

La política exterior azul

Chile ya declaró sus grandes áreas marinas protegidas; ahora le falta gestionarlas

Gonzalo Martínez-Vargas y Cristian Laborda

Basado en el capítulo «La política exterior azul: el proceso decisorio de la política pública de las áreas marinas protegidas en Chile, 2015-2023», de G. Martínez-Vargas y C. Laborda, en *Ahora o nunca II: transformaciones ante el cambio climático en la era emergente* (Universidad Externado de Colombia, 2025).

Entre 2015 y 2023 Chile multiplicó por diez la superficie protegida de su zona económica exclusiva y se ganó un lugar entre los líderes mundiales de la conservación marina. Un estudio sobre cómo se tomaron esas decisiones muestra que la protección quedó, en buena parte, en el papel: faltan planes de manejo, financiamiento y una autoridad que coordine. Este documento resume sus hallazgos y propone cinco líneas de acción.

MENSAJES CLAVE

- **Chile declaró rápido y a gran escala.** La superficie protegida de la zona económica exclusiva pasó de 4,5 % en 2015 a 46,8 % en 2023, según el cálculo del estudio. Tres áreas oceánicas concentran el 77 % de lo protegido.
- **La protección no llega a la costa.** El 88 % de las ecorregiones marinas no alcanza el 10 % de protección, y el ecosistema de la corriente de Humboldt tiene menos del 0,1 %.
- **El problema está en la gestión, no en la declaración.** Las funciones están repartidas entre varios ministerios y servicios que se superponen, y la mayoría solo se coordina al momento de crear el área.
- **El dinero no alcanza.** En 2018 el presupuesto disponible cubría el 1,7 % de lo necesario para operar la red de áreas marinas protegidas, con un déficit estimado de 12,2 millones de dólares al año.

46,8 %

de la zona económica exclusiva protegida en 2023, frente a 4,5 % en 2015 (cálculo del estudio).

1,7 %

del presupuesto necesario para operar las áreas marinas protegidas estaba cubierto en 2018.

42 %

de las unidades protegidas tenía un plan de manejo o de administración en 2017.

Fuente: Martínez-Vargas y Laborda (2025), con datos de Subpesca y WCS (2018). Con la base de cálculo del Ministerio del Medio Ambiente, la cifra oficial a octubre de 2026 es 43,96 %.

De la declaración a la gestión

La protección del océano se volvió parte visible de la política exterior chilena. El país organizó la conferencia Nuestro Océano en 2015, presidió la «COP azul» en 2019 y fue el segundo Estado en ratificar el Acuerdo sobre la biodiversidad marina fuera de la jurisdicción nacional (BBNJ). En ese período creó o amplió grandes áreas marinas protegidas alrededor de sus islas oceánicas, y pasó a tener 33 áreas con cerca de 1,48 millones de km² (Martínez-Vargas y Laborda, 2025).

El estudio pregunta qué factores explican cómo se tomaron esas decisiones entre 2015 y 2023. Para responder, revisó 53 documentos, realizó ocho entrevistas semiestructuradas a especialistas del Estado, la academia, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, y analizó tres casos que suman la mayor parte de la superficie protegida:

Tabla 1. Tres grandes áreas, tres orígenes

Área	Cómo se originó	Quién la gobierna
Nazca-Desventuradas (2016)	Tras una expedición científica a las islas San Félix y San Ambrosio. Casi todas las especies registradas son endémicas. 300.035 km².	Un consejo de administración con servicios del Estado, la Armada y el municipio de Juan Fernández.
Mar de Juan Fernández (2018)	A pedido de la comunidad isleña, que acordó con el Gobierno ampliar la protección y resguardar más de un siglo de pesca artesanal de langosta. 262.120 km².	El Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura.
Rapa Nui (2018)	Por decisión de la comunidad rapanui, que organizó un Cabildo de Mar en 2015 y la aprobó en consulta. 579.368 km².	Un consejo directivo con seis representantes de la comunidad y cinco del Estado. Solo se permite la pesca artesanal con artes ancestrales.

Nota. Elaboración propia a partir de Martínez-Vargas y Laborda (2025). Rapa Nui es un área marina costera protegida de múltiples usos; las otras dos son parques marinos.

Los casos muestran que la participación de la comunidad hace una diferencia. En Rapa Nui y en Juan Fernández, el área nació de una demanda local y tiene reglas que la comunidad reconoce como propias. Pero incluso en estos casos, la gestión cotidiana depende de un entramado institucional que el estudio describe como desarticulado.

PARA ENTENDER

Parque marino y área de múltiples usos

Chile usa dos grandes tipos de área marina protegida. En un parque marino no se permite pescar ni hacer acuicultura; sí se permiten el turismo, la investigación y la navegación. En un área marina costera protegida de múltiples usos (AMCP-MU) se pueden realizar actividades como la pesca, la acuicultura o el turismo, siempre que cuenten con un plan de manejo aprobado.

La diferencia importa para la gestión: un parque exige sobre todo fiscalizar que no haya extracción; un área de múltiples usos exige además planificar, acordar y vigilar cada actividad permitida.

Avances y vacíos frente al ODS 14

La política de áreas marinas protegidas se alinea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 14. Según el informe nacional voluntario de 2019, en 2018 Chile protegía cerca del 29 % de sus aguas, muy por encima de la meta del 10 % fijada para 2020. Pero solo cinco de los diez indicadores del informe mostraban progreso, y en 2017 apenas el 34,6 % de las poblaciones de peces estaba en niveles biológicamente sostenibles (Martínez-Vargas y Laborda, 2025).

Qué explica la brecha

El estudio identifica tres factores que, combinados, explican por qué la protección declarada no se traduce en gestión efectiva:

- **Gobernanza dispersa.** En la declaración, administración y vigilancia de las áreas participan, entre otros, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, el Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo de Monumentos Nacionales y la Corporación Nacional Forestal. Sus funciones se repiten en distintas normas y, en la práctica, «todos y ninguno» responden por la gestión.
- **Coordinación solo al inicio.** Los organismos suelen coordinarse para declarar un área, pero no para implementarla ni monitorearla. En 2018 solo se habían formulado tres planes generales de administración para los parques y reservas marinas.
- **Incentivos desiguales.** Las decisiones responden a intereses en competencia. Según los entrevistados, los actores con más peso, como el sector pesquero industrial, tienen más capacidad de incidir que las comunidades locales y los pueblos originarios, y la falta de financiamiento hace que las áreas sean simbólicas: una «política pública de papel».

El financiamiento ilustra el problema. La partida del presupuesto destinada a las áreas marinas protegidas creció poco entre 2019 y 2022, mientras la superficie protegida seguía aumentando:

Tabla 2. Presupuesto para áreas marinas protegidas, 2019-2022

Año	Monto (millones de pesos)	Variación respecto del año anterior
2019	212,5	—
2020	201,0	-5,4 %
2021	222,8	+10,8 %
2022	232,6	+4,4 % (presupuesto en tramitación)

Nota. Martínez-Vargas y Laborda (2025), a partir de datos de Terram. Valores de 2019 a 2021 en pesos de agosto de 2021. En 2018, el déficit para operar la red se estimaba en 12,2 millones de dólares al año (WCS, 2018).

El resultado es una contradicción entre la imagen que el país proyecta como garante de los ecosistemas marinos y una implementación frágil. La Ley 21.600, de 2023, crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, dependiente del Ministerio del Medio Ambiente, que concentra buena parte de estas funciones. Su puesta en marcha es la oportunidad para cerrar la brecha (Martínez-Vargas y Laborda, 2025).

VOCES DEL ESTUDIO

Lo que dicen quienes conocen el tema

«No hay una entidad que se haga cargo de la gestión, sino que, cada uno tiene sus funciones dentro de lo que le compete a la organización». María Elisa Arroyo, WWF Chile.

«Normalmente la discusión se transforma en una discusión hacia un actor principalmente que es el sector pesquero, principalmente el industrial, porque tiene más peso». Maximiliano Bello, entonces en The Pew Charitable Trusts.

«Con los antecedentes disponibles, creo que existe la capacidad para practicar tal articulación». María Teresa Infante, jueza del Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

La dimensión internacional

El Acuerdo BBNJ permitirá crear áreas marinas protegidas en alta mar. Para Chile es relevante porque recoge el principio de compatibilidad que el país defendió desde el inicio de la negociación: las medidas que se adopten en alta mar deben ser compatibles con las del Estado ribereño. Las áreas de Rapa Nui y Nazca-Desventuradas limitan con la alta mar, de modo que el Acuerdo abre la posibilidad de extender su protección más allá de la zona económica exclusiva.

Gestionar bien sus propias áreas le da a Chile más argumentos para liderar las primeras áreas en alta mar y para acoger la Secretaría del Acuerdo en Valparaíso.

Recomendaciones

Para que las áreas marinas protegidas de Chile pasen de la declaración a la gestión efectiva, se proponen cinco líneas de acción:

1 Asignar responsabilidades claras

Completar la puesta en marcha del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y definir, para cada área marina, un organismo responsable de su administración, con funciones que no se superpongan.

2 Dotar a cada área de un plan de manejo

Elaborar y aprobar los planes de manejo y de administración pendientes, con metas verificables y plazos, y evaluarlos periódicamente.

3 Financiar de forma estable

Asegurar un presupuesto plurianual acorde a la superficie protegida y explorar fuentes complementarias, sin que la falta de recursos se compense con más actividad extractiva.

4 Incorporar a las comunidades locales y a los pueblos originarios

Extender los modelos de gobernanza compartida de Rapa Nui y Juan Fernández y fortalecer la educación y la información sobre las áreas marinas protegidas.

5 Proteger la costa y proyectar la experiencia afuera

Ampliar la protección de las ecorregiones costeras subrepresentadas, como la corriente de Humboldt, y usar el Acuerdo BBNJ para extender la protección de las áreas oceánicas hacia la alta mar.

Conclusión

Chile demostró que puede declarar áreas marinas protegidas de escala mundial. El desafío de la próxima etapa es distinto: que esas áreas funcionen. Para eso necesita una autoridad que coordine, planes de manejo, financiamiento estable y la participación de quienes viven del mar. Cumplir en casa es también la mejor carta de presentación del país en la gobernanza internacional del océano.

Referencias

Martínez-Vargas, G., y Laborda, C. (2025). La política exterior azul: el proceso decisorio de la política pública de las áreas marinas protegidas en Chile, 2015-2023. En M. I. Gómez-Lee y P. Vargas González (Eds.), *Ahora o nunca II: transformaciones ante el cambio climático en la era emergente* (pp. 335–374). Universidad Externado de Colombia.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/d6a4532f-c24e-4319-b3d9-0f8f81f23180/content>

Naciones Unidas. (2023). *Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*.

https://treaties.un.org/doc/Treaties/2023/06/20230620%2004-28%20PM/Ch_XXI_10.pdf

Gobernanza Oceánica. (2026). *Áreas marinas protegidas a nivel nacional al 10 de octubre de 2026*.

<https://gobernanzaoceantica.cl/doc/areas-marinas-protegidas-chile-2026.pdf>

WCS. (2018). *Pasos para la sustentabilidad financiera de las áreas marinas protegidas de Chile*. Wildlife Conservation Society-Chile.