DE "PARQUES DE PAPEL" A PROTECCIÓN EFECTIVA: BENEFICIOS DE LA DECLARACIÓN DE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EN CHILE

El autor del artículo es el CC LT Sr. Juan Paulo Leiva Costa, Licenciado en Ciencias Navales y Marítimas Mención en Litoral, Magíster en Medio Ambiente e Investigador Asociado de CEDESTRA.

Resumen

¿Pueden las áreas marinas protegidas cumplir su promesa de conservación si existen solo en el papel? En este ensayo se argumenta que sí: incluso antes de su implementación plena, la declaración legal de un Área Marina Protegida (AMP) en Chile ya produce efectos significativos. A través de un enfoque jurídico-ambiental y el análisis del caso del Archipiélago Juan Fernández, se demuestra que el acto de protección formal no es simbólico, sino funcional: reduce amenazas, activa normativas, fortalece la gobernanza local y abre camino a una gestión sostenible. En un contexto global donde muchas AMP son criticadas por ser "parques de papel", este ensayo propone revalorar la potencia transformadora del derecho ambiental como punto de partida para una protección marina efectiva.

Abstract

Can marine protected areas fulfill their promise of conservation if they exist only on paper? This essay argues that they can: even before full implementation, the legal designation of a Marine Protected Area (MPA) in Chile already generates significant effects. Through a legal-environmental approach and the case analysis of the Juan Fernández Archipelago, it demonstrates that the act of formal protection is not symbolic but functional: it reduces threats, activates regulations, strengthens local governance, and paves the way for sustainable management. In a global context where many MPAs are criticized as "paper parks," this essay proposes revaluing the transformative power of environmental law as a starting point for effective marine protection.

Introducción:

Chile ha protagonizado en la última década una de las expansiones más notables en conservación marina a nivel mundial. En un lapso breve, pasó de proteger apenas un 4% de su zona económica exclusiva (ZEE) a cubrir cerca de un 42% con Áreas Marinas Protegidas (AMP), situándose entre los cinco países con mayor superficie oceánica resguardada. Este logro ha sido celebrado internacionalmente, pero también ha encendido una legítima inquietud: ¿qué tan efectiva es esa protección más allá del papel?

El crecimiento cuantitativo no siempre ha estado acompañado de una implementación proporcional. Muchas de las AMP declaradas carecen aún de financiamiento estable, capacidad de fiscalización y planes de manejo aprobados, lo que ha llevado a calificarlas como "parques de papel". Esta expresión no pretende desmerecer el esfuerzo realizado, sino reflejar una paradoja: el decreto de protección existe, pero los mecanismos de control resultan insuficientes frente a la magnitud de estos extensos maritorios.

Sin embargo, ¿es justo desestimar por completo el valor de estas figuras legales en su etapa inicial? Este ensayo sostiene que no. Muy por el contrario, se argumenta que incluso una protección esencialmente normativa puede generar impactos positivos reales: reducir actividades industriales dañinas, entregar herramientas jurídicas a las comunidades locales, y, sobre todo, sembrar las condiciones para una gobernanza ambiental robusta.

Desde un enfoque jurídico-ambiental, se exploran los beneficios que trae la simple declaración de un área marina protegida, analizando especialmente el caso del Archipiélago Juan Fernández. A través de esta experiencia concreta, se busca demostrar que los "parques de papel" no son un error, sino una etapa incipiente pero valiosa en el camino hacia la conservación efectiva. Son, en muchos casos, el primer eslabón de una cadena que, si se fortalece con participación, ciencia y fiscalización, puede llevar a la creación de verdaderos santuarios marinos funcionales.

Marco legal de las Áreas Marinas Protegidas en Chile

El marco jurídico que regula las Áreas Marinas Protegidas en Chile ha evolucionado de forma significativa en los últimos años. Inicialmente fragmentado entre distintas agencias sectoriales, hoy se encuentra en un proceso de consolidación bajo una estructura más coherente e integrada, gracias a la entrada en vigor de la Ley Nº 21.600 y la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP).

Históricamente, Chile ha reconocido diversas figuras de AMP, cada una con grados distintos de protección y competencias institucionales separadas. Los Parques Marinos y Reservas Marinas, por ejemplo, se rigen por la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley Nº 18.892) y son administrados por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA). En paralelo, figuras como las Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU) y los Santuarios de la Naturaleza con componente marino son gestionadas por el Ministerio del Medio Ambiente, conforme a la Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Con la promulgación de la Ley Nº 21.600, estas figuras comienzan a transitar hacia una nueva categorización unificada, alineada con los estándares de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Por ejemplo, las AMCP-MU pasan a denominarse oficialmente Áreas Costeras Marinas Protegidas (ACMP), y se integran al nuevo Sistema Nacional de Áreas Protegidas bajo la administración del SBAP. Como se aprecia en la siguiente infografía oficial del Ministerio del Medio Ambiente, las categorías actuales están siendo homologadas progresivamente a las figuras definidas por la UICN, con distintos niveles de protección según los usos permitidos en cada caso.

Figura 1: *Cambios en las categorías de áreas protegidas en Chile.* Fuente: Ministerio del Medio Ambiente (2023).

Beneficios inmediatos de la protección legal

Uno de los aspectos más subestimados en el debate sobre las Áreas Marinas Protegidas (AMP) es el valor jurídico y ecológico que se activa desde el momento mismo de su declaratoria oficial, incluso antes de que exista financiamiento, fiscalización activa o un plan de manejo aprobado. Si bien la gestión efectiva es el objetivo final, la protección "de papel" no es irrelevante: por el contrario, genera una serie de efectos normativos, sociales y disuasivos inmediatos que contribuyen a proteger ecosistemas vulnerables y a limitar actividades de alto impacto.

En primer lugar, la legislación chilena establece que toda área bajo protección oficial activa automáticamente ciertas restricciones normativas. Conforme al artículo 10, letra p) de la Ley Nº 19.300, cualquier proyecto o actividad que se pretenda realizar dentro de un área bajo protección oficial debe someterse obligatoriamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), siempre que la legislación sectorial lo permita. Esta exigencia constituye una barrera regulatoria inmediata: obliga a evaluar si una actividad es compatible con los objetivos de conservación del área, lo que muchas veces conduce a la prohibición o modificación sustancial de proyectos como prospecciones mineras, instalaciones portuarias o pesca industrial.

A raíz de esta misma dispersión normativa, la nueva Ley Nº 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), ha establecido una clasificación más coherente y jerarquizada de AMP, con distintos niveles de restricción según su categoría. Por ejemplo, las Áreas de Conservación de Múltiples Usos (ACMU) permiten actividades compatibles con la conservación, como la pesca artesanal sustentable o el ecoturismo de bajo impacto. En cambio, los Parques Nacionales Marinos prohíben completamente toda actividad

extractiva. Esta diferenciación normativa facilita la asignación de herramientas de manejo proporcionales al grado de protección exigido en cada caso.

Por otro lado, la prohibición de actividades extractivas dentro de un área marina protegida no se produce automáticamente con su declaratoria, salvo que esta haya sido establecida bajo una categoría explícitamente no-extractiva, como un Parque Nacional. En esos casos, el decreto de creación establece de forma expresa la prohibición total de extracción, lo que en la práctica constituye una zona de no toma, o *no-take zone*. Estas restricciones no derivan directamente de la Ley Nº 19.300, sino de normativas sectoriales como la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley Nº 18.892), que faculta a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura a dictar medidas de administración pesquera, incluyendo cuotas y vedas espaciales y temporales. Por ello, para que un AMP sea plenamente *no-take* desde su inicio, debe existir una articulación clara entre el decreto ambiental y las resoluciones sectoriales pesqueras.

Este "escudo jurídico" inicial, aunque no equivale a una gestión activa, entrega valor por sí mismo: evita daños mientras se diseñan e implementan los instrumentos de manejo, y permite que organismos del Estado como la Armada de Chile o SERNAPESCA puedan actuar de forma preventiva, si una amenaza se presenta.

Dado que muchas AMP carecen de financiamiento inicial para su puesta en marcha, se genera una brecha de cumplimiento en vigilancia y fiscalización. En las AMP más restrictivas, especialmente las zonas no-take oceánicas, esa brecha puede mitigarse con observación remota: plataformas como Global Fishing Watch y Skylight, junto con sistemas AIS/VMS, permiten priorizar y focalizar la respuesta institucional en áreas extensas sin presencia permanente en terreno. Estas herramientas no reemplazan la fiscalización física, pero entregan alertas tempranas y evidencia para el cumplimiento desde etapas iniciales, particularmente en regiones remotas con limitada presencia estatal.

Finalmente, la declaratoria de un área protegida también genera efectos políticos y sociales inmediatos. Aunque estos impactos no siempre son visibles desde el primer día, la declaratoria de AMP funciona como una señal pública que moviliza actores. Pone al área en el radar de instituciones estatales, organizaciones científicas y comunidades locales, habilitando procesos posteriores como la atracción de financiamiento, el desarrollo de líneas base ecológicas, la creación de instancias participativas o el fortalecimiento de capacidades locales. En otras palabras, abre una ventana de oportunidad para construir la gobernanza ambiental que la gestión efectiva requiere. Esta visibilidad institucional y social difícilmente se produce en ausencia de una declaratoria formal.

Cabe señalar que actualmente se encuentra en elaboración el reglamento de la Ley Nº 21.600, instrumento clave que definirá los mecanismos operativos para avanzar desde la protección normativa hacia la gestión activa. Este reglamento deberá precisar cómo participarán comunidades costeras e indígenas en la toma de decisiones; establecerá los contenidos mínimos de los planes de manejo, sus plazos de aprobación, y las restricciones asociadas a cada categoría de área; y definirá el alcance de las atribuciones fiscalizadoras del SBAP.

Caso de estudio Áreas Marinas Protegida de Juan Fernández

El Archipiélago Juan Fernández, situado a unos 670 km al oeste de la costa central de Chile, constituye un caso emblemático de cómo la protección legal temprana, incluso en contextos de implementación parcial, puede generar beneficios concretos y abrir el camino hacia una gestión efectiva. Integrado por las islas Robinson Crusoe, Alejandro Selkirk y Santa Clara, alberga una biodiversidad de enorme singularidad, con niveles de endemismo particularmente altos en peces de arrecife: 87,5% en Robinson Crusoe y 72% en San Ambrosio, considerados endemismos regionales del sistema Juan Fernández–Desventuradas (Friedlander et al., 2016). A ello se suma una histórica pesquería artesanal de langosta (*Jasus frontalis*), regulada comunitariamente por más de un siglo mediante normas consuetudinarias que han asegurado su sustentabilidad. Esta convergencia de alta biodiversidad y gobernanza tradicional motivó a la comunidad local, junto a científicos y organizaciones civiles, a impulsar la protección formal de su territorio marino, que se materializó en 2016 con la creación del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos "Mar de Juan Fernández".

En 2016, tras un prolongado proceso de articulación comunitaria y expediciones científicas que documentaron su alto valor ecológico, el Estado de Chile creó mediante Decreto Supremo Nº 10/2016 del Ministerio del Medio Ambiente el Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos, Mar de Juan Fernández. Esta categoría de protección permitió resguardar las prácticas tradicionales de los isleños, como la pesca artesanal de langosta con nasas, a la vez que excluyó la pesca industrial y otras actividades externas de alto impacto. Para la comunidad, el AMCP-MU representó un blindaje jurídico frente a amenazas futuras, en particular el eventual ingreso de flotas industriales a su maritorio.

En 2018, la protección se reforzó con la creación del Parque Marino Mar de Juan Fernández, mediante Decreto Supremo Nº 12/2018 del Ministerio del Medio Ambiente, que abarca más de 262.000 km² de la zona económica exclusiva insular. Bajo esta categoría no-take, conforme al Reglamento de Parques y Reservas Marinas (D.S. Nº 238/2004, MINECON), se prohíben todas las actividades extractivas en el área oceánica circundante. De esta forma, el archipiélago quedó resguardado por un esquema combinado: un núcleo oceánico de conservación.

Durante los primeros años, la implementación se vio condicionada por la falta de un plan de manejo aprobado y por las capacidades de fiscalización disponibles, lo que limitó la cobertura de control en un territorio marino tan extenso. Aun así, el área nunca estuvo desprovista de supervisión, pues la Autoridad Marítima y SERNAPESCA realizaron labores conforme a las capacidades existentes. En paralelo, la comunidad se involucró activamente desde el inicio, conformando un Consejo Local de Gestión (CLG) con representación de pescadores, operadores turísticos, organizaciones comunitarias y autoridades locales, instancia que ha contribuido a planificar el desarrollo futuro del área. Este consejo, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, ha sido clave en la etapa transitoria, mientras se implementa el SBAP.

En septiembre de 2024, tras un proceso participativo liderado por el CLG y acompañado por las autoridades sectoriales, se aprobó el Plan de Manejo del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos Mar de Juan Fernández. Este instrumento, primero en ser formalizado bajo el nuevo marco del SBAP, constituyó un hito al consolidar la transición desde la protección normativa hacia una gestión activa. El plan establece reglas claras de uso, zonas de conservación estricta, programas de educación ambiental, líneas de investigación científica y medidas de fiscalización adaptadas a la realidad insular, fortaleciendo así la gobernanza ambiental del archipiélago.

Actualmente, el archipiélago de Juan Fernández combina actividades económicas y culturales que interactúan con sus áreas marinas protegidas. La pesca artesanal de langosta constituye el pilar económico y patrimonial de la comunidad local, complementada por prácticas emergentes como la extracción de otras especies para consumo. A la vez, se registran operaciones pesqueras desde puertos continentales dirigidas a especies pelágicas como jurel (*Trachurus murphyi*) y pez espada (*Xiphias gladius*), aunque con baja representación en los registros nacionales. El turismo, en crecimiento, aporta nuevas oportunidades mediante el avistamiento de fauna marina, buceo y gastronomía local, mientras que la investigación científica y el uso estratégico por parte de la Armada de Chile completan el mosaico de usos presentes en la zona.

Se encuentra en evaluación la propuesta de ampliación de las áreas marinas protegidas de Juan Fernández y de Nazca-Desventuradas, que permitiría aumentar la superficie protegida de la Zona Económica Exclusiva de Chile desde un 44% a un 54%. La iniciativa se sustenta en evidencia científica sobre el alto endemismo del archipiélago, la conectividad genética entre ambos sistemas insulares y el rol de los montes submarinos como hábitat de especies migratorias. Paralelamente, la entrada en vigor del Tratado BBNJ abre nuevas posibilidades para establecer áreas protegidas en alta mar y articularlas con las ya existentes dentro de la ZEE, configurando corredores de conservación de escala oceánica. En este escenario, Juan Fernández puede desempeñar un papel clave como punto de conexión entre la protección nacional y los compromisos internacionales de conservación.

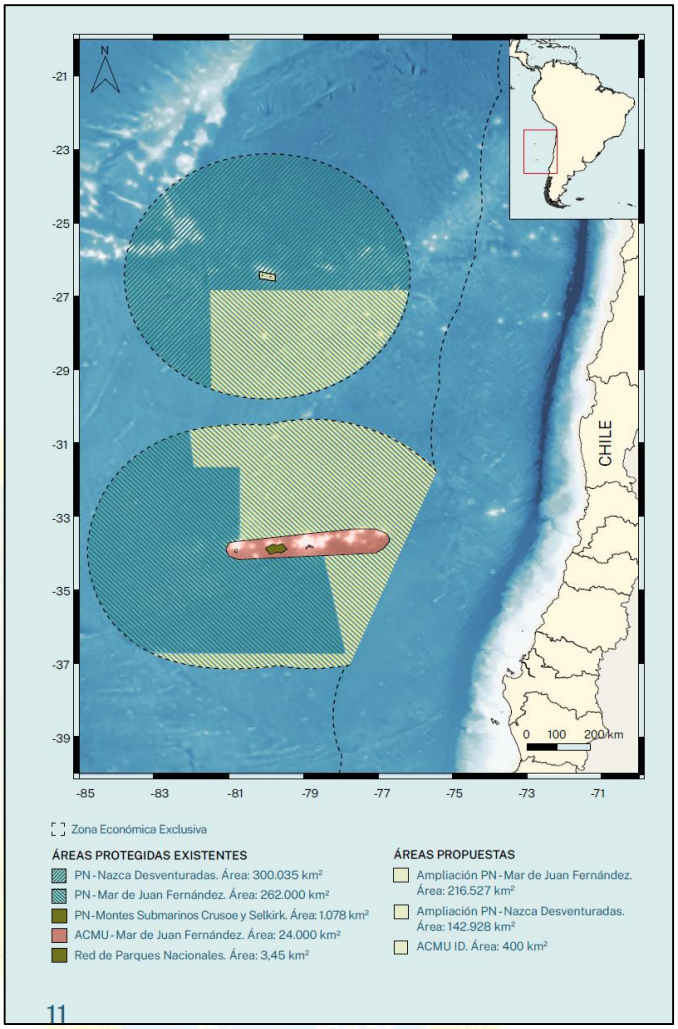

Imagen N°2: *Propuesta de ampliación de AMP de Juan Fernández*. Fuente: Organización Comunitaria Funcional de Juan Fernández (2024). Resumen ejecutivo: Propuesta de ampliación de las áreas marinas protegidas de Juan Fernández y Nazca-Desventuradas.

Conclusiones

La creación legal de Áreas Marinas Protegidas, incluso en ausencia de una implementación plena, no es un acto vacío. El caso de Juan Fernández demuestra que establecer una figura jurídica de protección genera efectos inmediatos y tangibles: impone barreras normativas frente a actividades de alto impacto, desencadena procesos de participación local, canaliza recursos científicos y refuerza la presencia estatal en territorios marinos remotos.

Desde el primer día, en que se declara un AMP, genera obligaciones legales vinculantes que, aunque no sustituyen la gestión activa, sí constituyen un escudo regulatorio. En particular, la exigencia de someter proyectos al

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, junto con medidas sectoriales como las vedas o prohibiciones pesqueras, limita el avance de emprendimientos incompatibles —como la minería submarina— en áreas frágiles o estratégicas.

Sin embargo, sería un error sobrevalorar las AMP "de papel" o asumir que la protección legal es suficiente por sí sola. La conservación efectiva requiere inversiones sostenidas en fiscalización, monitoreo, planes de manejo y, sobre todo, en gobernanza inclusiva. La ley entrega un marco habilitante, pero la implementación es un proceso político y técnico que debe construirse colectivamente.

Lo relevante es entender que la declaración no es el fin, sino el inicio. Como lo ilustra la experiencia fernandeciana, una declaratoria bien utilizada puede convertirse en una plataforma desde la cual la comunidad local se articula, el Estado actúa y los actores externos colaboran. La evolución desde una fase declarativa hacia una de alta efectividad es posible, y deseable, pero requiere tiempo, voluntad política y acompañamiento técnico.

Por ello, en lugar de considerar las AMP "de papel" como un fracaso, debemos verlas como oportunidades en construcción. Son hitos iniciales que señalan la voluntad de proteger, detonan procesos de gobernanza y pueden transformarse en verdaderos santuarios marinos funcionales. En tiempos de crisis ecológica global, avanzar de manera gradual e imperfecta es preferible a no avanzar en absoluto.

Referencias

- Arellano, A., & Velasco, I. (2020, julio 27). *Parques marinos de papel: Flota de 300 naves chinas sorprende a Chile sin plan para controlar "in situ" la pesca ilegal*. CIPER Chile. https://www.ciperchile.cl/2020/10/06/parques-marinos-de-papel-flota-de-300-naves-chinas-sorprende-a-chile-sin-plan-para-controlar-in-situ-la-pesca-ilegal/

- Environmental Law Institute. (2016). *Legal tools for strengthening MPA enforcement*. Washington, DC: ELI. https://www.eli.org/research-report/legal-tools-strengthening-mpa-enforcement

- Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia. (2019). *Directrices para la creación y gestión efectiva de áreas marinas protegidas en Chile*. Mar del Plata. https://marpatagonico.org/descargas/Informe-AMP-Chile-2019.pdf

- Gibbens, S. (2019, septiembre 26). *Gran parte de las áreas marinas protegidas son "parques de papel"*. National Geographic en Español. https://www.nationalgeographicla.com/medio-ambiente/2019/09/gran-parte-de-las-areas-marinas-protegidas-son-parques-de-papel

- Grorud-Colvert, K., Sullivan-Stack, J., Roberts, C., Constant, V., Horta e Costa, B., Pike, E. P., ... & Lubchenco, J. (2021). *The MPA Guide: A framework to achieve global goals for the ocean*. Science, 373(6560), eabf0861. https://doi.org/10.1126/science.abf0861

- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2019). *Special report on the ocean and cryosphere in a changing climate* (Cap. 5). Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/srocc/

- Organización Comunitaria Funcional de Juan Fernández. (2024). *Resumen ejecutivo: Propuesta de ampliación de las áreas marinas protegidas de Juan Fernández y Nazca-Desventuradas*. Juan Fernández, Chile.

- Terram / El Ciudadano. (2024, septiembre 14). *Aprueban plan de manejo de área protegida Mar de Juan Fernández*. https://www.elciudadano.com/medio-ambiente/aprueban-plan-de-manejo-de-area-protegida-mar-de-juan-fernandez/09/14/

- Friedlander, A. M., Ballesteros, E., Beets, J., Berkenpas, E., Gaymer, C. F., Gorny, M., Sala, E. (2016). Marine biodiversity in Juan Fernández and Desventuradas Islands, Chile: Global endemism hotspots. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0145059