

## **Nueva legislación para la naturaleza: ¿Qué es la ley SBAP y cuál es su importancia para Chile?**



Una deuda importante de la institucionalidad ambiental es la gestión de la biodiversidad y las áreas protegidas de nuestro país. En distintas evaluaciones, por ejemplo los informes OCDE de desempeño ambiental, se ha señalado que las funciones y recursos que constituyen la gobernanza de la biodiversidad se encuentra altamente fragmentada, mermando la eficacia de la acción pública en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de Chile en esta materia (OCDE, 2005, p. 111 y ss; OCDE, 2016, p. 20). El Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas constituye un órgano que viene a completar la institucionalidad ambiental de nuestro país.

La [Ley N° 21.600](#) crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas. Dependerá administrativamente del Ministerio del Medio Ambiente, y tendrá como instrumento principal el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El nuevo servicio público integra las atribuciones y responsabilidades en materia de conservación de la biodiversidad, que hoy se encuentran distribuidas entre distintos actores públicos y privados. La Ley considera mecanismos de conservación de la biodiversidad no solo en áreas protegidas, sino

también fuera de ellas, así como un mayor financiamiento de la conservación.

## 1. Describiendo la Ley SBAP

La instalación de este nuevo servicio, así como el sistema que queda a su disposición para el ejercicio de sus funciones, implica una reconfiguración de la gestión de las áreas protegidas y la creación de nuevos mecanismos para ponerla en práctica. A continuación se abordarán tanto los aspectos orgánicos como los principales aspectos prácticos de la Ley SBAP.

### 1.1 Aspectos orgánicos de SBAP: Transitando desde el rol de CONAF a un nuevo Servicio

Hasta antes de la Ley SBAP las áreas protegidas eran administradas por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), que corresponde a un organismo creado principalmente para el fomento de la industria forestal<sup>1</sup>. A pesar de los intentos previos por regular la situación de las áreas protegidas y el rol de CONAF en materia de conservación, hasta antes de esta ley no se logró llegar a buen puerto, manteniéndose una regulación carente de integración y dispersa en diversos cuerpos normativos.

La necesidad de contar con un órgano público descentralizado y con foco específico en materia de biodiversidad ha sido manifiesta en la discusión legislativa. Un primer proyecto de ley fue presentado el año 2011, pero fue retirado años más tarde, en 2014, sin presentar ningún avance en su tramitación. El mismo año fue presentado un nuevo proyecto que corresponde al que, luego de nueve años de tramitación, fue aprobado y publicado en el [Díario Oficial con fecha 6 de septiembre de 2023](#) creando el Servicio y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Ley SBAP viene a entregar al Servicio un rol exclusivamente destinado a la protección de la biodiversidad y administración de las áreas protegidas. Como era de esperarse, establece el traspaso al Servicio de todo el personal de CONAF, o de su sucesor legal, que preste servicios exclusivamente para la administración y gestión de las áreas silvestres protegidas.

El Servicio se concibe como un órgano descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y dependiente del Ministerio de Medio Ambiente. Territorialmente se desconcentrará a través de direcciones regionales, con oficinas provinciales o locales en caso de ser necesario.

### 1.2 ¿Qué competencias tendrá el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas?

Para su adecuado funcionamiento y permitir el cumplimiento de sus objetivos, el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas tendrá un conjunto de funciones y atribuciones que contribuyen a la gestión y preservación de la biodiversidad y áreas protegidas en el país. Estas funciones abarcan diversos aspectos contenidos en el artículo 5º de la Ley y serán resumidos a continuación.

#### a. Sobre la gestión de áreas protegidas

Primero, el Servicio ejecuta las políticas, planes y programas definidos en la ley N° 19.300, específicamente en relación a la conservación y manejo de áreas protegidas (letra a).

Luego, se le asigna la tarea de gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, supervisando tanto las áreas protegidas estatales como privadas. Además, tiene la responsabilidad de fiscalizar las actividades que se desarrollen dentro de estas áreas, asegurando su cumplimiento con la normativa correspondiente (letra b).

#### b. Sobre la gestión de la biodiversidad

El Servicio también está encargado de impulsar, coordinar e implementar estudios e investigaciones para comprender la biodiversidad, su estado, los servicios ecosistémicos que proporciona, las amenazas que enfrenta y su vulnerabilidad al cambio climático. A partir de estos conocimientos, se establecerán acciones prioritarias para su conservación (letra c).

En consonancia con esto, se promueve la creación y administración de redes de monitoreo de la biodiversidad, así como la gestión de un sistema de información al respecto (letra d).

<sup>1</sup><https://www.conaf.cl/quienes-somos/historia/>

El Servicio desempeña un papel crucial en la conservación de especies, abarcando desde la elaboración y ejecución de planes de recuperación y conservación de especies, hasta la prevención y control de especies exóticas invasoras, así como también de los planes de restauración ecológica (letra e).

### c. Sobre otras competencias otorgadas al SBAP

En el ámbito de la educación y sensibilización, el Servicio se encarga de promover acciones para generar conciencia sobre el valor de la biodiversidad, sus amenazas y su relación con el cambio climático (letra h).

Asimismo, el Servicio evalúa los impactos de proyectos o actividades sobre la biodiversidad y emite recomendaciones para mitigar, restaurar o compensar dichos impactos en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (letra i).

Otras responsabilidades incluyen la administración del Fondo Nacional de la Biodiversidad (letra j); la emisión de certificados para actividades o sitios que contribuyan a la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos (letra k); y la aplicación y fiscalización de normas relacionadas con la protección y conservación de la fauna nativa (letra l).

En relación a pesca y acuicultura, el Servicio fiscaliza el cumplimiento normativo en áreas protegidas y participa en la definición de criterios para autorizaciones de repoblación o siembra de especies hidrobiológicas (letras m y n).

Además, el Servicio tiene el poder de autorizar la caza o captura en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de fiscalizar el cumplimiento de la Ley sobre Caza en estas áreas (letra ñ).

En cuanto a la dimensión forestal, el Servicio fiscaliza el cumplimiento de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal en áreas protegidas (letra o).

El Servicio puede llevar a cabo publicaciones científicas o de divulgación y celebrar convenios con organismos e instituciones, tanto públicas como privadas, para colaborar en materias de su competencia (letra p).

Finalmente, el Servicio puede integrar y participar en la creación de entidades sin fines de lucro orientadas a la conservación de la biodiversidad, y está facultado para nombrar representantes en los órganos de dirección y administración de estas entidades, de acuerdo con lo establecido en la legislación (letra r).

Estas son algunas de las funciones y atribuciones principales del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, las cuales podrán complementarse con lo que eventualmente puedan establecer otras leyes.

## 2. Categorías de protección

En el presente apartado nos referiremos brevemente a las diversas categorías de protección reconocidas en la regulación actual, el intento de sistematizar las diversas categorías vigentes en la Ley 21.600 y las nuevas categorías de protección y sus implicancias.

Uno de los mecanismos más usuales a nivel comparado, es el establecimiento de diversas categorías de protección, que varían según el objeto de protección que se pretenda resguardar. Sin embargo, en la práctica ocurre que los distintos países, crean categorías de protección basadas en criterios propios, haciendo difícil el diálogo entre los distintos sistemas y categorías<sup>2</sup>.

En atención a ello, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) elaboró, una propuesta de clasificaciones publicada en 1994<sup>3</sup> cuyo propósito es “crear un mejor entendimiento entre todos aquellos interesados en las diferentes categorías de áreas protegidas” ([IUCN, 1994](#)), basada en los objetivos de manejo y que permitiera

2 A modo de ejemplo, sólo en Australia cuentan con 45 denominaciones distintas de áreas protegidas y a nivel mundial contamos con más de 140 ([IUCN, 1994, p. 179](#)).

3 Esta propuesta viene a reemplazar a la “Lista de las Naciones Unidas” de 1978, que corresponde al sistema previamente empleado para la categorización de las áreas y que resultaba demasiado restrictivo, haciendo difícil la tarea de las autoridades de clasificar las áreas según las categorías de manejo contempladas (que iban de la I a la V). De este modo, las directrices de 1994 vienen a flexibilizar un poco el marco vigente hasta ese momento, a fin de incentivar un lenguaje común.

una homologación de las categorías diversas e hiciera posible un entendimiento común aun en la diversidad.

A su vez, las categorías reconocidas por la UICN corresponden a las siguientes<sup>4</sup>:

**Ia. Reserva Natural Estricta:** Área protegida manejada principalmente con fines científicos.

**Ib. Área Natural Silvestre:** área protegida manejada principalmente con fines de protección de la naturaleza.

**Categoría II. Parque Nacional:** área protegida manejada principalmente para la conservación de ecosistemas y con fines de recreación.

**Categoría III. Monumento Natural:** área protegida manejada principalmente para la conservación de características naturales específicas.

**Categoría IV. Área de manejo de Hábitat/ Especies:** área protegida manejada principalmente para la conservación, con intervención a nivel de gestión.

**Categoría V. Paisaje Terrestre y Marino Protegido:** área protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos con fines recreativos.

**Categoría VI. Área protegida con Recursos Manejados:** área protegida manejada principalmente para la utilización sostenible de los ecosistemas naturales.

En Chile, existían distintas categorías de áreas protegidas reconocidas, las cuales se han intentando homologar de acuerdo a los criterios establecidos por la UICN. A continuación se exponen las nueve principales [reconocidas por el Ministerio de Medio Ambiente](#) y que cumplen con los siguientes criterios: (i) tienen como objeto de conservación la biodiversidad; (ii) cuentan con planes de manejo y; (iii) tienen mecanismos institucionales para su planificación, designación y manejo:

1. Parque Marino
2. Reserva de Regiones Vírgenes
3. Parque Nacional

4. Monumento Natural
5. Santuario de la Naturaleza
6. Reserva Forestal
7. Reserva Nacional
8. Reserva Marina
9. Áreas Marinas Costera de Múltiples Usos

## 2.1 Las nuevas categorías de protección y sus implicancias

La Ley SBAP viene a reformular el tratamiento de las áreas protegidas, creando el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, estableciendo definiciones y especificando ciertas materias para su correcta interpretación.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas se encuentra constituido por el conjunto de áreas protegidas del Estado y las privadas, sean terrestres o acuáticas, marinas, continentales e insulares.

Se le entrega al Servicio la gestión del Sistema. Esta debe hacerse de manera eficaz, integral y equitativa, bajo las diversas categorías de protección, considerando mecanismos de participación ciudadana, así como estrategias e instrumentos de gestión y de financiamiento.

Las categorías de protección pasan a sistematizarse en seis categorías, que las agrupan según el grado de protección y el manejo pretendido. La Ley establece su definición, objetivo y actividades permitidas y/o prohibidas:

### a. Reserva de Región Virgen (artículo 57)

Corresponde a un área terrestre, acuática, marina, insular o continental, cualquiera sea su tamaño, en la que existen condiciones primitivas naturales, no perturbada significativamente por actividades humanas, reservada para preservar la biodiversidad, así como los rasgos geológicos o geomorfológicos y la integridad ecológica.

Tiene por objetivo la preservación estricta de la integridad ecológica, los rasgos naturales, la continuidad de los procesos evolutivos y la mantención de los servicios ecosistémicos que proveen.

<sup>4</sup> En el intento por homologar las categorías propias con las de la UICN, se elaboró una tabla que resume el panorama actual de las áreas protegidas en Chile y que se encuentra disponible en el sitio del Ministerio del Medio Ambiente en el siguiente enlace: <https://areasprotegidas.mma.gob.cl/areas-protegidas/>

Se prohíbe la explotación de recursos naturales con fines comerciales, y no podrá efectuarse ningún tipo de actividad salvo aquéllas que se autoricen con propósitos de investigación, en conformidad a la ley.

#### **b. Parque Nacional (artículo 58)**

Se define como el área terrestre, acuática, marina, insular o continental, generalmente amplia, en la que existen diversos ambientes únicos o representativos del patrimonio natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, y en que la biodiversidad o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo.

El objetivo de esta categoría es la preservación del patrimonio natural junto a su valor escénico o cultural asociado, la continuidad de los procesos evolutivos y de las funciones ecológicas, junto con las poblaciones de especies y ecosistemas característicos del área.

Se prohíbe en esta área la explotación de recursos naturales con fines comerciales. En los parques nacionales conformados exclusivamente por ecosistemas marinos, no podrá efectuarse ningún tipo de actividad, salvo aquéllas que se autoricen con propósitos de investigación científica, educación o turismo de baja escala, de conformidad a la ley.

#### **c. Monumento Natural (artículo 59)**

Es el área terrestre, acuática, marina, insular o continental, generalmente reducida en extensión, caracterizada por la presencia de componentes naturales específicos, relevantes para la biodiversidad, o formaciones naturales de valor excepcional.

El objetivo de esta categoría es la preservación de un componente específico de la biodiversidad o de elementos o sitios de especial interés geológico, paisajístico, educativo o científico, y los hábitats asociados a dichos elementos.

Se prohíbe en esta área la explotación de recursos naturales con fines comerciales.

#### **d. Reserva Nacional (artículo 60)**

Es el área terrestre, acuática, marina, insular o continental, cualquiera sea su tamaño, en la que

existen comunidades biológicas, especies nativas, hábitats y sitios de reproducción relevantes para la protección de determinadas especies y ecosistemas en condiciones predominantemente naturales que son relevantes para la educación, ciencia y turismo.

El objetivo de esta categoría es la conservación de las comunidades biológicas, especies y hábitats, a través de una gestión activa para la recuperación, mantención y provisión de servicios ecosistémicos.

En esta área podrán desarrollarse actividades de uso sustentable, siempre que no pongan en riesgo los servicios ecosistémicos que esta área provee.

#### **e. Área de Conservación de Usos Múltiples (artículo 61)**

Es el área terrestre, acuática, marina, insular o continental, cualquiera sea su tamaño, caracterizada por una interacción tradicional entre los seres humanos y la naturaleza, relevante para la conservación de la biodiversidad.

El objetivo de esta categoría es asegurar el uso sustentable de recursos naturales y los servicios ecosistémicos, a través de un manejo integrado del área.

En esta área podrán desarrollarse distintas actividades de uso sustentable, siempre que no pongan en riesgo los servicios ecosistémicos que esta área provee.

#### **f. Área de Conservación de Pueblos Indígenas (artículo 62)**

Finalmente, es el área ubicada en tierras indígenas o en espacios costeros marinos de pueblos originarios, en los que existen especies nativas, hábitats y ecosistemas naturales terrestres o acuáticos, relevantes para la conservación de la biodiversidad local, regional o nacional y que son voluntariamente destinadas y administradas para lograr la conservación de la biodiversidad a largo plazo, así como la protección del patrimonio natural.

El objetivo de esta categoría es la conservación de hábitats, especies, servicios ecosistémicos, y valores culturales asociados, así como los conocimientos locales y prácticas tradicionales relacionadas

directamente con el uso de los recursos naturales en el área, siempre que sean compatibles con los objetivos de conservación de la misma.

En esta área podrán desarrollarse distintas actividades de usos ancestrales o consuetudinarios, así como actividades de uso sustentable, siempre que no pongan en riesgo los servicios ecosistémicos que esta área provee.

## 2.2 Desafíos de la homologación y recategorización de las áreas protegidas

A partir de las categorías establecidas en la ley y comparándolas con aquellas reconocidas por UICN se ha buscado hacer una homologación para verificar la similitud de clasificaciones, tal como muestra la Tabla 1. En ella se ve que existe una relación importante entre las nuevas categorías de protección integradas en la Ley con las desarrolladas por UICN.

**Tabla 1. Homologación de SBAP a UICN**

Categorización SBAP	Categorización UICN
1. Reserva de Región Virgen	I. Reserva Natural Estricta
2. Parque Nacional	II. Parque Nacional
3. Monumento Natural	III. Monumento Natural
4. Reserva Nacional	IV. Área de manejo de hábitat/especies V. Paisaje terrestre o marino protegido
5. Área de Conservación de Múltiples Usos 6. Área de Conservación de Pueblos Indígenas	VI. Área protegida con manejo de Recursos Naturales

(Fuente: Ministerio del Medio Ambiente)

Esta homologación no es completamente idéntica observándose pequeños matices que deberán, a su turno, ser abordados a profundidad por nuevos estudios sobre la implementación de la ley.

Las categorizaciones previas pasan a formar parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incorporándose a la reclasificación establecida, como se indica en la Tabla 2.

**Tabla 2. Reclasificación de Áreas Protegidas**

Categoría Ley SBAP	Categorización anterior a Ley SBAP
1. Reserva de región virgen	- Reservas de región virgen
2. Parque Nacional	- Parques marinos - Parques nacionales - Parques nacionales de turismo
3. Monumento Natural	- Monumentos naturales
4. Reserva Nacional	- Reservas marinas - Reservas nacionales - Reservas forestales
5. Área de Conservación de Múltiples Usos	- Áreas marinas y costeras protegidas
6. Área de Conservación de Pueblos Indígenas	N/A

(Fuente: Elaboración propia, en base a lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la Ley SBAP.)

Asimismo, las áreas protegidas de carácter privado pasan a formar parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, debiendo acogerse a alguna de las categorías previamente indicadas.

Respecto de los sitios Ramsar o humedales de importancia internacional que no se encuentren dentro de otra área protegida, la Ley estableció que corresponderá al Servicio proponer al Ministerio del Medio Ambiente la categoría aplicable para que este lo declare como tal. En el caso de que el sitio Ramsar o humedal sea de propiedad privada, se requerirá consentimiento del propietario para su afectación como área protegida.

En cuanto a las reservas marinas, santuarios de la naturaleza y los bienes nacionales protegidos

existentes a la fecha de publicación de la Ley, deberán ser sometidos a un proceso de homologación. En tal sentido, deberá determinarse por el Estado<sup>5</sup>:

- a. Si una reserva marina corresponde a una Reserva de Interés Pesquero o Reserva Nacional;
- b. A qué categoría de las seis corresponde un santuario de la naturaleza. En caso de que se ubique en propiedad privada, requerirá consentimiento del propietario para definir la reclasificación;
- c. A qué categoría corresponde un determinado bien nacional protegido.

<sup>5</sup> Representado por los ministerios de Medio Ambiente; Economía, Fomento y Turismo y/o; Bienes Nacionales, según corresponda en base al artículo quinto transitorio de la Ley SBAP.

Para lo anterior se otorga un plazo de cinco años, previniendo que la reclasificación u homologación en ningún caso podrá reducir el grado de protección, jerarquía o superficie de un área protegida.

### **2.3 ¿Qué implicancias tienen las nuevas categorías para la realidad de los territorios?**

Si bien las categorías de protección establecidas implican algún grado de limitación respecto de las actividades que podrán llevarse a cabo en ellas, dicha limitación no es absoluta. En tal sentido la propia Ley ha reconocido la posibilidad de otorgamiento de concesiones al interior de áreas protegidas, las cuales podrán tener una duración máxima de 30 años.

Dentro de las concesiones admitidas, encontramos que estas pueden ser otorgadas en áreas protegidas del Estado para actividades de investigación científica, de educación o turismo que requieran la instalación de infraestructura. Lo anterior, siempre y cuando se respete el objeto de protección y se ajuste a los planes de manejo respectivos.

Adicionalmente, la Ley ha establecido una categoría diversa de concesiones denominada “concesiones sectoriales”. Éstas corresponden a fines distintos a los indicados anteriormente, tales como las concesiones de acuicultura o concesiones mineras. Respecto de estas concesiones se ha establecido que ellas se regirán por sus leyes respectivas.

Ahora bien, se ha determinado que existe una prohibición de otorgar concesiones sectoriales para el desarrollo de actividades de explotación de recursos naturales con fines comerciales dentro de las primeras tres categorías de áreas protegidas: reservas de régión virgen, parques nacionales y monumentos naturales.

Las distintas categorías identifican objetivos y eventuales actividades prohibidas o permitidas según corresponda. La Ley estableció que todo proyecto o actividad que se pretendiera llevar a cabo dentro de estas áreas, deberá respetar la categoría y el objeto de protección, debiendo ser compatible con el plan de manejo del área respectiva.

### **2.4. Situación de las concesiones o contratos otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley**

Una de las discusiones que marcó fuertemente la tramitación de la Ley corresponde a la aplicación de la Ley a las concesiones o contratos previamente otorgados o adjudicados.

Pese a la insistencia en la necesidad de establecer la salida de las actividades económicas intensivas en impacto ambiental de las áreas protegidas, finalmente se optó por mantener la operación de aquellas que ya contaban con permisos otorgados. Vale decir, nos referimos a resoluciones de calificación ambiental aprobadas y/o concesiones o contratos vigentes.

Sin perjuicio de lo anterior, para el caso de las concesiones de acuicultura, se da el derecho de opción a los titulares de dichas concesiones para su relocalización con preferencia a otras solicitudes de la misma índole.

## **3. Desafíos y oportunidades de implementación**

La dictación de la Ley SBAP supone un reto importante, implica tanto un cambio normativo como la creación e instalación de todo un organismo nuevo de la institucionalidad ambiental. Ello se traduce en una serie de desafíos más específicos, como lo son los procesos de adecuación normativa para distintos actores, como CONAF, los actores privados, entre otros. En relación a lo segundo, se contempla el proceso de creación del Servicio, la destinación de financiamiento, el traspaso de personal desde CONAF y la contratación de nuevos profesionales que pasen a formar parte de sus funcionarios, entre otros asuntos orgánicos.

En esta sección se abordarán algunos de los desafíos y oportunidades que supone la implementación de la Ley SBAP, desde la perspectiva de los cambios normativos. Particularmente nos referiremos a los instrumentos de gestión que en ella se incluyen, ya que son las principales herramientas con las que se cuenta para lograr los objetivos propuestos y que, si bien hay algunos de ellos que no constituyen una novedad en nuestro derecho, su aplicación bajo la nueva legislación conlleva efectos para la gestión de la biodiversidad.

Para ello, nos referiremos a los compromisos internacionales recientemente adoptados por Chile, las nuevas exigencias e implicancias de los instrumentos de gestión, así como la incorporación de los mecanismos de protección de la biodiversidad, con los que contará el Servicio para operativizar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

### **3.1 Nuevo Marco Global para la Biodiversidad y la necesidad de actualización de las estrategias nacionales y regionales de biodiversidad<sup>6</sup>**

Chile ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1994, comprometiéndose a conservar y utilizar la biodiversidad de manera sostenible. En 2003, se creó la primera Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) para cumplir con este objetivo.

Ya en 2010, se adoptó el “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica y las Metas Aichi” a nivel internacional, lo que llevó a Chile a actualizar su ENB en 2017.

De manera adicional a la ENB, en Chile se desarrollaron Estrategias Regionales para la Conservación de la Biodiversidad. En ambas se incorpora la denominación de “Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad”. Los sitios prioritarios corresponden a espacios geográficos terrestres, de aguas continentales, costeros o marinos de alto valor para la conservación, identificados por su aporte a la representatividad ecosistémica, su singularidad ecológica o por constituir el hábitat de especies amenazadas<sup>7</sup>.

Actualmente, existen en nuestro país 331 sitios prioritarios, de los cuales sólo 64 han sido identificados en la ENB, mientras que los 267 restantes han sido incorporados en las Estrategias Regionales.

De ellos, sólo los reconocidos en la Estrategia Nacional han sido efectivamente tomados en cuenta por nuestro Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, es decir, sólo 64 de los 331 sitios prioritarios identificados son considerados al momento de determinar la necesidad de un Estudio de

Impacto Ambiental para un proyecto o actividad sometido a evaluación.

Esta diferenciación se debe a una determinación administrativa (Oficio Ordinario N° 100.143/2010) adoptada por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Ello deviene en un esfuerzo irrelevante la identificación a nivel regional de los sitios prioritarios, además de la confusión propia de tener dos categorías con igual denominación.

Teniendo la oportunidad para brindar mayor protección a los sitios prioritarios identificados en las estrategias regionales, la Ley SBAP no lo hizo. Optó por mantener el *statu quo* al establecer que se mantendrán los efectos legales vigentes con anterioridad a la ley, otorgándole un plazo de 2 años al Ministerio de Medio Ambiente para determinar cuáles serán aquellos que se regirán por la nueva normativa (artículo octavo transitorio).

Lo anterior podría generar que sitios ya considerados como prioritarios en la Estrategia Nacional dejen de estarlo. Por otro lado, que los cerca de 250 sitios prioritarios reconocidos en las estrategias regionales se sigan degradando mientras se decide su estatus de protección.

Adicionalmente, es necesario considerar que la estrategia nacional y las regionales se crearon en miras al cumplimiento de las metas Aichi. Éstas han sido reemplazadas y superadas por el nuevo Marco Global para la Biodiversidad (MGB), adoptado tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (COP15) de Kunming-Montreal.

El Marco Global contempla cuatro objetivos y 23 metas. Dentro de ellos, los estados se comprometieron a procurar que al menos el 30% de las zonas terrestres, de aguas continentales y costeras y marinas se conserven y gestionen eficazmente a 2030. Lo anterior justamente reconociendo la necesidad de mayor ambición en la conservación de la biodiversidad.

6 Esta sección corresponde a un actualización del contenido de la sección “I. Priorización para la conservación” del Apunte de Política Ambiental N°5: “Ley para la Naturaleza en su recta final: Nudos y propuestas” de ONG FIMA. Disponible en: <https://www.fima.cl/wp-content/uploads/2023/05/apunte-politica-ambiental-5-sbab-cm.pdf>

7 La Ley SBAP agrega a la definición que la priorización corresponde que sea efectuada por el Servicio, lo cual ocurrirá en el marco de la planificación ecológica.

Es esencial actualizar cuanto antes las estrategias (nacional y regionales) de los países para evitar la degradación progresiva de sus ecosistemas, adecuándose a los nuevos estándares y buscar la protección efectiva de los sitios prioritarios a través de los instrumentos de la Ley SBAP.

### 3.2 Planes de manejo

De acuerdo al artículo 71, el plan de manejo constituye el marco legal del área protegida, tanto para su gestión como para la definición de actividades permitidas y prohibidas. Los planes de manejo constituyen el instrumento principal para la administración y adecuada gestión de las áreas protegidas y que marcará la pauta respecto de lo que en ellas procede.

Tal es su relevancia, que la Ley SBAP estableció la prohibición de otorgar concesiones de cualquier tipo al interior de áreas protegidas que no cuenten con plan de manejo, aún cuando estas correspondan a actividades que *a priori* serían compatibles con la categoría asignada.

Se determinó que toda área protegida deberá contar obligatoriamente con un plan de manejo en el término de dos años desde su creación, revisable cada cinco años. Este deberá considerar los objetos de protección y deberá ser consistente con la categoría del área.

Por medio del plan de manejo se considerarán las presiones y amenazas de los objetos de protección; se creará un plan de monitoreo y seguimiento; definirá zonas de amortiguación en caso que correspondan, y establecerá un plan de preventión y contingencia contra incendios, entre otras materias.

De acuerdo a la Cuenta Pública de CONAF del año 2022, en la actualidad el SNASPE cuenta con 106 áreas silvestres protegidas<sup>8</sup>, de las cuales 86 cuentan con planes de manejo, lo que corresponde al 81,1% y se habría iniciado la elaboración de planes de manejo de otras 12 áreas protegidas.

Una recategorización de las áreas protegidas implica, a su vez, una actualización de los respectivos

planes de manejo de conformidad a la categoría correspondiente. Esto trae como consecuencia que, además de la necesidad de elaborar los planes para aquellas áreas que se encuentran desprovistas de una regulación propia, se deba actualizar todos aquellos planes existentes.

Adicionalmente, la Ley estableció que la elaboración y revisión deberá efectuarse de conformidad con un reglamento, cuya creación corresponde al Ministerio de Medio Ambiente, para el cual cuenta con un plazo de 2 años.

La nueva normativa exige que para poder permitir actividades productivas en áreas protegidas por vía de concesión sectorial o permiso estas deban contar con un plan de manejo. Sin embargo, esto sólo aplica para las nuevas solicitudes, manteniéndose en plena vigencia aquellas actividades que existen con anterioridad a la publicación de la Ley.

Esto constituye un contrasentido respecto de los objetivos propios de la nueva normativa. Deberán elaborarse planes de manejo para una adecuada gestión de las áreas protegidas, que podrá verse intervenida por actividades y usos que no correspondan a la categoría asignada. En tal caso entonces, los planes internalizarán, como una variable ambiental más, los impactos de la industria, impactos que atentan contra los objetivos propios de conservación de la biodiversidad, lo que podría implicar una degradación progresiva de los ecosistemas. Situación que resulta aún más compleja si a ello se suman las demoras en la generación de planes.

Un caso icónico es el que se da a propósito de la Reserva Nacional Kaweskar. Dicha reserva presenta condiciones únicas para la biodiversidad producto de las gradientes de salinidad presentes en ella y que alberga de los bosques de kelp más sanos en el mundo.

Actualmente no cuenta con un plan de manejo y en su interior existen 67 concesiones de salmonicultura aprobadas y otras tantas en tramitación<sup>9</sup>. Muchas de ellas han sido sancionadas reiteradamente por incumplimientos normativos, llegando incluso a revocar sus permisos ambientales por la

<sup>8</sup> A estas debe sumarse el recientemente creado Parque Nacional Glaciares de Santiago, de agosto del presente año.

<sup>9</sup> A enero de 2023.

alteración que producen en el fondo marino y los efectos que producen los escapes de esta especie exótica invasora en la fauna endémica. Esto da cuenta de que tenemos categorías de protección que han resultado insuficientes y que se mantienen en la desprotección.

Si bien, durante las instancias finales de tramitación de la Ley se discutió respecto de la situación de la acuicultura en áreas protegidas, se decidió postergar dicha discusión para la tramitación legislativa de la nueva ley de pesca, existiendo absoluta incertidumbre sobre la materia.

Resulta urgente y prioritario, la generación de reglamentos como la elaboración de los planes de manejo, que cumplan estándares que garanticen la subsistencia de los ecosistemas existentes con énfasis en aquellas áreas que, hoy por hoy, gozan de una protección meramente nominal.

### 3.3 Protección fuera de las áreas protegidas y la amenaza productiva

Sabemos que las áreas protegidas siguen siendo afectadas por actividades productivas intensivas que se desarrollan en su interior y que dicha situación no se modificará con la entrada en vigencia de la Ley. En este contexto, cabe preguntarse qué queda para el resto de los espacios naturales que no gozan de esa protección especial.

La Ley SBAP hace presente en diversas disposiciones que las labores de conservación, no se reducen a la constitución de áreas protegidas. Existe un valor y un deber de protección por fuera de dichos espacios, para lo cual crea instrumentos de conservación ambiental y establece ciertas infracciones específicas para ciertas acciones.

La protección de la biodiversidad fuera de áreas protegidas aparece como una especie de nebulosa. Desde luego que es más sencillo administrar un área determinada que hacerlo respecto de ecosistemas dispersos a lo largo de todo el territorio nacional. Empero, y por la misma razón, se requiere una regulación robusta y una aplicación metódica para hacerse cargo efectivamente de los demás territorios.

Ejemplo de estos desafíos son los negocios de “parcelas de agrado”, las cuales se venden al público por

su atractivo natural y bajo rótulos ecológicos, que no necesariamente son tales. Este tipo de actividades, no sólo resultan disruptivas para los entornos naturales, sino que implican una fragmentación de los ecosistemas y su degradación progresiva.

Los impactos se vuelven aún mayores cuando, a partir de la subdivisión de predios rurales, se empiezan a generar polos urbanos que crecen en una zona sin regulación de suelos y que no cuenta con los servicios sanitarios necesarios para la comunidad. El mal manejo de los residuos domiciliarios terminan contaminando cauces de agua, bosques y humedales.

Hasta hace no mucho no contábamos con regulación específica ni mecanismos para la protección de humedales. Sólo aquellos identificados como sitios Ramsar o integrados en alguna categoría de área protegida gozaban de protección. Desde el año 2020 contamos con una ley de humedales urbanos, la cual vino a mejorar un poco el panorama para aquellos humedales que se encuentran dentro del radio urbano.

Sin embargo, la práctica de dragado y relleno de estos espacios, para luego presentarlos como sitios eriazos para la obtención de permisos de construcción ha sido numerosa aun después de la publicación de dicha ley. Si esto ocurre en espacios urbanos, la situación de los humedales rurales está lejos de ser mejor, pues en estas áreas la planificación del territorio es prácticamente nula y no existen inventarios acabados ni mecanismos accesibles y efectivos para su preservación.

Otro problema más invisibilizado, es el de los bosques de algas o bosques azules. Estos espacios son de esencial importancia para la conservación de la biodiversidad marina, funcionando como refugio y hábitat de cientos de especies marinas para desarrollar sus procesos vitales.

Se estima que las microalgas y macroalgas producirían entre el 50% y el 85% del oxígeno que se libera a la atmósfera, siendo a la vez grandes sumideros de carbono, lo que los convierte en aliados fundamentales para la lucha contra el cambio climático.

Sin embargo, ante la escasa producción de planes de manejo, los bosques marinos como los recursos

bentónicos asociados se ven constantemente amenazados. De acuerdo a los datos por el Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas, Chile es el país que más deforestó bosques submarinos en el mundo, alcanzando el 48% de la cosecha mundial de macroalgas pardas ([UN, 2023, p.53](#)), utilizadas principalmente por la industria cosmética.

La Ley SBAP incorpora dentro de sus instrumentos a la planificación ecológica. Por medio de ella se definirán prioridades de conservación de la biodiversidad, debiendo incluirse la identificación de sitios prioritarios; identificación de usos del territorio; la identificación de los procesos y categorías de actividades que tengan o sea probable que tengan efectos perjudiciales en la conservación de la biodiversidad en relación a áreas determinadas, entre otros.

Resulta fundamental que se haga una identificación adecuada de aquellos componentes naturales que requieren ser protegidos y monitoreados, e integrando los deberes de protección en los instrumentos de planificación territorial.

Será un desafío para la implementación de la Ley que la planificación ecológica pueda ser un mecanismo efectivo y, en caso de lograrlo, representa una gran oportunidad para gestionar de mejor manera nuestros territorios. Para esto, será necesario efectuar de la forma más completa posible los catastros de humedales, efectuar la clasificación de ecosistemas según su estado de conservación y crear los planes de manejo para la conservación, además de la debida fiscalización a las actividades que ilegalmente están afectando a los distintos ecosistemas.

### 3.4 Paisajes de conservación

Una de las innovaciones que incluye la nueva ley es la incorporación de los paisajes de conservación. Estos son definidos como un “área que posee un patrimonio natural y valores culturales y paisajísticos asociados de especial interés regional o local para su conservación”. Con ello se permite valorar desde los territorios aquellos espacios naturales de relevancia para las comunidades locales.

Para su creación, uno o más municipios deberán solicitar su creación al Servicio acompañando un

informe técnico que dé cuenta de los valores naturales, culturales y paisajísticos asociados, la forma de gestión y cartas de consentimiento de quienes adscriban al paisaje de conservación. Luego, corresponderá a los municipios la elaboración de su plan de manejo con apoyo del Servicio.

De este modo se promueve la interacción entre las comunidades locales para que puedan decidir respecto de la gestión del territorio y que, por medio de acuerdos de adhesión voluntaria, puedan definir espacios a proteger, canalizando dicha voluntad a través de la autoridad local.

Esta figura de protección constituye una oportunidad para fomentar la toma de decisiones de modo descentralizado e incentiva la participación de la ciudadanía. Para ello será clave el rol que detenten los municipios en la promoción dentro de sus territorios de espacios de participación que propicien la generación de acuerdos y planificación del territorio desde sus propios habitantes.

## 4. Conclusiones

La creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas es una transformación profunda para la gestión de la biodiversidad. El reemplazo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) en la administración de áreas protegidas representa un cambio significativo al asignar un órgano específico para este propósito. Resulta necesario analizar cómo se desarrollará e implementará estos cambios, para efectos de aumentar la efectividad de la protección ambiental.

Las nuevas categorías de protección buscan sistematizar y homologar las áreas protegidas chilenas según criterios internacionales. Sin perjuicio de ello, es preciso avanzar hacia una protección que permita el cumplimiento de los objetivos de cada tipo de área, evitando que se trate de una cuestión meramente nominal, como ocurre con ciertas áreas protegidas al día de hoy.

El análisis de la Ley SBAP revela una serie de desafíos y oportunidades cruciales para la conservación de la biodiversidad en el país. La efectividad de la conservación depende en gran medida de los planes de manejo y la gestión de las áreas protegidas. La creación y actualización oportuna de estos

planes son esenciales para mitigar la degradación de los ecosistemas y garantizar una gestión sostenible a largo plazo. Sin embargo, no debemos olvidar que la ley también extiende su alcance más allá de las áreas protegidas; la fragmentación y degradación de los ecosistemas a raíz de las actividades intensivas son preocupaciones críticas que deberán ser abordadas en su implementación.

La planificación ecológica y la identificación precisa de los componentes naturales que requieren protección son esenciales. Los catastros de humedales y la clasificación de ecosistemas según su estado de conservación son pasos cruciales para una gestión adecuada y una fiscalización efectiva. Además, la inclusión de paisajes de conservación es una innovación positiva, fomentando la participación comunitaria en la gestión del territorio. La colaboración entre municipios y comunidades locales es fundamental para definir y proteger los espacios de interés local.

Se hace necesario que la implementación de la Ley sea coherente con los compromisos internacionales, como el Marco Global para la Biodiversidad.

La adaptación a estos estándares permite avanzar a que las políticas públicas apunten a la adecuada conservación de los espacios naturales. Existe urgencia para actuar, especialmente en áreas donde la degradación ya está en marcha, como en los espacios marinos, para mitigar los impactos del cambio climático.

En esta línea, el gobierno tiene un papel fundamental en la implementación efectiva de la ley. La creación de reglamentos claros, así como la fiscalización y sanción ante infracciones son pasos críticos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley SBAP.

Esta ley representa un paso positivo hacia la conservación de la biodiversidad en Chile. Sin embargo, es crucial abordar, entre otras, las materias identificadas y tomar medidas concretas para fortalecer su proceso de implementación. Lo anterior requiere una acción coordinada entre el gobierno, las comunidades locales y otros actores relevantes para garantizar un enfoque integral de conservación que proteja la biodiversidad del país para las generaciones futuras.