

**BIODIVERSIDAD (II):**

# El actual marco institucional de la conservación en Chile

**Calcagni R., D. García, P. Villarroel, K. Yunis\****\*Miembros de la Corporación Parques para Chile.*

**E**n los últimos diez años, junto con el aumento de las amenazas sobre la diversidad biológica a nivel global, la comunidad internacional ha desarrollado una institucionalidad ambiental cada vez más fuerte y ha promovido el movimiento de las institucionalidades nacionales en su misma dirección. No solo han mejorado en alcance y eficacia la institucionalidad interna de los países desarrollados en materia ambiental, sino que se ha establecido una serie de acuerdos ambientales multilaterales (AAM), entre los que destacan la Convención RAMSAR para Humedales de Importancia Internacional y Hábitat de Aves Acuáticas, y los Convenios de Diversidad Biológica, Cambio Climático y Lucha contra la Desertificación y Sequía, los tres últimos en la década de los '90 (CEAM 2008).

Hasta el año 2010, el marco institucional que cauteaba la protección de la diversidad biológica en Chile disponía de cuatro instrumentos de política pública principales: el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado en Chile (Snaspe), el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), otros instrumentos legales ambientales internos y los AAM.

El sistema estatal de áreas protegidas, tal como está concebido y gestionado, no es un instrumento suficientemente amplio ni flexible como para integrar la perspectiva de conservación de paisajes, debido a que sus unidades son áreas protegidas con límite y disjuntas, no incorpora la protección privada y es fundamentalmente terrestre, incorporando solo recientemente iniciativas de creación de áreas protegidas marinas. No

obstante, existen iniciativas y proyectos que apuntan a subsanar estas limitaciones <sup>1</sup>.

El SEIA exige a los nuevos proyectos de inversión estimar sus posibles daños sobre la diversidad biológica y evitarlos o mitigarlos cuando se considera que estos se producirán. Incorpora también una ventana de participación ciudadana que permite que las comunidades locales demanden el resguardo de los valores culturales de la biodiversidad local que podrían verse afectados. No obstante, el diseño del SEIA data de 1994, en un periodo en que el país tenía un PIB inferior a la mitad del actual. Hoy, numerosos proyectos son de una envergadura y complejidad tales que rebasan la capacidad de control del sistema para cautelar de modo efectivo la diversidad biológica potencialmente amenazada. Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), por ejemplo, no están estandarizados y mucha de la valiosa información sobre la biodiversidad que estos estudios levantan habitualmente no es aprovechable más allá del proceso específico de evaluación. Tampoco el SEIA en su forma actual es capaz de evaluar efectos sinérgicos o antisinérgicos sobre el ambiente natural, ni debe responder formalmente a los compromisos que el país ha contraído en el marco de los AAM que ha firmado y ratificado (CEAM 2008).

Aparte del Snaspe y el SEIA, hay varios otros instrumentos complementarios que protegen la diversidad biológica en Chile. Entre ellos están las disposiciones provenientes de la Ley de Bosques que protegen las nacientes y riberas de cursos de agua, las Zonas de Interés Turístico, las Áreas de Desarrollo Indígena,

<sup>1</sup> El proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas fue ingresado a trámite legislativo en el Congreso Nacional en enero de 2011.

## R E S U M E N

La necesidad de conservación de la biodiversidad ha derivado desde una demanda social de conservación de áreas naturales apreciadas por su belleza, a la conservación de la diversidad biológica y sus funciones ecosistémicas asociadas en un contexto de paisajes antropizados y, con frecuencia, de propiedad privada. Esta situación plantea complejos desafíos. ¿Cómo conservar territorios o paisajes amplios para los cuales no sirve el enfoque tradicional de áreas protegidas con límites precisos y de propiedad y gestión estatal? ¿Cómo integrar los esfuerzos tradicionales de conservación, que tienen objetivos públicos, con los objetivos de agentes privados propietarios de la tierra? ¿Cómo articular de manera sistémica terrenos estatales y privados con los objetivos de conservar biodiversidad y proteger funciones ecosistémicas? Estas interrogantes movilizaron por más de una década investigaciones y trabajos en terreno de CIPMA, el Centro de Estudios Ambientales de la Universidad Austral de Chile y Parques para Chile, explorando figuras jurídicas de derecho privado para la conservación y probando diseños aplicados en otros países para integrar territorios de propiedad privada a la conservación, bajo el enfoque general de ecología de paisajes y de cooperación público-privada para la conservación.

**Palabras clave:** biodiversidad, conservación, áreas protegidas, cooperación público-privada para la conservación, Chile.

## ABSTRACT

*The need for conservation of biodiversity has been derived from a social demand for conservation of natural areas valued for their beauty, conservation of biodiversity, and associated ecosystem functions in the context of anthropogenic landscapes that are often privately owned. This poses complex challenges. What can be done when traditional approaches to protected areas with precise boundaries of ownership and state management are not adequate for conserving extensive landscapes or territories? How can the public goals of traditional conservation efforts be integrated with the objectives of private landowners? How can state and private lands be articulated in a systemic manner so as to achieve the goals of conserving biodiversity and protecting ecosystem functions? These questions have driven more than a decade of coordinated research and field work by CIPMA, the Center for Environmental Studies at the Universidad Austral de Chile, and Parks for Chile. This research has explored how best to adapt property rights regimes and Conservation Law of other countries to create designs for integrating private holdings into conservation projects under a framework of landscape ecology and public-private cooperation.*

**Key words:** biodiversity, conservation, protected areas, public-private cooperation for the conservation, Chile.

los Santuarios de la Naturaleza, las Zonas Libres de Caza, los Libros Rojos de Flora y Fauna, las normas secundarias y otras. La mayor parte de estos instrumentos corresponde a legislación dispersa y anterior a la Cumbre de Río y a la propia Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. Recién en 2011 se está proponiendo una ley para generar una institucionalidad articulada cuyo objetivo principal sea la protección de la biodiversidad, lo que fue advertido por OCDE/CEPAL (2005) en su evaluación ambiental del país.

Si bien el conjunto de instrumentos es amplio y tiene alcances territoriales, lamentablemente ha demostrado ser poco operativo, en especial en casos críticos y políticamente sensibles. Un buen ejemplo de esto ha sido el caso —aún no resuelto— del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en la provincia de Valdivia, que protege un humedal de 4.700 hectáreas hoy seriamente dañado por contaminación industrial desde 2004. Este caso demostró que el SEIA, la figura de Santuario de la Naturaleza, la protección de sitio Ramsar y la presencia de especies amenazadas incluidas en el Libro Rojo de Vertebrados Terrestres, no solo no sirvió para prevenir el desastre ecológico ocurrido, sino que tampoco ha sido eficaz, desde que se iniciara el daño por contaminación industrial, en administrar medidas efectivas tendientes a su recuperación. Tampoco se ha dictado una norma secundaria prometida desde 2006 por la autoridad (Sepúlveda *et al.* 2006).

En cuanto a los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM), como se ha señalado, Chile ha firmado y ratificado varios convenios relevantes para la protección de la diversidad biológica, como los convenios de Diversidad Biológica, de Lucha Contra Desertificación y Sequía, y de Cambio Climático. Estos convenios, y otros complementarios como Ramsar, han sido fuertemente promovidos en los últimos años por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, o GEF por su sigla en inglés), y contienen múltiples disposiciones que apuntan a conservar la biodiversidad *in situ* y a reconocer su valor no solo económico sino también cultural. Estos convenios tienen fuertes sinergias que hasta ahora no han sido plenamente aprovechadas por el país (CEAM 2008). El hecho de que Chile tenga una agresiva política de inserción en la comunidad comercial internacional, para lo cual ha firmado acuerdos de libre comercio con los bloques económicos internacionales de mayor importancia, y su reciente integración a la OCDE, hace que estos marcos internacionales sean cada vez más exigibles para el país, por lo que bien pueden ser un punto de partida para los nuevos enfoques de política para la conservación de la biodiversidad. Cabe recordar,



por ejemplo, que entre las críticas de la evaluación ambiental para Chile realizada por OCDE/CEPAL (2005), estaban el enfoque de conservación del país y la ausencia de enfoques territoriales de paisaje.

El contexto de la institucionalidad actual para la conservación de la biodiversidad en Chile se completa con dos nuevos factores: uno endógeno, referido al surgimiento de movimientos sociales ambientales más conscientes y proactivos; y uno exógeno, como el calentamiento planetario. Durante la última década, varias encuestas ciudadanas dan cuenta de una cada vez mayor valoración pública del medio ambiente y de la diversidad biológica (MORI 1999, Feedback 2005). También ha habido varios casos de movilizaciones ciudadanas para la defensa de patrimonios naturales locales, como el ya citado del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, el proyecto Hidroaysén en la Patagonia, Pascua Lama en el norte grande y Punta de Choros en la Cuarta Región del país en 2010.

El cuadro descrito comenzó a modificarse en 2009 a partir de cambios institucionales y legales cuyo desarrollo está recién empezando. Ese año se aprobó una reforma a la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente y, como parte de la ley que creó el Ministerio del Medio Ambiente, se establece la creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. A inicios de 2011 comenzó el trámite legislativo del proyecto que crea dicho servicio y también el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del país, que pretende integrar las áreas protegidas privadas (APP) con el anterior sistema solo estatal.

**El sistema estatal de áreas protegidas, tal como está concebido y gestionado, no es un instrumento suficientemente amplio ni flexible como para integrar la perspectiva de conservación de paisajes, debido a que sus unidades son áreas protegidas con límite y disjuntas, no incorpora la protección privada y es fundamentalmente terrestre.**

La creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, supervisado por el Ministerio del Medio Ambiente, es sin duda la mayor modificación institucional en materia de objetivos de conservación de biodiversidad desde que se creara el SNASPE en 1984, a través de la Ley 18.362, que quedaría derogada una vez aprobada la nueva ley propuesta.

El proyecto de ley señalado introduce entre sus mayores novedades el que la conservación de la diversidad biológica y la gestión del sistema nacional de áreas protegidas queda bajo el alero de una entidad autónoma y no, como ha sido durante casi tres décadas, dependiente de un servicio con objetivos productivos como es la Corporación Nacional Forestal (Conaf), cuya función principal es el fomento forestal. Este cambio debiera facilitar la focalización y priorización de los objetivos nacionales de conservación.

El proyecto de ley reconoce las áreas protegidas privadas como complementarias a las del Estado res-

pecto de los objetivos públicos de conservación y, en especial, reconoce el valor de los corredores biológicos en las estrategias territoriales de protección de la biodiversidad. Con ello se introducen por primera vez enfoques de ecología de paisajes para la conservación (*landscape ecology*). No obstante, una serie de demandas de la sociedad civil<sup>2</sup> persisten sin ser consideradas en los instrumentos legales propuestos, incluyendo la creación de categorías de conservación que integren usos y asentamientos humanos (al estilo de las Reservas de la Biosfera), los paisajes de conservación de escala territorial amplia, las áreas de gestión regional o provincial, las de propiedad conjunta público-privada y las áreas de protección y/o gestión indígena. El proyecto ha sido además cuestionado por flexibilizar los criterios que permiten el desarrollo de actividades productivas y el manejo de áreas públicas por inversionistas privados en niveles que podrían resultar contraproducentes con los objetivos de conservación.

## DESAFÍOS FUTUROS

En materia de conservación de biodiversidad, el país está avanzando hacia una cultura más demandante de la biodiversidad asociada a los espacios naturales y, en general, de mejores servicios ambientales y mejor calidad de vida (Ver artículo Conservación de la biodiversidad (I): Tendencias en la conservación y avances en Chile, en este mismo número). Esta tendencia, que ya muestran las encuestas sobre medio ambiente en Chile, será cada vez más clara a medida que aumente el PIB per cápita y la conciencia ciudadana sobre sus derechos ambientales.

La tendencia puede ser apoyada por políticas de conservación imaginativas y por delante de su tiempo. Todos los seres humanos merecen una experiencia de "lo natural" como algo habitual, lo que implica evitar el confinamiento de la conservación de la biodiversidad exclusivamente a zonas que estén desprovistas de asentamientos humanos o muy alejadas de estos. Con el conocimiento ecológico y la experiencia internacional disponible, es posible avanzar hacia nuevas concepciones para enfrentar el desafío de largo plazo que implica la conservación de la diversidad biológica del país.

Un camino innovativo sería concebir objetivos, criterios y umbrales de conservación que contemplen diversos

"niveles de intensidad de protección" para diferentes territorios, haya o no haya asentamientos humanos en ellos. En la medida en que la disociación humano-naturaleza persista –sobre todo en territorios con grandes concentraciones urbanas– el tiempo seguirá corriendo en contra de los objetivos de conservación del país. Cualquier diseño institucional que no movilice, a la vez, una cultura o sentido común que lo sustente, puede terminar siendo estéril.

La actual institucionalidad y legislación con que cuenta el país para la conservación de la biodiversidad tiene aún mucho espacio para mejorar en la dirección del cambio cultural señalado. La normativa anterior a la Ley de Bases del Medio Ambiente es casual, no deliberada, y su mera compilación no constituye un diseño institucional consistente. Se puede seguir recurriendo a ella defensivamente, pero poco más. La Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente se encuentra desfasada con la nueva realidad del país y, si bien hay una reforma de dicha ley en marcha, esta no fue lo suficientemente sustantiva como para superar plenamente los desfases acumulados desde que fuera promulgada en 1994. Recién a comienzos de 2011 se inició el trámite legislativo de una ley que permitiría poner en práctica el artículo 35 de la Ley 19.300 que reconoce y promueve el valor social de las áreas silvestres privadas.

La propuesta legal que entró al Congreso a inicios de 2011 es un paso significativo hacia la nueva concepción que aquí se ha sugerido. Al crearse un Servicio Nacional de Biodiversidad y un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, habrá un organismo público focalizado en estos objetivos por primera vez en Chile. La propuesta de ley integra parcialmente conceptos bienes y servicios ambientales, conectividad biosocial y complementariedad público-privada. Pero hay mucho espacio aún para mejorar. El concepto de paisajes de conservación, enfoques territoriales amplios, corredores biológicos, conservación público-privada como eje y la incorporación los usos ancestrales de áreas protegidas por parte de los pueblos originarios de manera de la biodiversidad integre la biodiversidad cultural, son algunos de los planos hacia donde es posible avanzar.

Estas nuevas iniciativas, largamente esperadas, no están todavía en plena puesta en marcha, pero marcan una nueva etapa que el país debiera aprovechar como el inicio de una nueva perspectiva respecto de los ob-

<sup>2</sup> Cfr. carta del 8 de octubre 2010 al Presidente de la República y ministros Secretario General de la Presidencia, Medio Ambiente, Bienes Nacionales y Agricultura, enviada por la Asociación Mapu Lahual del Butahuillimapu, Fundación Terram, Observatorio Ciudadano, WWF Chile, y Ética en los Bosques.



jetivos de conservación de la diversidad biológica en tanto patrimonio común.

El país ya tiene la madurez política, democrática y económica para avanzar hacia una nueva etapa en la conservación de diversidad biológica. Ello requiere diseños que fortalezcan los cambios institucionales que están actualmente en marcha, que sea capaz de gestionar la conservación de la biodiversidad más allá de lo que fue el SNASPE, integrando las iniciativas privadas e introduciendo el enfoque de paisajes de conservación y de planificación territorial con objetivos de protección de áreas naturales.

El avance que se requiere se puede nutrir de los objetivos que establecen los AAM que, por lo demás, debieran ser considerados como obligatorios para un país que ya entró a la OCDE. En especial, se deben aprovechar las sinergias entre los AAM como sería el caso, por ejemplo, de focalizar los esfuerzos en ecosistemas de biodiversidad valiosa concibiéndolos como “sumideros de carbono” que, a la vez, cumplen con los objetivos de los tres principales acuerdos (Cambio Climático, Diversidad Biológica y Lucha Contra la Desertificación y Sequía).

Es posible, con instrumentos de política ambiental ya disponible, mejorar la gestión en materia de conservación. Por ejemplo, podría establecerse en el marco del SEIA que los EIA cumplan, junto con la legislación interna, con los requerimientos establecidos por los

**La creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, supervisado por el Ministerio del Medio Ambiente, es sin duda la mayor modificación institucional en materia de objetivos de conservación de biodiversidad desde que se creara el SNASPE en 1984.**


AMM pertinentes. Por otra parte, en los años que vienen es esperable que el territorio nacional experimente los efectos crecientes del calentamiento planetario con cambios a la baja en la pluviosidad media anual y con un significativo aumento en la altura de la línea de nieve (Universidad de Chile 2007). Este factor, del cual todavía hay incertidumbre respecto de la magnitud y ritmo del cambio en zonas específicas, es un elemento de contexto que debe ser incorporado desde una perspectiva nacional, pero atendiendo especialmente a las variaciones regionales.

Por último, una adecuada gestión de la biodiversidad necesita, además de política, legislación e instituciones, de conocimiento básico y aplicado. Para ello se requiere el desarrollo de ciencia y sistemas de información espacial que muestren la biodiversidad en el territorio, así como sistemas que hagan posible el monitoreo preciso del estado y salud de los ecosistemas y su capacidad de crear bienes y servicios ecosistémicos. Esta informa-

ción en manos de la sociedad local hace posible una cooperación de las comunidades para la protección de los lugares naturales que sienten propios.

Qué debe ser protegido en un territorio y de qué modo, no puede ser decisión de algunos. Es necesaria una reflexión colectiva que posibilite lograr acuerdos que tengan legitimidad cultural y social. Conservar ya no es sinónimo de no usar; como muestra la experiencia de la Red Mundial de Reservas de Biosfera. Lo que se requiere es que actores locales y globales acuerden un manejo adaptativo en que conservar y usar económicamente no sean opuestos, sino complementarios.

En suma, Chile ha avanzado en la dirección correcta en los últimos diez años en materia de conservación de biodiversidad, pero a paso lento. La magnitud del problema, su relevancia global y el cúmulo de amenazas exigen respuestas oportunas e innovativas que integren cada vez más la participación ciudadana y las iniciativas de los actores locales a los esfuerzos del Estado. De este modo será posible movilizar el cambio cultural que se requiere para integrar profundamente “lo natural” y “lo social”. El nuevo paso que se requiere no es tan solo técnico o legal –Chile ya tiene un marco legal ambiental al menos suficiente y la capacidad técnica para mejorarlo– sino ético.

Se requiere instalar una ética de custodia (*stewardship*) de la naturaleza cuyo soporte fundamental provenga del compromiso y la participación ciudadana. Hasta ahora el país ha orientado sus esfuerzos de protección de la naturaleza a intentar responder a las expectativas de los países que son nuestros socios comerciales, esto es, basándose en una ética instrumental que responde a las demandas ambientales externas. El cambio que se necesita es fundar la política y acciones de protección de la naturaleza en la demanda ambiental interna, es decir, en la propia convicción de los habitantes respecto del valor del ambiente natural en que viven. En otras palabras, se requiere una política que se funde, y a la vez promueva, una ética ciudadana de responsabilidad con nuestro territorio. 

## REFERENCIAS

- CEAM. 2008. Informe final. Recomendaciones. Proyecto GEF Autoevaluación capacidades país para cumplimiento de compromisos de Chile ante tres acuerdos ambientales multilaterales: Diversidad Biológica, Cambio Climático y Lucha contra Desertificación y Sequía. GEF/PNUD/CONAMA. Centro Transdisciplinario de Estudios Ambientales (CEAM), Universidad Austral de Chile.
- FEEDBACK COMUNICACIONES. 2005. Encuesta “Percepciones y actitudes hacia el tema medioambiental”, Puerto Montt, X Región. Abril 2005. En: Informe final estrategia de capacitación y difusión, Proyecto GEF Bosque Templado Valdiviano/CONAMA X Región. CEAM-Universidad Austral de Chile. Valdivia.
- MORI (MARQUET OPINION RESEARCH INTERNATIONAL) (1999) Estudio anhelos, perspectivas y visión de futuro de los habitantes de la X Región. Santiago.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico/ Comisión Económica Para América Latina y El Caribe). 2005. Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile. OCDE/CEPAL.
- SEPÚLVEDA C & PVILLARROEL. 2006. Servicios ecosistémicos y financiamiento de la conservación privada en Chile. Ambiente y Desarrollo Vol. XXII (1):12-20. Cipma, Santiago.
- UNIVERSIDAD DE CHILE. 2007. Estudio de la variabilidad climática en Chile para el siglo XXI. Informe Final. Departamento de Geofísica, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Diciembre 2006.