

Minuta Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas¹ Abril 2014

Antecedentes

En la reforma a la institucionalidad ambiental aprobada en enero de 2010 (Ley N° 20.417), quedó establecido en el artículo 8° transitorio que:

“Dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, y se transforme la Corporación Nacional Forestal en un servicio público descentralizado.

El rediseño a que se refiere el inciso anterior se efectuará resguardando los derechos de los trabajadores de la referida Corporación”.

Debido a ello en enero de 2011, el entonces Presidente de la República, Sebastián Piñera, envió al Senado dos proyectos de ley: uno para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, boletín N°7487 y un proyecto de ley para crear el Servicio Nacional Forestal, CONAF, boletín N° 7486. El estudio de ambas iniciativas legales recayó en las comisiones unidas de Agricultura y Medio Ambiente. En el caso del proyecto de ley sobre el Servicio de Biodiversidad, no se ha votado la idea de legislar en esta comisión, mientras que en cuanto al proyecto de Ley boletín N° 7486, se rechazó la idea de legislar en la sala del Senado.

El año 2005 la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) junto a CEPAL entregaron el informe “Evaluaciones del Desempeño Ambiental de Chile para el periodo 1990-2004”. En este se hace un análisis y se establecen recomendaciones sobre las cuales el país deberá avanzar en diversos ámbitos. En lo que se refiere a **naturaleza y diversidad biológica** señala:

“No obstante, hasta la fecha la protección de la naturaleza no ha contado con el énfasis y los recursos suficientes para enfrentar las amenazas de largo plazo de la diversidad biológica altamente endémica de Chile. **No hay ninguna ley específica de conservación de la naturaleza, y las estructuras institucionales y de manejo dan una importancia secundaria a los objetivos de conservación** ante las metas más amplias de los organismos relevantes”. Además de lo señalado anteriormente este informe entrega un conjunto de recomendaciones en esta materia. Esto es de especial relevancia dado que el año 2015, nuestro país se someterá a una nueva evaluación de desempeño ambiental, en la cual debería mostrar avances respecto del año 2005.

¹ Documento realizado por el **Grupo de Conservación y Biodiversidad**¹ establecido en el 2011 y que agrupa a organizaciones de la sociedad civil, gremiales, sindicales y académicas cuyo quehacer está relacionado con la protección y conservación de la biodiversidad, el medio ambiente en Chile. www.conservaciónybiodiversidad.cl

Adicionalmente a lo anterior, la actual Presidenta de la República, Michelle Bachelet, estableció en su programa de gobierno y en las 50 medidas para los primeros 100 días de gobierno que enviará “al Congreso el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que permitirá ampliar el cuidado de la biodiversidad más allá de las áreas protegidas”(medida 31).

Dado este contexto y que la mayoría de las organizaciones que suscriben esta minuta vienen desde el año 2010, impulsando la creación de esta nueva institución pública, a partir de una ley que se encargue de la conservación de nuestro patrimonio natural, particularmente de la biodiversidad. Nos parece imprescindible hacer presente nuestra inquietud respecto de los problemas que puede presentar una iniciativa legal para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas, por ello presentamos a continuación un conjunto de condiciones que estimamos necesarias para la creación de éste Servicio:

Condiciones necesarias para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas

1. Un proyecto de ley para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas debe tener como propósito la creación de una institución pública con capacidades y financiamiento suficiente para poder realmente resguardar la biodiversidad. Esto es, desarrollar e implementar acciones de conservación efectivas de la naturaleza que permitan relevar el valor de la diversidad biológica, frenar la pérdida de biodiversidad, recuperar especies y ecosistemas que se encuentren en estado crítico, erradicar especies invasoras y contar con instrumentos e incentivos que permitan gestionar adecuadamente la biodiversidad en todo el territorio y mar nacional, tanto para la conservación como para su uso sustentable.
2. Para que la tramitación de esta ley sea exitosa y culmine con su aprobación, es importante contemplar un presupuesto suficiente y detallado de lo que implica la creación de esta nueva institución pública, acorde a la demanda socioambiental que el país reclama.
3. La **biodiversidad** debe ser entendida como un bien común y desde esta perspectiva debe ser conservada, resguardada y protegida. Para ello es necesario que esta ley, en lo que se refiere a protección y conservación de la biodiversidad contenga artículos que le den la jerarquía necesaria para no ser vulnerados por otros cuerpos legales.
4. Es muy importante que el proyecto de ley que será enviado al parlamento sea previamente discutido con la ciudadanía, con las organizaciones sin fines de lucro y académicos, algunos de los cuales desde hace años vienen trabajando en este tema. En el pasado se envió un proyecto inconsulto que resultó ser tan malo, que debió formarse una comisión mixta de representantes Gobierno-Senado para estudiar alternativas.
5. En nuestra opinión una ley de estas características debe ser sometida al proceso de consulta previa de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. Ello dado que se trata de una medida legislativa que afecta directamente a los pueblos indígenas, dada la sobreposición de muchas áreas protegidas del Estado con tierras de ocupación tradicional indígena, y a los reconocidos aportes que los pueblos indígenas hacen en ellos a la conservación de la biodiversidad. Consideramos que si este proceso no se efectúa adecuadamente puede retrasarse y ponerse en riesgo la aprobación del texto legal.

6. Un tema que consideramos muy sensible y que habitualmente no es abordado adecuadamente en esta discusión, se refiere a la situación de los trabajadores que integrarán el futuro Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. En una primera etapa, la mayoría de los trabajadores serán trasladados desde otras instituciones (CONAF, SAG) hacia este Servicio. En este sentido nos parece muy relevante que se tenga claro su situación actual y en qué condiciones quedarán en el futuro Servicio. Es necesario para avanzar en esto, establecer mesas de trabajo con las organizaciones sindicales y asociaciones de funcionarios de los servicios involucrados.
7. Consideramos necesario que la autoridad no solo se comprometa a ingresar un proyecto de ley al Parlamento, sino que también se comprometa en priorizar su tramitación legislativa y fije plazos para su aprobación e implementación.

Finalmente entregamos un listado de contenidos mínimos que deberían ser recogidos para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

En general:

La ley deberá concentrar en el Servicio las facultades legales y normativas hoy día dispersas en la institucionalidad pública, relativas a la protección de la biodiversidad y a las áreas protegidas, de modo de contar con una sólida institución que ejerza autoridad sobre la conservación de la naturaleza y contribuya a la coordinación de las instituciones que deben cumplir normativas y metas de uso sustentable de los recursos naturales.

1. El Estado está al servicio de las personas y su finalidad es promover el bien común. **La naturaleza o biodiversidad es el bien común** más importante sobre el que se sostiene el bienestar de la sociedad actual y futura, y es labor del Estado tutelar su **preservación o conservación**.
2. La **biodiversidad** corresponde a la totalidad de los organismos vivos que habitan y conforman **ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos de Chile**. Hay biodiversidad a nivel de genes, especies, de variedades dentro de especies y de ecosistemas. Ella provee múltiples beneficios directos e indirectos y **beneficios tangibles e intangibles**, necesarios y críticos para la supervivencia y bienestar de las personas, incluyendo el bienestar social y económico.
3. Las personas y la biodiversidad están vinculadas y conforman **sistemas socio-ecológicos**, dependiendo una de la otra y estando distribuidos en todo el territorio nacional, por lo que su gestión debe ser realizada a **escala local/regional y de manera participativa, y con un enfoque ecosistémico**. En este sentido, se deben diseñar mecanismos de consulta y participación ciudadana, adecuados y efectivos, que permitan entre otras cosas, dar cumplimiento al Convenio 169 de la OIT.
4. La **biodiversidad** provee las condiciones y subyace a los procesos que **sostienen la economía**, lo cual es crítico en países como Chile que dependen directamente de sus **recursos naturales**. La gestión de la **biodiversidad** es un poderoso **insumo al desarrollo sustentable** y, es esperable

que la economía se deteriore producto de las pérdidas de biodiversidad. Por ello la **OCDE** ha sido enfática en señalar que **Chile debe avanzar en proteger la naturaleza**, crear una **ley específica que permita su conservación**, y **eleva el rol de la gestión de la biodiversidad** (técnicamente conservación) en relación a otros intereses del Estado a través de instrumentos de fomento, educación, etc., todos funcionales a metas y procesos para avanzar hacia el desarrollo del país.

5. La **gestión de la conservación** requiere del desarrollo y **operación coordinada y sinérgica de diferentes tipos de instrumentos; desde preservación hasta usos sustentables de recursos**. Estos instrumentos se aplican dentro y fuera de las áreas protegidas, sin embargo, es en esta última donde se concentra la mayor biodiversidad nacional y donde existen elementos o recursos que deben protegerse, recuperarse o mejorarse. Elementos tales como el suelo, agua, pesquerías, entre otros. Además de las áreas protegidas, se debe avanzar en recuperación/restauración de la biodiversidad, integración de las áreas productivas/protegidas, instrumentos de fomento e innovación en conservación, por nombrar algunos.
6. El año 2015 Chile iniciará un nuevo proceso de revisión de por parte de la OCDE, lo cual sumado a la demanda ciudadana (incluyendo empresas) y la necesidad de proveer instrumentos que permitan mejorar el desempeño ambiental chileno, evidencian la necesidad de **legislar y desarrollar una Ley de Biodiversidad y Áreas protegidas antes que concluya el actual mandato del Gobierno**.

Contenidos Mínimos en particular:

1. Se deberán definir y asegurar mecanismos de financiamiento, legales, así como capacidad humana técnica y administrativa, que permita la ejecución eficiente, eficaz y sostenida del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP).

- La Ley debe ser clara en indicar que el SBAP deberá contar con personal idóneo y presupuesto suficientes para cumplir con su mandato.
- La ley SBAP no puede ser solo el reflejo del potencial interés del **“interés privado”**, expresado a través de posibles otorgamientos de **concesiones de uso múltiple**, sino que fundamentalmente del **“interés público”** que sustenta la necesidad impostergable de proteger los **capitales naturales críticos**, de otros usos múltiples de interés compartido para diversos tipos de actividades. Este interés ciudadano y público debe quedar plasmado en una disposición similar al Artículo 19 N° 24 (inciso séptimo) de la Constitución Política de la República hoy vigente en materia minera y el cual dispone: **“La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento”**.
- Por lo anterior, la Ley SBAP debe contemplar como una de sus normas de apertura, un texto como el siguiente: **“La simple declaración o reconocimiento, de una Especie en Categoría nacional o internacional de Protección o Conservación, de**

un Área Protegida o de un Sitio Prioritario, de conformidad a la ley, obliga al Estado o al Particular, según corresponda, a desarrollar las actividades de preservación de la naturaleza, protección del medio ambiente y conservación del patrimonio natural, para satisfacer el interés público que justifica su declaración o reconocimiento”.

- Debe explorar el desarrollo de instrumentos innovadores, tanto a escala nacional como regional, de gestión de la conservación de biodiversidad, en los ámbitos financieros (e.g. fondos, certificaciones, créditos, bancos de compensación), administrativos (e.g. acuerdos público, privados de gestión, municipales), técnicos (e.g. erradicación, compensaciones específicas), culturales (e.g. educativos).
- Se debe fortalecer la situación jurídica de las áreas bajo protección, tanto en las públicas como privadas.
- Se debe crear un sistema nacional de información de biodiversidad chilena, que permita avanzar en el conocimiento científico y tradicional, así como en el desarrollo de metodologías que permitan informar la gestión de la conservación, tanto a escala nacional como global.

2. La Ley debe tener definiciones modernas con base científica y validadas por organismos globales de conservación y desarrollo, y respetar tratados y convenciones internacionales de las cuales Chile es signatario.

- Concepto de **biodiversidad** de la Ley debe seguir la Convención de Biodiversidad (CBD).
- Categorías para clasificación de especies y definición de áreas protegidas debe seguir las indicadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- **Tipo de Ley SBAP:** NO debe ser solo una ley ordinaria o ley común. Sus disposiciones se deben consagrar además, en una Ley Orgánica Constitucional del mismo tipo que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades o la Ley Orgánica Constitucional Minera (sin perjuicio de la problemática constitucional que esto podría acarrear) y aun cuando se deba plantear una reforma constitucional para que ello pueda ocurrir.
- Las leyes ordinarias o comunes, como ocurre con la Ley 19.300, son muy inestables en sus contenidos ya que son fácilmente modificables y, se ven, además, permanentemente expuestas a derogaciones expresas y tácitas por leyes posteriores que versen sobre las mismas materias. Esto hace que su efectividad legal en cuanto a sus alcances, durabilidad y especificidad, en particular de los bienes jurídicos protegidos, en este caso, la protección y conservación de la biodiversidad, la naturaleza y el medio ambiente, sea muy liviana y superficial.
- Definir criterios para la formulación de Planes de Manejo para el uso sustentable de recursos naturales renovables.

3. Se debe crear un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) único, integrado, complementario y representativo de la biodiversidad chilena, tanto terrestre y marina, que reconozca además las distintas formas de propiedad y de gobernanza con

administración/propiedad incluyendo las de carácter público, privado, mixta, comunitaria e indígena.

- Este se construirá sobre y ampliará la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, vigente actualmente. Existen dos estudios al respecto, financiados con recursos nacionales e internaciones, que están terminados o en sus fases finales de ejecución y que puede aportar valiosa información.
- Se debe crear la institucionalidad que permita administrar de manera efectiva el SNAP, incluyendo la administración a escala regional de las AP, así como proveer los recursos financieros y humanos necesarios para esta efectiva gestión.
- Se debe establecer, a través de los Planes de Manejo para la Conservación, sin posibilidad de interpretación, qué tipo de actividades se pueden desarrollar en áreas protegidas y con qué fines. Esto teniendo en consideración que existen distintas categorías de áreas protegidas, las cuales tienen objetivos de conservación diferentes.
- Se debe reconocer, como lo hace la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), la existencia de distintas formas de propiedad y gobernanza de las áreas protegidas, incluyendo las de los gobiernos (central, regionales y municipales), aquellas de gobernanza compartida entre el estado y actores no gubernamentales, y que se expresan en modalidades de co-manejo, co-gestión, gestión compartida en base a acuerdos celebrados entre dichos actores. A ello se agregan las áreas de gobernanza privada, así como las áreas de gobernanza de pueblos indígenas y de comunidades locales, establecidas y gestionadas por ellas.
- Desarrollar instrumentos económicos para incentivar la conservación por parte de los distintos actores involucrados en la gobernanza de áreas protegidas, incluyendo los privados, los pueblos indígenas y las comunidades locales.
- Deberá definir personal a cargo de áreas protegidas dotados de competencias claras y condiciones de generación de capacidad humana sostenida no sólo in situ, sino en administración en general.
- El servicio deberá hacerse cargo de la formación y capacitación permanente de su personal y en el caso de las áreas protegidas privadas de su acreditación.
- Debe contemplar la existencia de diferentes Planes de Manejo formales que, dependiendo del tipo de AP establezcan un diseño georreferenciado, procedimientos para su aplicación, monitoreo y fiscalización, acotando el tipo y alcance de las actividades que podrían desarrollarse en cada una de sus partes, incluyendo concesiones a terceros.

4. Se deberá crear/fortalecer/alinear instrumentos para gestionar la conservación fuera de las Áreas Protegidas, especialmente aquellos que permitan alcanzar las Meta Aichi.

- Se debe sentar las bases para avanzar en la incorporación de la conservación de la biodiversidad en las políticas y planes de ordenación territorial, identificando espacios de preservación, conservación, restauración y desarrollo sustentable, a través por ejemplo de paisajes de conservación. En Chile ya hay experiencias piloto al respecto.

- Se debe integrar gestión de conservación dentro de AP con espacios aledaños, por ejemplo a través áreas de amortiguación, de corredores biológicos y normas secundarias de la calidad del agua.
- Se debe fomentar mecanismos para el financiamiento de obras de restauración como herramienta para la recuperación y mejora del patrimonio natural nacional.
- Se debe contar con información actualizada y gestionar el control de especies invasoras en todo el territorio y mar nacional.
- Se debe facilitar el desarrollo de compensaciones óptimas de biodiversidad, con miras al establecimiento de bancos de compensación.
- Se debe desarrollar/fortalecer mecanismos de conservación ex-situ.
- Se deben desarrollar campañas de educación ambiental para mejorar la conciencia ambiental y el involucramiento de las comunidades en los planes y programas conservación de la biodiversidad.

Suscriben a esta Minuta

AIFBN; Pilar Cárcamo

Así Conserva Chile; Elisa Corcuera y Mariela Nuñez

Centro Ballena Azul; Rodrigo Hucke

Centro Meri; Rafael Landea

Chile Ambiente; Patricio Rodrigo

CODEFF; Yendery Cerda y Ximena Salinas

Costa Humboldt; Alejandro Correa,

Consultor Biodiversidad & Desarrollo; Dr. Eduardo Fuentes Q.

Ética en los Bosques; Bernardo Reyes

Fundación Fungi; Giuliana Furci

Fundación FutaleufúRiverkeeper; Robert Currie

Fundación Mar Adentro, Madeline Hurtado y Diego Urrejola

Fundación Sociedades Sustentables; Maria Isabel Manzur

Fundación Terram; Flavia Liberona

Greenpeace en Chile; Matias Asun

Guardaparques de Chile Osvaldo Herrera y Julio Cesar Vergara

Jardín Botánico Chagual; Antonia Echenique

Manomet Center for Conservation Sciences, División Cono Sur; Diego Luna

Observatorio Ciudadano; José Aylwin

Oceana Chile; Alex Muñoz

Parque Andino Juncal; Katherine Kenrick

Parques para Chile; Rodrigo Calcagni

Qarapara-Tortugas Marins Chile; Rocio Alvarez

Sociedad Botánica de Chile; Sebastian Teillier

SustentaRSE; Juan Carlos Urquidi

TICCA Territorios Indígenas de Conservación y Areas Conservadas por Comunidades Locales;

Joaquín Meliñir

Wildlife Conservation Society; Barbara Saavedra

WWF Chile; Rodrigo Catalan

ONG Yaqu Pacha; Cayetano Espinoza