

SISTEMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS EN CHILE: APORTES A LOS MARCOS POLÍTICOS Y REGULATORIOS PARA LAS ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)
Ministerio del Medio Ambiente (MMA)

Proyecto Fortalecimiento de los Marcos Nacionales para la Gobernabilidad de las Especies Exóticas Invasoras: Proyecto Piloto en el Archipiélago Juan Fernández (Proyecto GEF EEI)

Autor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Redacción

Pamela Torres

Edición

Macarena Isla, Proyecto GEF/MMA/PNUD EEI

Charif Tala, Ministerio del Medio Ambiente

PAUTA CREATIVA Comunicaciones

Diseño y diagramación:

Fernanda Berckhoff

Rodrigo Verdugo

Esta publicación se realizó en el marco del proyecto Fortalecimiento de los Marcos Nacionales para la Gobernabilidad de las Especies Exóticas Invasoras: Proyecto Piloto en el Archipiélago de Juan Fernández (Proyecto GEF EEI) y, por lo tanto, no representa necesariamente la opinión de las instituciones que participan en el proyecto.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) autorizan la reproducción total o parcial de esta publicación, a condición de que se mencione la fuente del documento.

Año:

2017

Cita recomendada

PNUD (2017). Sistematización de la Gestión de Especies Exóticas Invasoras en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



CONTENIDOS

APORTES A LOS MARCOS POLÍTICOS Y REGULATORIOS PARA LAS ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS	p. 3
I. GENERALIDADES	p. 3
II. SITUACIÓN INICIAL: PREVIO AL INICIO DEL PROYECTO	p. 3
2.1 Marcos regulatorios	
2.2 Marcos políticos	
III. ACCIONES DEL PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MARCOS REGULATORIOS Y POLÍTICOS	p. 5
3.1 Diagnóstico y fortalecimiento de los marcos regulatorios	
3.2 Revisión de los marcos políticos y desarrollo de propuestas	
IV. ACTORES CLAVE EN LOS MARCOS POLÍTICO-REGULATORIOS	p. 11
V. LECCIONES APRENDIDAS	p. 11

CONCLUSIONES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES	p. 11
REFERENCIAS Y MATERIAL COMPLEMENTARIO RECOMENDADO	p. 13



APORTES A LOS MARCOS POLÍTICOS Y REGULATORIOS PARA LAS ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS

I. GENERALIDADES

El proyecto “**Fortalecimiento de los Marcos Nacionales para la Gobernabilidad de las Especies Exóticas Invasoras: Proyecto Piloto en el Archipiélago de Juan Fernández**” (en adelante “el Proyecto” o “Proyecto GEF-EEI”), tuvo como objetivo la conservación de la biodiversidad, mediante la implementación de marcos regulatorios nacionales y capacidades institucionales, para controlar la introducción y propagación de especies exóticas invasoras (EEI) que se produce a través del comercio, turismo y transporte. Además, puso en práctica un sistema piloto de medidas de vigilancia y control en el Archipiélago de Juan Fernández (AJF).

La Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) de Chile (CONAMA, 2003) identifica a las especies exóticas invasoras como una gran amenaza a la biodiversidad y ecosistemas del país. Así también, en su Plan de Acción (CONAMA, 2005) se reconoce que las normas nacionales sobre especies invasoras no han sido suficientes para el control y vigilancia de las invasiones biológicas y sus efectos negativos.

En este mismo contexto, de acuerdo a lo advertido en el documento de diseño del Proyecto GEF-EEI, “el Gobierno de Chile ha identificado que la solución a largo plazo, es profundizar el fortalecimiento de los marcos nacionales y las capacidades institucionales para el control de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras” y, de esta forma, “desarrollar un programa consolidado de manejo de EEI acompañado de un Plan de Manejo y el sistema de gobernabilidad necesario para su implementación”¹.

Es así, que en sus inicios, el equipo de trabajo del Proyecto debió comprender, en primer lugar, el contexto político y legislativo respecto de las EEI vigente en el país, para así determinar las brechas y de qué manera abordar y reforzarlo en pos de la protección del patrimonio natural.

¹ Documento de diseño del Proyecto.

II. SITUACIÓN INICIAL: PREVIO AL INICIO DEL PROYECTO

Como fuera mencionado, la problemática de las invasiones biológicas es una de las materias abordadas en la ENB, con lo cual adquiere relevancia en el país. Sin embargo, no ha sido necesariamente acompañada del correspondiente desarrollo de una legislación y políticas capaces de enfrentar la problemática en su real magnitud.

Al inicio del Proyecto, el Gobierno de Chile se encontraba haciendo inversiones en líneas de base para enfrentar la amenaza de plagas, enfocadas principalmente en regulaciones para proteger a sectores productivos, tales como agricultura, forestal, ganadería y acuicultura, no haciéndose cargo de las especies exóticas que constituyen una amenaza a la biodiversidad y funciones ecosistémicas del país, salvo casos puntuales. Los sistemas de inspección existentes sólo se encuentran en los puntos de entrada internacional a Chile, de modo que el flujo de bienes, animales y plantas dentro del país, incluyendo movimientos entre el territorio continental y las islas, queda fuera de todo monitoreo o control. La excepción son las especies de control obligatorio y que dañan la economía del país, donde algunos servicios públicos tienen atribuciones según la especie de que se trate.

En otras palabras, si bien existen leyes en las cuales se enmarcan acciones para la prevención y control de especies exóticas, éstas se orientan primordialmente a evitar daños económicos, más que a impactos en la biodiversidad.

En el presente documento se hace una revisión de los **marcos regulatorios y marcos políticos** existentes a nivel nacional previo al inicio del Proyecto, y se examinan las acciones que el Proyecto pudo emprender para fortalecer estos marcos y aportar para la gestión de las EEI.



2.1 MARCOS REGULATORIOS

Chile tiene poco más de 30 leyes y regulaciones relacionadas con el manejo de especies exóticas, la mayoría de las cuales se refieren a procedimientos de inspección en los puntos de entrada al país, y se relacionan principalmente con medidas fito y zoonosanitarias para minimizar la potencial entrada e impacto de especies exóticas sobre la agricultura, ganadería y producción forestal. Sin embargo, **en relación con las EEL que tienen impacto sobre la biodiversidad, las leyes y regulaciones no son adecuadas y no permiten en la mayoría de los casos un control de dichas especies.** Excepciones a lo antes señalado, lo constituyen el sistema de análisis de riesgo de plagas que realiza el SAG donde incluye algunas consideraciones de protección ambiental al calificar el riesgo de internación de plantas, o la disposición de la Ley de Caza que mandata al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) a efectuar un análisis de riesgo de introducción al país de animales, no hidrobiológicos, que puedan perturbar el equilibrio ecológico y la conservación del patrimonio ambiental.

Asimismo, y como se ha señalado más arriba, **el marco legal existente no permitiría la inspección dentro del país de bienes para prevenir propagación de EEL que dañan la biodiversidad.** Tampoco los análisis de riesgo actuales contemplan la potencial propagación de aquellas especies ya presentes dentro de Chile. Así, las leyes y regulaciones existentes y los sistemas de vigilancia bajo los que operan son poco efectivos para el manejo de especies exóticas que amenazan la biodiversidad.

Las instituciones centrales en relación con la gestión y manejo de especies exóticas en el país, son el SAG, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Las leyes que otorgan competencias a SAG y SERNAPESCA se encuentran orientadas a evitar daños en los sectores silvoagropecuarios y acuícolas, pero no les otorgan mandato en materias de conservación de biodiversidad. CONAF, en tanto, por ser el administrador de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) sí posee competencias referentes a la gestión de especies exóticas que generen impactos en la biodiversidad, pero restringido a tales áreas. Por su parte, el MMA tiene las atribuciones en

la elaboración de políticas públicas para mejorar la gestión de las especies exóticas invasoras, así como también, la coordinación del COCEP², comité asesor en estas materias.

De acuerdo a lo anterior, y como se reconoce en el documento de diseño del Proyecto, uno de los potenciales obstáculos para una efectiva gestión de las EEL es justamente el hecho de que los marcos institucionales, políticos, legales y financieros en el país, no permitirían el efectivo y coordinado manejo de las invasiones biológicas.

Fue en este contexto que el Proyecto se propuso fortalecer el marco regulatorio a nivel sistémico para guiar el manejo integral de las EEL en Chile, y entregar las condiciones que posibiliten las intervenciones a nivel regional como local.

De acuerdo con lo señalado por CONAMA (2005), se buscaría a futuro apuntar “a un sistema integrado con marcos regulatorios e instituciones modernas que permitan su implementación, incluyendo la necesidad de mantener iniciativas de investigación sobre el estado de especies exóticas invasoras y su impacto sobre la diversidad biológica y actividades productivas, para efectos de una toma de decisiones efectiva”.

2.2 MARCOS POLÍTICOS

Teniendo en cuenta la relevancia de las especies exóticas invasoras como amenaza a la biodiversidad, el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) del que Chile es parte, establece que “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitat o especies”.

² Comité intersectorial integrado por 13 servicios públicos: Carabineros de Chile; Corporación Nacional Forestal; Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante; Ministerio del Medio Ambiente; Ministerio de Relaciones Exteriores; Museo Nacional de Historia Natural; Oficina de Estudios y Políticas Agrarias; Policía de Investigaciones de Chile; Servicio Agrícola y Ganadero; Servicio Nacional de Aduanas; Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura; Subsecretaría de Fuerzas Armadas; Subsecretaría de Pesca y Acuicultura



A nivel nacional, la temática de las EEI y sus amenazas a la biodiversidad ha obtenido una creciente atención. Es así como en la **Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB)**, aprobada el año 2003, se incluyó la temática, mandando la elaboración de un Programa Nacional Integrado para la Gestión de las EEI. Por otra parte, y en atención de los marcos institucionales existentes en la época, el Consejo de Ministros de CONAMA mandató, en el año 2005, la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional para abordar la gestión de las EEI.

En el proceso global de cambio que ha llevado a la formulación de nuevas políticas públicas, se reconocen los siguientes hitos y avances a nivel nacional, previos al inicio del Proyecto (ver Figura 1):



Fig. 1: Principales avances en materia de EEI en Chile. Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la figura anterior, ya desde inicios del presente siglo la temática de las invasiones biológicas había comenzado a abordarse en el país. No obstante, en el Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Chile, el Ministerio del Medio Ambiente (2014) reconoce que no ha habido una tendencia para avanzar hacia los objetivos propuestos respecto de las EEI, existiendo solo algunas medidas puntuales implementadas para el control o erradicación de las especies exóticas invasoras (a excepción de las experiencias de erradicación del conejo en la Isla Santa Clara y en la Reserva Nacional Pingüino de Humboldt).

El Proyecto debió, entonces, trabajar en ese contexto. Por un lado, con un marco regulatorio que no permitía hacerse cargo debidamente de las especies invasoras que pudiesen dañar la biodiversidad y, por otro, con un marco político que había tenido ciertos avances al inicio del milenio, pero que no habían producido cambios importantes en la gestión de las EEI en el país.

III. ACCIONES DEL PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MARCOS REGULATORIOS Y POLÍTICOS

3.1 DIAGNÓSTICO Y FORTALECIMIENTO DE LOS MARCOS REGULATORIOS

Tomando la situación base de las regulaciones existentes en el país, el Proyecto debió determinar cómo podría aportar al fortalecimiento de los marcos regulatorios. Por ello, el equipo de trabajo decidió realizar un diagnóstico (Manríquez, 2015) de la situación inicial y buscar los espacios de acción que la legislación existente otorgaba para la gestión de las EEI.

Respecto del ingreso y movimiento de especies invasoras, se reconocieron en una primera instancia dos ámbitos de acción: **ámbito pre-frontera** (en los límites político-administrativos de Chile) y **ámbito post-frontera** (relevante en los casos de especies que ya hubiesen ingresado al país y que pudieran dispersarse dentro del territorio nacional).



En la Figura 2 se muestra de manera resumida cómo el Proyecto aportó en cada ámbito. Más adelante, en las secciones 3.1.1 y 3.1.2, se revisan las acciones emprendidas para aportar al ámbito pre-frontera y post-frontera, respectivamente.

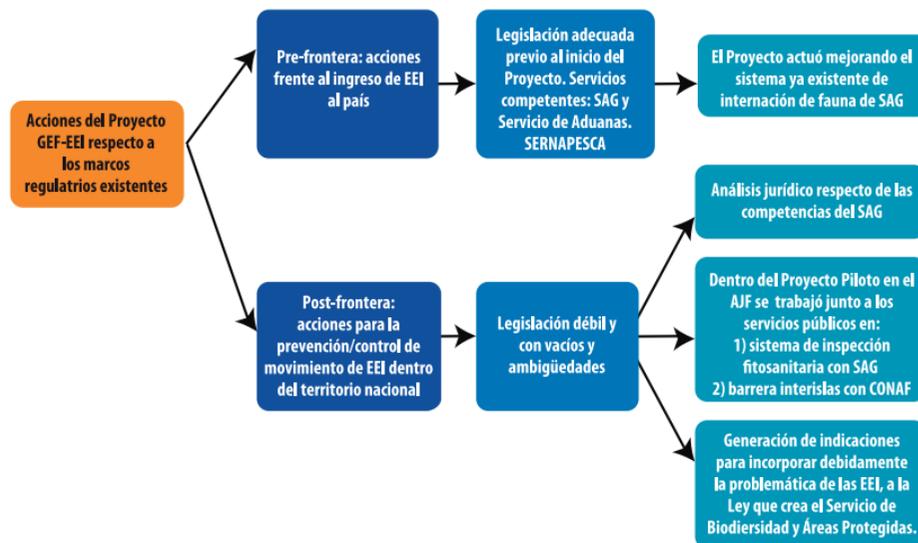


Fig. 2: Aportes del Proyecto a los marcos regulatorios vigentes. Fuente: Elaboración propia.

3.1.1 ÁMBITO PRE-FRONTERA

En el caso de las barreras para especies exóticas en las fronteras del país (barreras internacionales), ya existían procedimientos e instituciones con roles definidos y amparados por la normativa vigente, los que en el ámbito terrestre consideran sistemas de análisis de riesgo para disminuir el ingreso que potencialmente puedan transformarse en plagas o sean potencialmente dañinas para el patrimonio ambiental. En este caso, se tomó la decisión de apoyar mejoras en mecanismos existentes, robusteciendo el análisis de riesgo de introducción de especies animales que el SAG efectúa en virtud del artículo 25 de la Ley de Caza.

Estas mejoras fueron realizadas a través de un estudio liderado por GEDECO (2016) que permitió perfeccionar la herramienta general de análisis de riesgo para la introducción de fauna exótica a Chile continental que el SAG ya aplicaba.

Entre los objetivos específicos del estudio se propuso:

- Mejorar el actual sistema de análisis de riesgo permitiendo una evaluación diferenciada por grupos taxonómicos de especies: aves, mamíferos, reptiles y anfibios, que permita evaluar con eficacia el potencial de establecimiento de cada uno de estos grupos.
- Aumentar la base de datos actual que maneja la División de Protección de Recursos Naturales Renovables (DIPROREN) del SAG, en 55 especies de fauna de mayor ingreso al país.
- Agregar y/o afinar el ingreso de variables como el clima, la dieta de las especies, tipo de importador, entre otras.

La herramienta permite determinar cualitativamente el riesgo de establecimiento de una especie, en base a la correlación de diferentes variables. A pesar de que –como reconocen los mismos autores – “el modelo no puede

estimar la probabilidad de establecimiento para cada especie al nivel de precisión de un estudio de introducción a nivel específico (...) posee una estructura de carácter integrador y flexible que permite aumentar su precisión paulatinamente, y su bajo costo, y facilidad de utilización, permite controlar a un gran número de posibles solicitudes de ingreso³. Es así como el sistema se plantea como una herramienta de apoyo a la gestión institucional en el campo de la introducción de la fauna exótica (GEDECO, 2016).

Adicionalmente y como se mencionó, el mismo estudio permitió detectar 55 especies de fauna que serían de alto riesgo y que fueron agregadas al listado que tenía el SAG.

3.1.2 ÁMBITO POST-FRONTERA

Respecto de la situación post-frontera, el diagnóstico permitió evidenciar que había menos procedimientos legitimados y que la problemática de las invasiones biológicas no se encontraba abordada en su real dimensión, ya que, si bien las principales competencias están enfocadas en el control y/o erradicación de especies exóticas que realizan el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MINECON), a través de SERNAPESCA y SUBPESCA, y el Ministerio de Agricultura, a través del SAG y CONAF, estas acciones no están dirigidas a disminuir su impacto sobre la biodiversidad.

El SAG actúa sobre aquellas especies de plantas y animales que han sido declaradas plagas de control obligatorio, y sobre aquellas especies de fauna terrestre declaradas dañinas. CONAF, por su parte, ejecuta planes de control de EEI dentro del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas. Dentro de estas acciones, el año 2015 CONAF oficializó una normativa para el manejo de perros y otras mascotas a las Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), lo que constituiría un paso importante en torno a la gestión de las especies exóticas.

Por su parte, SUBPESCA tiene la facultad de declarar a especies como plagas hidrobiológicas, principalmente por sus efectos sobre sectores productivos (pesca, turismo, etc.). SERNAPESCA, en tanto, elabora los programas de vigilancia y control de las especies declaradas como plagas.

3.1.2.2 FORTALECIENDO LOS MARCOS REGULATORIOS PARA IMPLEMENTAR MEDIDAS A NIVEL LOCAL

El Proyecto GEF-EEL ha formado parte del proceso de instalación y formalización de instrumentos y procedimientos para la gestión de invasiones biológicas en el Archipiélago de Juan Fernández. Las acciones del Proyecto, como se muestra en la Figura 3, se han orientado tanto a la prevención y detección temprana, como al control y erradicación. Estas acciones son descritas en mayor detalle en el documento Sistemas de Prevención y Alerta Temprana en el Archipiélago de Juan Fernández de esta misma serie³.

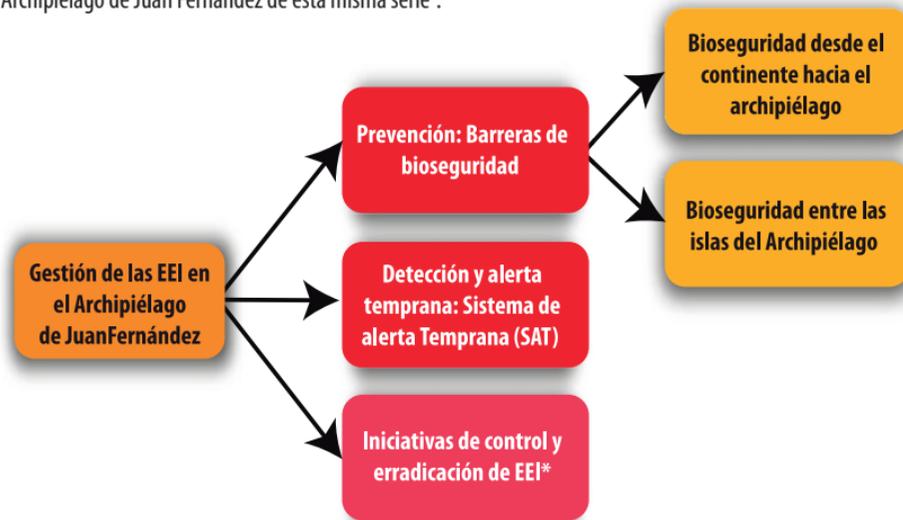


Fig. 3: Líneas de acción para la gestión de las EEI en el AJF. Fuente: Elaboración propia.

³ PNUD (2017) Sistematización de la Gestión de Especies Exóticas Invasoras en Chile: Sistemas de Control y Alerta Temprana en el Archipiélago Juan Fernández. Proyecto GEF/MMA/PNUD Fortalecimiento de los Marcos Nacionales para la Gobernabilidad de las Especies Exóticas Invasoras: Proyecto Piloto en el Archipiélago de Juan Fernández. Santiago, Chile. 21 p



Las acciones de prevención, detección y de alerta temprana llevadas a cabo en el AJF, se iniciaron con un acuerdo voluntario para el control del ingreso de especies invasoras al Archipiélago, y con acciones aisladas para su detección. Luego, con el apoyo del Proyecto, se establecieron acciones coordinadas y protocolos formalizados. Mediante un proceso participativo se implementó formalmente una barrera fitosanitaria entre el continente y la isla Robinson Crusoe, una barrera de bioseguridad entre las tres islas del Archipiélago, y un Sistema de Alerta Temprana.

Como se describe en el documento Sistemas de Prevención y Alerta Temprana en el Archipiélago de Juan Fernández de esta misma serie, se desarrollaron dos acciones en esta materia: un Sistema de inspección fitosanitaria entre el continente y el archipiélago, donde la Resolución que lo formaliza está en última fase de jurídica dentro del SAG, y una barrera entre las islas del AJF. Esta última fue formalizada mediante una resolución emitida por CONAF en 2016, quedando de manifiesto que la Corporación podía establecer regulaciones para el control de especies invasoras dentro de áreas protegidas (lo que podría ser replicado en un futuro en otras partes del país).

Por su parte, la Ilustre Municipalidad de Juan Fernández con apoyo del Proyecto logró sacar una Ordenanza para el Control, Protección y Tenencia Responsable de Animales en la Comuna de Juan Fernández (Decreto Alcaldicio N° 1579 de noviembre 2015), que tiene entre sus finalidades, evitar el daño de las mascotas sobre la biodiversidad local.

3.2 REVISIÓN DE LOS MARCOS POLÍTICOS Y DESARROLLO DE PROPUESTAS

Como se señaló al inicio de este documento, desde el año 2003 nuestro país cuenta con una **Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB)**, que sirve para conducir la gestión pública en estas materias y además da cumplimiento a la Convención Internacional de Biodiversidad. Dicha Estrategia se encuentra en proceso de actualización (ENB 2016-2030) y se asociaría a la **Estrategia Nacional Integrada para la Prevención, el Control y la Erradicación de las Especies Exóticas Invasoras**, en adelante Estrategia Nacional de EEI (COCEI 2014).

Desde 2014 se ha trabajado en la actualización de seis Planes de Acción de la ENB (2016-2030), entre los cuales se encuentra el **Plan de Acción Nacional para la Prevención, el Control y la Erradicación de las Especies**



Exóticas Invasoras, que ha sido elaborado a partir de la Estrategia Nacional de EEI y cuyo propósito es disminuir los efectos negativos de las EEI sobre la biodiversidad nacional. Este objetivo se espera lograr a través de:

- El desarrollo de mecanismos y herramientas para la prevención del ingreso y dispersión de las EEI al país.
- La elaboración de planes de control y/o erradicación para disminuir los impactos negativos de estas especies.
- La generación, el fortalecimiento e implementación de instrumentos legales y de gestión.
- El fortalecimiento de las capacidades, tanto institucionales como en el ámbito privado.
- La promoción del desarrollo de la investigación científica y de estrategias de información para la ciudadanía respecto de estas materias.



En la Figura 4 se muestran los seis Planes de Acción existentes dentro de lo que sería la ENB 2016-2030, y se destaca en particular el Plan de Acción de Especies Exóticas Invasoras, elaborado a partir de la Estrategia Nacional de EEI.

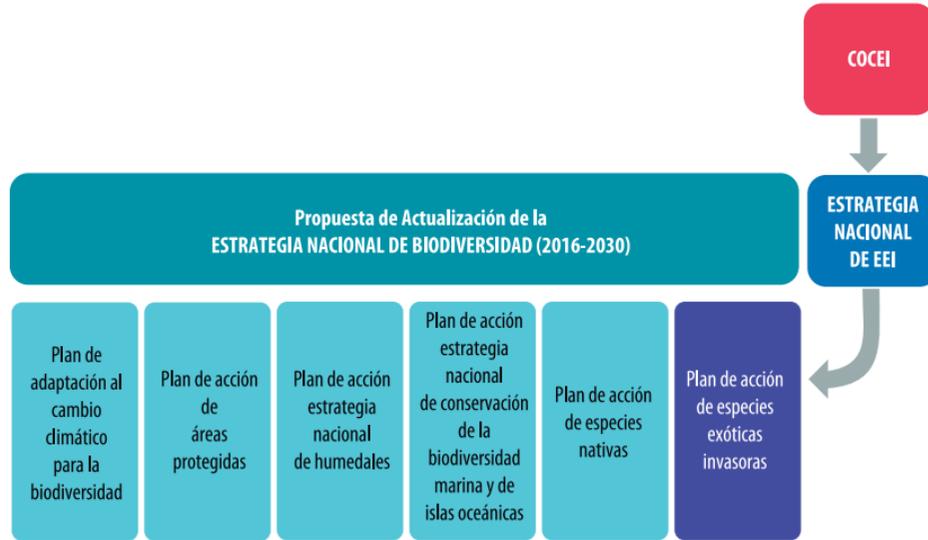


Fig. 4: Estrategia Nacional de Biodiversidad (2016-2030) y planes vinculados a ella: avances en la materia de las EEI en Chile. Fuente: Elaboración propia.

En el marco de la actualización de la ENB para el periodo 2016-2030 y su Plan de Acción de EEI, el Proyecto realizó talleres regionales participativos para relevar el tema. En consideración a la gran diversidad biogeográfica del país y a las particularidades regionales y locales, se hizo necesario formular Planes Regionales y Locales específicos de modo de enfrentar de forma precisa y concreta la gestión de los problemas particulares relacionados a las EEI.

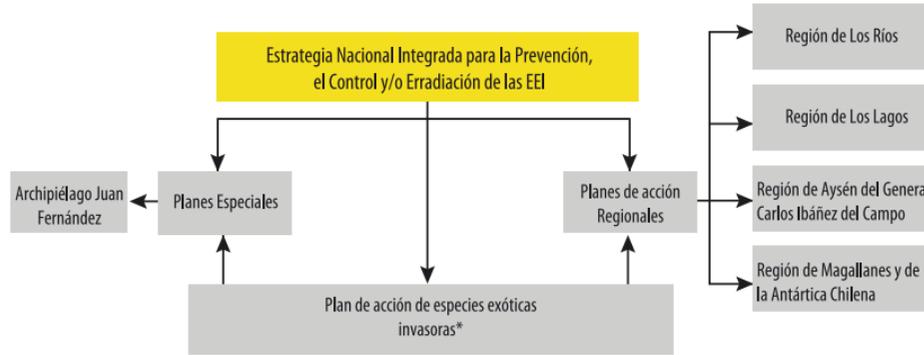
Hacer planes para cada región del país es un desafío mayor, por lo que se decidió partir por la zona sur-austral (regiones de Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes), que por sus condiciones ambientales favorables para el establecimiento de invasiones biológicas, requerían más urgencia de acción. En esta zona se concentran los mayores problemas de daño a la biodiversidad por invasiones biológicas.

Las propuestas de Planes Estratégicos Regionales fueron producto de un proceso participativo realizado mediante talleres, cuya convocatoria estuvo a cargo de las Seremis de Medio Ambiente respectivas, con la participación de actores relevantes de cada Región, particularmente servicios públicos, la academia y el sector privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales que abordan esta problemática o que pudiesen hacerlo en el futuro próximo. Estos planes se encuentran en proceso de validación regional por parte de sus Seremis de Medio Ambiente, ya sea como un plan de acción en sí mismo o como parte de la actualización de las Estrategias Regionales de Biodiversidad.



Adicionalmente, como se muestra en la Figura 5, dentro de la Estrategia Nacional de EEI se realizó un Plan Especial (a escala local) para el AJF. La elaboración de este Plan fue facilitada por la ONG Island Conservation y se basó en un proceso participativo que fue desarrollado durante un período de tres años, con representantes de instituciones gubernamentales competentes, tanto de nivel central como regional e insular, con el aporte de Universidades y ONGs.

En su conjunto, los instrumentos anteriores se muestran en la siguiente figura.



* Forma parte de la Estrategia Nacional de Biodiversidad

Fig. 5: Instrumentos de gestión de EEI. Fuente: Estrategia Nacional de Biodiversidad.

A continuación, se describen cada uno de estos instrumentos en forma resumida.

<p>Estrategia Nacional integrada para la prevención, el control y/o erradicación de las especies exóticas invasoras</p>	<p>Se definen los alcances, principios orientadores, lineamientos estratégicos y competencias institucionales sobre las EEI. El objetivo general de esta Estrategia es disminuir, a través de la prevención, control y erradicación, el deterioro ambiental que causan las EEI en Chile, siguiendo un enfoque de sustentabilidad. Además, se proponen seis lineamientos estratégicos, que abordan la gestión de las especies exóticas tanto en los ámbitos de pre- y post-frontera, como de especies terrestres e hidrobiológicas, lo que permite dar un marco de gestión adecuado sobre las EEI.</p>
<p>Plan de Acción Nacional para la gestión de las especies exóticas invasoras en Chile (PdA de EEI)</p>	<p>La elaboración del PdA de EEI se hizo mediante metodologías participativas. Esto incluyó dos talleres ampliados en los que participaron miembros del COCEI y otros actores relevantes, como funcionarios de secretarías regionales ministeriales (SEREMI) del MMA, miembros de ONGs y la academia. En el Plan se definen objetivos, actividades, metas y sus respectivos indicadores de evaluación (junto con los plazos para su cumplimiento y responsables).</p>
<p>Planes Estratégicos Regionales para la Prevención y Gestión de EEI</p>	<p>Constituyen un primer instrumento local de política pública que aborda el fenómeno de las invasiones biológicas de manera integral, con una visión de largo plazo y es el marco de referencia apropiado para el diseño y ejecución de iniciativas orientadas a tales fines. Cada Plan contiene: un diagnóstico basado en investigación bibliográfica y consulta de expertos, un listado de especies exóticas en la región, un listado de especies prioritizadas, y un plan operativo de tareas a realizar en el corto-mediano plazo.</p>
<p>Plan de Acción del Archipiélago Juan Fernández</p>	<p>Se elaboró considerando las particularidades del AJF, caracterizado por la riqueza de su biodiversidad, alto nivel de endemismo y vulnerabilidad a las invasiones biológicas. Tiene como propósito la prevención del ingreso de nuevas EEI y la erradicación y/o control de las especies ya presentes en las islas, junto con la mitigación de impactos negativos sobre las especies nativas y sobre los ecosistemas afectados. Su diseño se basa en un modelo adaptativo que permitirá actualizar las actividades y acciones y proponer nuevas iniciativas en el tiempo. Como instrumento de gobernanza para su implementación, se conformó el Comité Operativo para la Protección del Patrimonio Natural del AJF (COPNAJF).</p>

Fig. 6: Instrumentos de gestión de EEI. Fuente: Elaboración propia.



3.2.1 INCORPORACIÓN DE FACULTADES SOBRE LAS EEI AL PROYECTO DE LEY SOBRE EL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS

En cuanto a los marcos normativos y políticos nacionales, el proyecto encargó una consultoría donde se propusieron algunas normas para que fuesen consideradas durante la elaboración del Proyecto de Ley del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP). En base a esta propuesta, se logró incorporar indicaciones referentes a las EEI a este Proyecto de Ley.

Una vez aprobada dicha ley, el Servicio se hará cargo de la gestión de las EEI a nivel nacional, ya que resulta fundamental dotar al país de una institucionalidad y facultades expresas para realizar una buena y efectiva gestión de las especies exóticas invasoras. En ese sentido, la aprobación del Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, se vislumbra como el desafío más próximo y relevante.

IV. ACTORES CLAVE EN LOS MARCOS POLÍTICO-REGULATORIOS

Como se ha visto a lo largo del presente documento, los marcos políticos y regulatorios respecto de las especies exóticas integran el accionar de diversas instituciones y, aunque la institucionalidad y normativa no es lo suficientemente adecuada para abordar de manera directa la gestión de las EEI, el Comité Operativo para el Control de Especies Exóticas Invasoras (COCEI), integrado por 13 servicios públicos, brinda una importante instancia de coordinación en la materia. El COCEI, creado en el año 2005 bajo un mandato del Comité de Ministros de CONAMA, fue finalmente oficializado mediante Resolución N° 634 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente.

V. LECCIONES APRENDIDAS

- De acuerdo con el diagnóstico efectuado, la institucionalidad actual y la normativa son insuficientes para abordar de manera adecuada la gestión de EEI.
- Al interior de áreas protegidas, la formalización de una barrera de bioseguridad entre las islas del archipiélago de Juan Fernández mediante Resolución de CONAF, dejó de manifiesto su facultad para tomar las medidas pertinentes y así evitar el movimiento de especies dentro de tales áreas debido a su calidad de administrador y responsables de las mismas.
- El trabajo directo con los tomadores de decisión fue crucial para el logro de los objetivos propuestos y en los plazos acotados del Proyecto. Para la implementación de los cambios y el éxito de las acciones realizadas, fue indispensable llegar a las autoridades con competencias en el tema, exponiéndoles la urgencia de abordar la problemática de las EEI en el país.
- Respecto de la Estrategia Nacional de EEI y los Planes de Acción generados, es fundamental destacar lo avanzado, por la legitimidad y continuidad en el tiempo, que quedan estas acciones. Dado que la Estrategia Nacional de EEI y sus Planes de Acción quedarán en manos de los servicios públicos pertinentes, era preciso que dichos servicios junto con todas aquellas instituciones y actores vinculados a la temática, se hicieran parte de la planificación, elaboración e implementación de estas herramientas.

CONCLUSIONES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

El Proyecto GEF-EEI debió iniciar sus acciones en un contexto en el que la problemática de las EEI recién comenzaba a cobrar relevancia en el país. Si bien las invasiones biológicas ya habían sido reconocidas como una amenaza importante y que debían ser abordadas (ENB), los marcos regulatorios no se ajustaban a esta necesidad, pues permitían afrontar la problemática sólo desde algunas de sus aristas y no en su real magnitud.



Por un lado, las leyes proveían el marco para que los Servicios actuaran ante las especies exóticas que pudiesen causar daños económicos, pero no consideraban los posibles impactos a la biodiversidad fuera de las Áreas Protegidas del Estado. Por otro lado, las regulaciones permitían actuar de mejor manera en el ámbito de la pre-frontera (límites político-administrativos del país), pero no dentro del territorio nacional.

Reconociendo los marcos políticos y regulatorios existentes en el país, y las limitantes antes mencionadas, el Proyecto tuvo el desafío de trabajar con éstos, buscando los mecanismos que permitieran dirigir de mejor manera una gestión integral de EEI.

Respecto de la legislación existente, se fortalecieron los procedimientos para el control de especies exóticas que llegan a las fronteras de Chile (este fortalecimiento se hizo sobre la base de un sistema ya existente y en funcionamiento). Asimismo, respecto del movimiento de especies exóticas que ya se encontraban en el país, se buscaron mecanismos amparados por la legislación existente que permitieran el control de éstas, y velar así por la protección del patrimonio natural.

Se trabajó con CONAF para formalizar medidas de prevención y control de EEI en áreas silvestres protegidas. Esto fue acompañado por acciones específicas que se realizaron en el Archipiélago de Juan Fernández, gestionadas por el Proyecto y que son muestra de que sí es posible realizar una prevención y control integrados de EEI en contextos locales. Dentro de las acciones realizadas, están la creación de barreras de bioseguridad y un Sistema de Alerta Temprana.

Si bien, en el contexto del actual marco institucional y normativo, fue posible efectuar una serie de avances, resulta fundamental dotar al país de una institucionalidad y facultades expresas para la gestión de las EEI. En ese sentido, la aprobación del Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, actualmente en discusión en el Congreso, se vislumbra como el desafío más próximo en cuanto a los marcos normativos y políticos nacionales, y como la opción que permitirá dotar a la institucionalidad nacional de facultades expresas para enfrentar las invasiones biológicas.



REFERENCIAS Y MATERIAL COMPLEMENTARIO RECOMENDADO

- COCEI. 2014. Estrategia Nacional Integrada para la Prevención, el Control y la Erradicación de las Especies Exóticas Invasoras. Ministerio del Medio Ambiente.
- CONAMA. 2003. Estrategia Nacional de la Biodiversidad. 19 pp.
- CONAMA. 2005. Plan de Acción de País para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2004-2015. 139 pp.
- GEDECO. 2016. Mejoramiento del actual sistema aplicado por el SAG para el Análisis de Riesgo del Procedimiento para la Internación de Animales de Fauna Silvestre al territorio Nacional. Informe Final. Consultoría realizada en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de los Marcos Nacionales para la Gobernabilidad de las Especies Exóticas Invasoras: Proyecto Piloto en el Archipiélago de Juan Fernández”.
- Ladrón de Guevara, C. 2013. Aportes para el Anteproyecto Ley SBAP. Documento elaborado en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de los Marcos Nacionales para la Gobernabilidad de las Especies Exóticas Invasoras: Proyecto Piloto en el Archipiélago de Juan Fernández”.
- Manríquez, M. 2015. “Análisis del marco legal del control de EEI y establecimiento de barreras de bioseguridad”. Consultoría realizada en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de los Marcos Nacionales para la Gobernabilidad de las Especies Exóticas Invasoras: Proyecto Piloto en el Archipiélago de Juan Fernández”.
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2014. Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Chile. 142 pp. Disponible en <http://portal.mma.gob.cl/quinto-informe-nacional-de-biodiversidad/>
- Monje, G. 2014. Diagnóstico de las capacidades en servicios y sectores productivos (operadores turísticos, compañías aéreas y navieras), en áreas de comercio, transporte y turismo, respecto de las prácticas de manejo de EEI y diseñar material de difusión orientados al reconocimiento y medidas de prevención. Informe Final Consultoría PNUD 172-2013.
- PNUD. 2012. Documento de Diseño del Proyecto “Fortalecimiento de los Marcos Nacionales para la Gobernabilidad de las Especies Exóticas Invasoras: Proyecto Piloto en el Archipiélago de Juan Fernández”.
- PNUD, 2017. Plan de Acción del Archipiélago Juan Fernández para la Prevención, Control y/o Erradicación de Especies Exóticas Invasoras. Documento elaborado en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de los Marcos Nacionales para la Gobernabilidad de las Especies Exóticas Invasoras: Proyecto Piloto en el Archipiélago de Juan Fernández”.



