la promoción turística y las mejoras en infraestructura y accesos aumenten esta cifra a 74.000 por año para el 2012 (ver Anexo 5).

22. En parte, debido al crecimiento económico sostenido, Chile cuenta con uno de los niveles más altos de Índice de Desarrollo Humano (IDH) de América Latina (0,867), pero paradójicamente también posee uno de los más altos niveles de desigualdad de la región, según indicado por Gini, de 54. Su sólida población de 16,6 millones de habitantes y su extenso territorio dan como resultado un bajo promedio de densidad de población ( $22/\text{km}^2$ ); sin embargo, aproximadamente el 60 por ciento de la población se concentra en la zona central de Chile. Por un lado esto significa que las más altas densidades y presiones sobre la biodiversidad corresponden en gran medida a la ecoregión mediterránea que posee uno de los más altos niveles de endemismo, aunque es la más sub-representada en el patrimonio de las AP. Por otro lado, esto significa que existen grandes tramos del país que aún están escasamente poblados. La mayor parte de las áreas protegidas de Chile se localizan en dichas zonas, a menudo en escenarios extremos (principalmente desiertos, montañas, y ecosistemas sub-antárticos). Las comunidades dentro y alrededor de las áreas protegidas son comunidades bastante pobres y altamente dependientes de los recursos naturales. Por ejemplo, en la región de las Rutas Turísticas del Altiplano Andino y de Iquique – *Humberstone* descritas anteriormente, las comunas de Putre, Colchane y Pozo Almonte, con una población total de 14.456 habitantes, principalmente de comunidades indígenas Aymará, dependen casi totalmente de la agricultura a pequeña escala (ej. quínoa, papas) y de la ganadería (ovejas, ganado, y camélidos tales como alpacas y llamas), así como también de algunas operaciones mineras limitadas. Así, además de aumentar las visitas a la AP (y los ingresos), el desarrollo del turismo de naturaleza, del turismo de aventura, etc., probablemente también tenga un impacto significativo (en algunas unidades de AP) sobre el ingreso y las oportunidades de empleo, que permitirá a los habitantes locales complementar las estrategias de subsistencia existentes.

## **Parte 1B: Acciones Iniciales**

### **Amenazas a la biodiversidad dentro de las Áreas Protegidas**

23. La mayoría de las amenazas a la biodiversidad en Chile se concentran en el paisaje productivo, donde se concentran las actividades económicas y los asentamientos humanos y donde las protecciones ecológicas son limitadas. Éstas han sido descritas anteriormente. La declaración oficial de un territorio dado como área protegida le confiere exigencias especiales como evaluaciones del impacto ambiental y, como resultado, ayuda a reducir la amenaza. Sin embargo, en algunas partes de Chile, las actividades en el paisaje productivo que se encuentra fuera de la AP también impactan negativamente a la biodiversidad dentro de ellas, a pesar de estos reglamentos y en particular cuando la eficiencia en el manejo de la AP es baja. Probablemente, la amenaza más importante de todas proviene de la contaminación del agua y del

aire a partir de fuentes que están fuera de los límites del AP. Por ejemplo, la calidad del agua se ve afectada por sobrecargas de sedimentos y sustancias químicas provenientes de actividades agrícolas corriente arriba (el uso de maquinaria pesada, de fertilizantes, plaguicidas y otros contaminantes) y de actividades industriales (minería, fábricas de celulosa y papel, acuicultura y plantaciones forestales), mientras que la cantidad de agua también se ve afectada por el desarrollo hidroeléctrico, que es una prioridad nacional en Chile. Este tipo de amenaza es más importante en las AP de las zonas centrales, donde las densidades de población son más altas y donde se concentran las actividades productivas del sector (agricultura, industria). Es mucho menos importante en las zonas más al norte y al sur, donde las AP se localizan en áreas alejadas de estas actividades productivas más intensas.

24. A lo largo del país, además de estas amenazas que surgen del paisaje productivo que los rodea, los ecosistemas y especies dentro de las áreas protegidas también se ven afectados por varias formas de presión directa y degradación. Por ejemplo, muchas AP con altos niveles de visita denuncian que los impactos de los visitantes (basura, daños a los hábitats frágiles, e incendios accidentales) constituyen su único y gran desafío de manejo. Además, la extracción ilegal y/o insostenible de recursos es una importante amenaza tanto en los ecosistemas marinos y costeros (a partir de la sobre pesca y las prácticas de pesca destructiva que llevan a un descenso de las existencias de peces, a interrupciones de las cadenas alimentarias, y a descensos en el funcionamiento de los ecosistemas) como en los ecosistemas terrestres (a partir de la cosecha de madera y leña, la caza y el comercio de flora nativa y fauna en peligro de extinción). El nivel de capacidades para el manejo, monitoreo y aplicación eficientes en muchas de las AP de Chile es una limitación crítica en la prevención de dichas amenazas, y en algunas AP, la falta de políticas claras de manejo o de objetivos de conservación limita aún más el control efectivo de los impactos. Detalles adicionales sobre las amenazas a las áreas protegidas de Chile, y sus causas principales, se entregan en el Anexo 2.

### **Solución a Largo Plazo para Fortalecer el Manejo de las Áreas Protegidas**

25. Como resultado de los niveles ampliamente diferentes de amenazas en el patrimonio de AP en Chile, las respuestas y costos de manejo deben ser diferentes en las distintas regiones y para las diferentes unidades de AP. Una respuesta nacional eficaz para el manejo y conservación de áreas protegidas requerirá entonces de análisis que sean eficientes en cuanto a los costos a nivel nacional (en todo el sistema). Además, dados los vacíos de cobertura de los ecosistemas del SNASPE (ver párrafos 11, 12 y la Tabla 12 del Anexo 3), se necesitará una propuesta más amplia a nivel nacional para incluir tanto a las AP públicas bajo diferentes instituciones, como a otras áreas bajo propiedad privada. Así, la solución de Chile a largo plazo para la conservación de la biodiversidad a través de áreas protegidas es una propuesta nacional consolidada de AP que conserve los ecosistemas de mayor valor de biodiversidad en Chile a través de AP bajo diferentes formas de dominio, todas las cuales son manejadas bajo estándares de mandato nacional para cumplir con los objetivos nacionales de conservación de una manera eficiente en cuanto a costos. Esto es ratificado en su Política Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) que exige el establecimiento de un nuevo Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas (SNAP).

26. Aunque el patrimonio de AP existente entrega una base sólida sobre la cual construir, también existe una serie de debilidades. De este modo, durante el diseño del proyecto se llevaron a cabo varias evaluaciones para determinar los diferentes aspectos de efectividad de las actuales AP en Chile para la conservación de la biodiversidad, y así identificar la propuesta más eficiente en cuanto a costos para fortalecer un enfoque nacional (de todo el sistema) para el manejo de áreas protegidas. Estas evaluaciones incluyeron la Tabla de Puntuación de Desarrollo de Capacidades, la Tabla de Puntuación de Sustentabilidad Financiera y las Herramientas para el Seguimiento de la Efectividad de Manejo.

27. La *Tabla de Puntuación de Desarrollo de Capacidades* (ver Anexo 6) fue completada por una gama de actores institucionales pertinentes - CONAMA, CONAF, La Subsecretaría de Marina y SERNATUR – basándose en el análisis de toda la capacidad institucional a nivel nacional para el manejo de áreas protegidas. El análisis general mostró que las puntuaciones promedio fueron más bajas para la capacidad sistémica en contraposición a las capacidades institucionales o individuales, indicando la necesidad en Chile de un proyecto enfocado en el fortalecimiento / consolidación del sistema general de AP. Además, entre los elementos más críticos para el desarrollo de capacidades se incluyó: 1) la capacidad de las instituciones de AP para movilizar información, para desarrollar y monitorear planes de manejo; 2) la implementación de planes de manejo de manera oportuna; 3) la capacidad de las instituciones de AP para movilizar el financiamiento y los recursos humanos y materiales suficiente; 4) la efectividad de los mecanismos institucionales para el monitoreo, la evaluación, la entrega de informes y el aprendizaje; y 5) la efectividad de los sistemas de capacitación, orientación y aprendizaje para el personal.

28. La *Herramientas para el Seguimiento de la Efectividad de Manejo* (ver Anexo 8) fueron completadas por CONAF para un conjunto de muestra de 32 áreas protegidas en el sub-sistema de AP del SNASPE, incluidos 12 Parques Nacionales, 16 Reservas Nacionales y 4 Monumentos Naturales<sup>2</sup>. Éstos fueron seleccionados para cubrir la gama de categorías en el SNASPE existente para determinar las debilidades claves en el manejo y para proporcionar un conjunto de muestra para el monitoreo del impacto del proyecto. El puntaje promedio obtenido por el conjunto de muestra de 32 AP fue 55 (nivel *Medio*). La puntuación general muestra que 10 AP (31,3%) están en nivel *Alto* (puntaje entre 61 y 96), 16 AP (50%) están en nivel *Medio* (puntaje entre 45 y 60), y 6 AP (18,7%) están en nivel *Bajo* (puntaje bajo 45). En general, la puntuación de dos elementos -- contexto (importancia, amenazas y ambiente de políticas) y planificación (diseño y planificación de áreas protegidas) – sacaron mejor puntaje que los otros tres elementos -- inversión (recursos necesarios para llevar a cabo el manejo), proceso (la manera en que se dirige el manejo), y resultados/productos (implementación de los programas y acciones de manejo y la medida en la cual se lograron los objetivos). Los elementos específicos en los cuales las AP obtuvieron los menores puntajes son: 1) el trabajo de encuestas e investigación no está dirigido a las necesidades de manejo de AP; 2) los presupuestos disponibles no son adecuados para las necesidades básicas de manejo, 3) el contacto entre los administradores de AP y los operadores turísticos existe pero está confinado en gran medida a asuntos administrativos o regulatorios; 5) las entradas se recolectan pero van directo al gobierno central y no son devueltas a las áreas protegidas o a sus alrededores; y 6) existe un monitoreo y evaluación *ad hoc*, pero no hay una estrategia general, no existe una recolección regular de los resultados, y los resultados no son usados sistemáticamente para el manejo.

29. La *Tabla de Puntuación de Sustentabilidad Financiera* (ver Anexo 7), completada por el mismo conjunto de instituciones y basada en el análisis de la capacidad financiera general de las 167 áreas protegidas públicas existentes en Chile, mostró un nivel medio a bajo. De los tres componentes, el de “Planificación comercial y otras herramientas para el manejo eficiente en cuanto a costos” fue hasta el momento el componente más débil de los tres componentes generales medidos (siendo los otros dos “Marcos de gobernabilidad que permiten el financiamiento sustentable de las AP” y “Herramientas y sistemas para la generación y movilización de ingresos”). Sin embargo, los elementos específicos más problemáticos fueron diseminados en los tres componentes, e incluyeron: 1) apoyo legal, de políticas y regulador para la generación de ingresos por parte de las AP; 2) apoyo legal y regulador para el establecimiento de fondos de inversión o de fideicomiso; 3) presupuesto del gobierno mejorado para los sistemas de AP; 4) sistemas para el monitoreo y entrega de informes sobre desempeño del manejo financiero; 5) métodos para la asignación de fondos a través de los sitios de AP individuales; 6) sistemas efectivos de recolección de tarifas; 7) estrategias de comercialización y comunicación para los

---

<sup>2</sup> La herramienta METT será completada por las otras 135 áreas protegidas existentes en Chile, durante el primer año del proceso de implementación del proyecto

mecanismos de generación de ingresos; 8) esquemas de pagos operativos de los servicios ambientales (PSA) para las AP; y 9) programa de capacitación de las AP sobre mecanismos de generación de ingresos.

30. Estos análisis indican que antes de que pueda establecerse, y eventualmente ampliarse, un sistema consolidado y eficaz para cubrir los vacíos de los ecosistemas, Chile debe primero eliminar las barreras financieras y operativas que son críticas para la efectividad de manejo de las AP en el patrimonio existente de AP. Las más críticas de estas barreras son descritas en detalle a continuación. Éstas son:

- i. Limitación para la generación de ingresos
- ii. Inversiones limitadas de instituciones de desarrollo y sectores productivos para el manejo de áreas protegidas;
- iii. Marcos y procedimientos operativos deficientes;
- iv. Capacidades institucionales e individuales débiles para la planificación y manejo financiero.

### **Barreras para un eficiente manejo financiero y operativo de las áreas protegidas**

#### *Barrera 1: Limitaciones para la Generación de Ingresos de las Áreas Protegidas*

31. En general, los recursos financieros para las áreas protegidas en Chile no son adecuados para apoyar las funciones de planificación y manejo a niveles como para proporcionar una óptima conservación de la biodiversidad. El SNASPE, que representa los sub-sistemas de áreas protegidas más importantes, tiene un presupuesto anual de aproximadamente US\$ 7,05 millones para 95 áreas protegidas. En un nivel más amplio, el SNASPE, junto con las demás instituciones públicas con responsabilidad directa de las AP en el país, cuentan con un presupuesto anual de aproximadamente US\$ 9,19 millones para 167 áreas protegidas. Los análisis realizados durante el diseño del Proyecto muestran que estas instituciones públicas requerirían aproximadamente US\$ 23,9 millones por año para implementar programas de manejo y conservación efectiva (Tabla 3), lo que implica un vacío de financiamiento de un 62% para las AP públicas. Chile está buscando reducir este vacío a través del aumento de las asignaciones de presupuesto por parte del gobierno. Sin embargo, dado el tamaño del vacío y las limitaciones del presupuesto del Gobierno, el país debe desarrollar nuevos mecanismos y propuestas para generar y/ o capturar ingresos para las AP. Análisis adicionales durante la fase preparatoria indican que el vacío de financiamiento podría reducirse a un 40% a través de mecanismos aplicables en el corto plazo (pago de entradas, concesiones y esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) hídricos) y a un 15%, a través de otros mecanismos en el mediano y largo plazo (tarjetas de crédito verdes, impuestos ambientales, etc.) Este análisis es resumido en el Anexo 4. Si bien esto demuestra ser un buen potencial para cerrar el vacío, numerosas limitaciones están evitando que Chile aproveche estas oportunidades.

32. El análisis indica que existe un fuerte potencial en Chile para fortalecer los mecanismo de ingreso existentes, tales como el cobro de entrada a los visitantes, las concesiones, artículos para la venta, y para desarrollar nuevos mecanismos tales como pagos por los servicios ambientales, impuestos ambientales y tarifas a usuarios, tarjetas de crédito verdes y otros programas de pago. Sin embargo, en la actualidad existen *leyes, políticas y mecanismos insuficientes* para apoyar una estrategia de este tipo. Por ejemplo, las barreras legales e institucionales existentes no permiten a las áreas protegidas retener los ingresos generados a través de las visitas y el uso, las concesiones, etc., los cuales pasan desde la AP a las instituciones que la manejan, donde pasan a formar parte del presupuesto institucional general (del cual las AP son sólo una pequeña parte dentro de todas las instituciones pertinentes). En el caso del SNASPE, las ganancias a partir del cobro de entradas, de las concesiones y de la venta de artículos pasa directamente a CONAF en vez de permanecer dentro de los sub-sistemas de áreas protegidas (en la práctica, CONAF asigna estos dineros de vuelta a las unidades de AP dentro del SNASPE, pero no está obligado a hacerlo). Tal situación no proporciona incentivos a las áreas protegidas para aplicar el cobro de entrada a visitantes y usuarios o para desarrollar otros mecanismos de auto financiamiento (pagos por

servicios ambientales), y de hecho sólo unas pocas AP en Chile cobran tarifas de algún tipo, de modo que existe muy poca experiencia en el país en los que se refiere a mecanismos alternativos de financiamiento para las AP. Además, las limitaciones sobre las concesiones privadas (por ejemplo, sobre el ecoturismo) dentro de las AP, y otros controles sobre los múltiples usos son un fuerte desincentivo para las comunidades locales y el sector privado para invertir en AP, y como resultado, las inversiones y asociaciones privadas en áreas protegidas públicas en Chile son escasas.

33. La capacidad de las AP para generar ingresos también se ven limitadas por *barreras legales y de políticas*. Las APP, que aún no son reconocidas oficialmente bajo las leyes chilenas, no están autorizadas a tener acceso a financiamiento de desarrollo público, ni tampoco pueden utilizar incentivos de financiamiento tales como deducciones fiscales ni servidumbres, las cuales mejorarían enormemente la su viabilidad financiera. Esto es particularmente preocupante en la zona central de Chile, donde muchos de los más importantes ecosistemas terrestres / tipos de vegetación sub-representados se encuentran principalmente en propiedades privadas, y la adquisición de terrenos por parte del gobierno es altamente improbable, debido a las restricciones financieras fiscales y a la competencia con otras prioridades nacionales. Ambas limitaciones están siendo tratadas por un grupo de abogados privados bajo el auspicio de una iniciativa de TNC-AMCHAM, con el apoyo del equipo del PDF, que han preparado una propuesta inicial para la creación de servidumbres de conservación, modificando el actual Código Civil Nacional. Esta propuesta será presentada al Congreso el 2008. Paralelamente, se está preparando otra propuesta para diseñar incentivos fiscales para los propietarios privados, los cuales podrían asignar sus tierras para conservación como APP. Esta propuesta está siendo analizada con el Ministerio de Hacienda y se espera obtener el apoyo del Gobierno para que sea presentada al Congreso el 2008.

34. Además de los asuntos legales y políticos, la generación de ingresos a partir del turismo o de otras Fuentes, incluido el Gobierno, se ve aún más limitada por: (a) una escasez de ejemplos en terreno que puedan proporcionar experiencias y buenas prácticas en temas tales como los mecanismos de recolección, los niveles tarifarios proporcionales a los servicios entregados, entre otros; (b) capacidades institucionales e individuales débiles para la supervisión operativa y financiera para los mecanismos de generación de ingresos en terreno (ve barrera 4); y (c) una mala interpretación del valor económico que tienen las AP para la economía chilena. Esta última limitación está relacionada particularmente con las contribuciones que hace el Gobierno y el sector productivo a las áreas protegidas y tiene que ver con el tema subyacente de una baja conciencia sobre el papel que desempeñan las áreas protegidas.

35. La baja conciencia de la diversidad de tipos y objetivos de las áreas protegidas en Chile, y de cómo cada una puede entregar importantes servicios de ecosistemas para la economía, limita el apoyo y la voluntad pública para nuevas estrategias de financiamiento. Los chilenos, en general, tienen la percepción que las AP están ubicadas en lugares remotos, donde no vive nadie, y como son de dominio público, deben ser gratis para todos. Además, la mayoría de los chilenos asocia las áreas protegidas solo con una categoría de manejo, los Parques Nacionales, y solo ven las áreas protegidas como territorios donde está estrictamente prohibido el uso de los recursos naturales. Por estas razones, el apoyo público para mejorar la capacidad de manejo, el financiamiento y los servicios de las AP es bajo, ya que los chilenos no relacionan las áreas protegidas con muchos servicios, ni creen necesario que esté ubicadas en áreas de gran población ni en terrenos privados.

36. Si bien los usuarios de AP muestran percepciones positivas frente a las AP, éstas aún están subvaloradas tanto por el público en general como por los encargados de la toma de decisiones, en términos de la relación de la biodiversidad y los ecosistemas naturales con el desarrollo sustentable y la economía local y nacional. Existe muy poca comprensión acerca de los efectos que puede ocasionar la pérdida de la integridad del ecosistema sobre los medios de subsistencia, particularmente en el largo plazo, o de los beneficios económicos de los servicios del ecosistema para sectores claves de la economía. Por el contrario, las decisiones de políticas y de manejo tienden a recurrir a las perspectivas económicas

tradicionales para cuantificar los beneficios y costos de opciones alternativas, y no logran reconocer el gran número de beneficios monetarios y no monetarios que fluyen de las AP para los diferentes actores involucrados. Como resultado, el financiamiento de las AP en Chile es considerado un costo, más que una inversión en desarrollo.

37. La orientación tradicional de los sectores productivos en Chile, que se basa principalmente en la cuantificación de los costos y de los beneficios de las alternativas productivas, no reconoce la contribución económica que entregan los servicios ambientales ni los demás beneficios monetarios y no monetarios que se originan a partir de las áreas protegidas. El Valor Total Económico de las áreas protegidas para la economía chilena es desconocido, pero un estudio realizado durante la etapa preparatoria<sup>3</sup> calcula que las AP existentes contribuyen con aproximadamente US\$ 64 millones por año sólo al sector turístico de Chile. La información acerca del valor de servicios ambientales específicos, en especial para sectores productivos como la silvicultura, la minería y el abastecimiento de agua, también está poco desarrollada. Una mejor comprensión de los estrechos vínculos entre las áreas protegidas y la disponibilidad de recursos naturales para apoyar las actividades productivas mostraría que el Gobierno de Chile y sus sectores productivos subvaloran los servicios ambientales y no logran aprovechar las oportunidades estratégicas para el desarrollo económico<sup>4</sup>.

38. Actualmente, SERNATUR está desarrollando un programa de 4 años con un costo de US\$ 40 millones para aumentar sustentablemente el ingreso a partir del turismo internacional, a través de un modelo de manejo integrado para el desarrollo turístico de Chile. Este programa tiene tres componentes – diversificación de las ofertas turísticas; fortalecimiento de las instituciones turísticas; y mejoras a la competitividad empresarial por medio del fortalecimiento de organizaciones y del aumento de oportunidades de rentabilidad – y está enfocado en seis Rutas Turísticas a lo largo de Chile, las cuales fueron seleccionadas principalmente por su proximidad con los centros turísticos existentes y sus altas concentraciones de atracciones turísticas, de gran interés potencial para los turistas extranjeros. En la etapa inicial, los esfuerzos de SERNATUR se aplicarán para aumentar el turismo en las regiones de estas seis Rutas Turísticas, pero sin enfocarse específicamente en las áreas protegidas. Sin embargo, esto ofrece la oportunidad para asociarse con este sector productivo y con los gobiernos regionales, con las áreas protegidas y con instituciones a lo largo de estas rutas para demostrar cuántas de las limitaciones mencionadas anteriormente pueden superarse, entregando beneficios tanto para la conservación de la biodiversidad como beneficios positivos a nivel local y regional.

#### *Barrera 2: Inversión Limitada de Instituciones de Desarrollo y Sectores Productivos para el Manejo de AP*

39. La participación limitada de las instituciones de desarrollo y de los sectores productivos para el manejo de las AP restringe la disminución de amenazas en su origen, limitando así la disminución de los costos para mitigación de amenazas y la posibilidad de compartir costos entre instituciones. Esto exacerba los ya importantes vacíos de financiamiento. A nivel del paisaje más amplio, existe una desconexión entre el manejo de las AP y el manejo de los paisajes productivos que va en perjuicio de ambos. Chile no posee un marco legal o de políticas para la definición o establecimiento de zonas de amortiguación o zonas de múltiples usos, y esto limita la capacidad de las AP para trabajar en conjunto en el paisaje productivo y, por ende, compartir costos y reducir las amenazas. En el caso de los ecosistemas marinos, los recursos marinos son de dominio público, y aunque se le han otorgado algunos derechos de usuario a los

<sup>3</sup> Análisis Económico de Áreas Protegidas (CONAMA/PNUD/GEF, PDF B Consultor: Figueroa, E., 2007)

<sup>4</sup> Entre los ejemplos se incluye: la calidad del agua para la acuicultura (el cultivo del salmón es muy importante en Chile) está directamente asociada a la protección de los bosques naturales en las áreas protegidas de las zonas costeras; los suministros de agua potable y de recursos hídricos para la agricultura, minería e hidroelectricidad están asociados a la protección de cuencas, acuíferos, ríos y lagos en áreas protegidas; el turismo de naturaleza depende de las cualidades del paisaje natural de las áreas protegidas.

pescadores (los pescadores artesanales hasta 5 millas afuera y los pescadores industriales hasta 12 millas afuera), las leyes y políticas que rigen el control de uso de este recurso están incompletas. La Política Nacional para Áreas Protegidas (2005) y su Plan de Acción (2006) han establecido como prioridad los cambios legales y regulatorios, pero es probable que no se agilicen los avances en esta área si falta el marco del proyecto del FMAM.

40. Además, no existen mecanismos establecidos a nivel local, regional o nacional para determinar el impacto de la planificación sectorial y del desarrollo de políticas sobre las AP, o para la coordinación de manejo con otros sectores para mejorar la protección de la biodiversidad. Además, las políticas nacionales para la planificación territorial no consolidan la planificación del uso de terrenos rurales con áreas protegidas, y existe muy poca experiencia en la incorporación de los planes de uso de terrenos en paisajes productivos vecinos a áreas protegidas, por ejemplo en la restricción de las actividades de pastoreo y silvicultura, o en la integración de las áreas protegidas a los esfuerzos público-privados de turismo regional (como Sendero de Chile). A nivel de regiones y comunidades, las Estrategias de Desarrollo Regional y los Planes de Desarrollo para la Comunidad tampoco toman en cuenta los requerimientos y posibles beneficios de las áreas protegidas, perdiendo la oportunidad de conservación y de desarrollo económico local. Un vacío similar existe con respecto a matizar los objetivos de conservación de las AP con los objetivos y actividades de las comunidades y territorios indígenas. En conjunto, estas barreras a nivel de planificación integrada del paisaje limitan la capacidad de los administradores de AP para reducir las amenazas a la biodiversidad en el origen y para compartir costos de conservación con otras instituciones y actores.

41. La posición legal de las AP privadas excluye aún más el desarrollo de alianzas estratégicas con propietarios privados para garantizar la conservación en los paisajes público-privados. Varias iniciativas están tratando el tema de las barreras para el establecimiento de AP público-privadas (definidas como AP públicas manejadas por privados, pero también algunas AP privadas con autorización pública), entre las que se incluye el proyecto PNUD-FMAM “Altos de Cantillana”, que busca proteger un completo ecosistema a través de terrenos privados y la demostración de servidumbres de conservación, como un proyecto anterior del FMAM que estableció áreas demostrativas y dejó sembrada la semilla de una red nacional de áreas protegidas privadas (RAPP). Si bien estos esfuerzos mejorarán la viabilidad de las AP en Chile, no proporcionan un vínculo general con el sub-sistema de AP públicas existente, o una estructura para desarrollar la mezcla adecuada de AP privadas para complementarla con las áreas públicas del país y con aquellas dentro de cada eco-región.

42. En Chile existen varios mecanismos de financiamiento a los que puede tener acceso los actores públicos y privados para realizar actividades dentro y alrededor de las AP. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) entrega fondos a instituciones locales para desarrollo, el cual puede incluir acciones de conservación en áreas protegidas. El Fondo CORFO-INNOVA ha designado hasta US\$ 1,4 millones para proyectos de turismo de naturaleza dentro y alrededor de las áreas protegidas en Chile, al cual pueden acceder las áreas protegidas en forma individual, y las comunidades y personas que viven dentro y alrededor de las áreas protegidas. El Fondo de Protección Ambiental financia iniciativas de las comunidades locales para el manejo, la capacitación y la sensibilización ambiental que se relacionen con los Sitios Prioritarios para Conservación de CONAMA. Sin embargo, las AP de chilenas no han aprovechado estos mecanismos de asociación potencial y entienden muy poco cómo desarrollar propuestas de financiamiento o cómo trabajar con socios locales para diseñar e implementar proyectos. Además, en la actualidad las entidades de financiamiento asignan dineros para proyectos ambientales que hacen muy poca referencia, o ninguna, al logro de los beneficios de conservación de la biodiversidad nacional, y ninguno posee una estrategia general o criterios específicos relacionados con las áreas protegidas.

43. Una restricción adicional es que la participación de las comunidades locales y de los actores del

sector privado en el manejo de las AP es limitada. En la mayoría de los casos, las instituciones de manejo de las AP no tienen experiencia, ni políticas ni mecanismos para apoyar la participación de nuevos actores, limitando la participación de grupos tales como propietarios privados, empresas del sector privado, ONGs, comunidades indígenas, universidades y otros en la creación y manejo de las AP. En parte, esto se debe al hecho de que la mayoría de las categorías de AP existentes no permiten los múltiples usos (aparte del turismo), eliminando así los incentivos para coordinación y cooperación. Como resultado, las instituciones de manejo de las AP no incluyen todas las preocupaciones de las comunidades vecinas, ni a otros actores<sup>5</sup> en su planificación y manejo, y pierden la posibilidad de compartir responsabilidades y, posiblemente costos operativos, con estos mismos actores. Por su parte, los actores locales ven muy pocos beneficios en lograr un diálogo o cooperación con las instituciones que manejan las AP, y la mayoría sigue considerando las AP un problema más que una oportunidad. En general, aquellos actores del sector privado que intervienen dentro de las AP (como concesionarios, hoteleros, guías, etc.) operan sobre una base *ad hoc* que varía ampliamente a lo largo de las áreas protegidas y que crea una inseguridad que limita el interés de dichos actores en operar dentro de las AP. En lo que respecta específicamente al sector del turismo, existe una falta de coordinación o consecuencia con respecto a reglamentos y directrices sobre actividades compatibles con el medio ambiente; una falta de consecuencia con respecto a las regulaciones y mecanismos para el pago de entrada por parte de usuarios y visitantes; y una falta de coordinación entre las instituciones que manejan las AP y la industria del turismo público y privado en la diversificación y promoción de áreas protegidas como destinos turísticos.

### *Barrera 3: Marcos y Procedimientos Operativos de las AP Ineficientes y Costosos*

44. Las limitaciones de financiamientos son exacerbadas por la poca eficiencia. El cincuenta por ciento de las AP públicas no posee planes de manejo y ninguna tiene planes comerciales. Además, los procedimientos para la entrega de informes de gastos son deficientes y no están vinculados con los beneficios de conservación, lo que provoca que la asignación a los sitios no sea proporcional a los objetivos de conservación. Con 14 instituciones públicas diferentes y numerosos actores privados responsables de las áreas protegidas en Chile, y la ausencia de un mecanismo de coordinación, existen estándares y enfoques dispares para la planificación y el manejo financiero en las diferentes instituciones. Esto hace difícil determinar la eficiencia en cuanto a costos de las distintas categorías de manejo de AP, lo que es primordial cuando los recursos son escasos. También impide la eficiencia en cuanto a costos a través de economías de escala y evitando la duplicación de funciones y servicios. Además, como los subconjuntos de AP no están coordinados, existe poca capacidad para equilibrar ingresos y costos y para la existencia de mecanismos transparentes para la distribución y uso de los recursos. Esta amenaza incluye también una posible subvención cruzada en las AP, en la apreciación de que algunas AP tienen un potencial limitado de movilización de recursos debido a la necesidad de ser manejadas para estrictos objetivos de conservación, mientras otras (ej. el Parque Nacional Torres del Paine) son manejadas con un criterio más amplio y/o generan ingresos significativos.

45. La falta de una planificación financiera coordinada y eficiente también ha limitado la capacidad de las instituciones que manejan las AP para conseguir oportunidades de financiamiento no presupuestario. Tanto los US\$ 68 millones del Fondo Innova de CORFO, de los cuales un 2% es designado a iniciativas vinculadas con las AP y para el turismo de naturaleza, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que distribuye US\$ 675 millones / año para actividades de desarrollo regional, podrían aportar fondos para apoyar el manejo de las AP, pero por el momento las AP no tienen la capacidad para, o no entienden cómo, tener acceso a esos fondos.

---

<sup>5</sup> Actualmente, el SNASPE está tratando de abordar este tema a través de la creación de consejos consultivos y procesos participativos para la planificación y el manejo territorial de las áreas protegidas. Sin embargo, aún existe una fuerte necesidad de crear capacidades entre los actores locales para desarrollar y manejar las actividades productivas que sean compatibles con la conservación, como es el caso del turismo de naturaleza.