

MINUTA
Servicio de biodiversidad y áreas protegidas,
Boletín N° 9404-12

La presente minuta tiene como propósito realizar un breve recuento y análisis general sobre los temas y/o contenidos que debería tener el proyecto de ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas junto a una crítica sobre el actual proyecto ingresado.

Antecedentes

Servicio De Biodiversidad y Áreas Protegidas

En 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 debería avanzar en diversos ámbitos.

En los 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. A pesar de las mejoras registradas durante el período evaluado, los fondos para la protección de la naturaleza y la diversidad biológica, y para velar por el cumplimiento de las normas, son insuficientes. Las especies del país, su estado de conservación y el funcionamiento de los ecosistemas continúan siendo insuficientemente conocidos. Las políticas gubernamentales no reconocen adecuadamente el valor de la naturaleza como un activo vital para la industria turística ni aprovechan el potencial del turismo al máximo para así contribuir al financiamiento del manejo de la naturaleza. A pesar del alto índice de protección general, muchos ecosistemas y hábitat significativos están subrepresentados, y al ritmo actual de avance el objetivo de proteger el 10% de todos los ecosistemas significativos para el año 2010 no se cumplirá. El manejo de las áreas protegidas sufre de falta de financiamiento e inversión. La ausencia de un sistema eficaz de planificación territorial, con excepción de los mecanismos de planificación sectorial, hace que los hábitats fuera de las áreas protegidas sean sumamente vulnerables a la destrucción. Los bosques nativos que no están en áreas protegidas continúan expuestos a incendios originados por el hombre y a la tala ilegal de especies valiosas. Hasta la fecha solo se ha logrado un progreso limitado en integrar consideraciones sobre la diversidad biológica en el manejo del agua.”¹

¹ Evaluaciones del Desempeño Ambiental de Chile, OCDE-CEPAL 2005, capítulo 1: Conclusiones, pág. 22y 23

Recomendaciones:²

- Completar y ejecutar en su totalidad los planes de acción y estrategias de diversidad biológica nacional y regional y asignarles los recursos apropiados;
- Revisar los acuerdos institucionales y legislativos para el manejo de la naturaleza y la diversidad biológica;
- Desarrollar una visión estratégica de los papeles complementarios de las áreas protegidas estatales y privadas con el fin de lograr una red coherente de áreas núcleo protegidas, zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos;
- Incrementar los esfuerzos financieros para satisfacer el objetivo de proteger el 10% de todos los ecosistemas significativos en Chile (incluidas las áreas costeras y marinas) y fomentar las actividades para la aplicación de la legislación relacionada con la naturaleza;
- Establecer una iniciativa coordinada de los organismos estatales y las instituciones académicas para construir la base de conocimientos científicos (incluida la elaboración de un catálogo de las especies vivas) necesaria para el manejo de la naturaleza;
- Acelerar el avance hacia el establecimiento de un sistema eficaz de ordenamiento territorial que sea capaz de incorporar los valores de la diversidad biológica;
- Identificar y usar mecanismos adicionales, incluidos los instrumentos económicos, para crear oportunidades en las políticas de turismo y de naturaleza de beneficio mutuo.

El año 2015 Chile deberá iniciar un proceso para una nueva evaluación de desempeño ambiental, en la cual deberá dar cuenta de los avances en la materia.

Por otra parte durante los años 2008-2010, durante la tramitación parlamentaria de la “reforma a la institucionalidad ambiental” se discutió públicamente respecto de la necesidad de contar con un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Debido a esto quedó establecido en el artículo 8° transitorio de la ley N° 20.417, que en el plazo de un año debería ingresar al Parlamento un proyecto de Ley para crear el mencionado servicio. Por ello en 2011 el entonces Presidente Piñera envió al Parlamento un proyecto de ley para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Este proyecto de ley ingresó por el Senado y su discusión recayó en la comisión unida de Agricultura y Medio Ambiente. Sin embargo, debido a que el contenido del texto legal no logró concitar los mínimos acuerdos necesarios, éste no fue tramitado en la cámara alta, ni siquiera se aprobó la idea de legislar en la comisión de Agricultura y Medio Ambiente.

Entre las críticas, observaciones y requerimientos mínimos que Fundación Terram junto a organizaciones ciudadanas y de conservación hemos señalado respecto a un proyecto de ley de esta índole están:

² Ibíd.

1. La Ley que cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas **debe tener como propósito proteger los bienes comunes**, es decir la naturaleza (biodiversidad, aguas en todas sus formas, paisajes, etc.). Además debe manifestar en forma explícita que la conservación de la biodiversidad y **el resguardo del patrimonio natural es de interés público**.
2. Se requiere una ley que efectivamente resguarde la biodiversidad, la naturaleza y/o el patrimonio natural originario de Chile **debe contener artículos de quórum calificado que efectivamente aseguren la protección de la naturaleza** y no permitan el desarrollo de actividades productivas en zonas que existen ecosistemas únicos y/o que están bajo protección oficial, como por ejemplo los Parques Nacionales. Esto considerando que las leyes y políticas públicas en nuestro país han favorecido un modelo de desarrollo en el que prima el fomento productivo por sobre la protección y conservación del patrimonio natural, lo cual está amparado en leyes como las eléctricas y mineras. Sin duda esto ha incidido en el desarrollo de un modelo productor y exportador de recursos naturales y ha contribuido al deterioro de ecosistemas naturales, especies y variedades.
3. Un proyecto de ley de estas características **debe respetar todas las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes en materia de conservación de la biodiversidad**, es decir aquellos que ha suscrito y ratificado (Convención de Washington, Convención de Biodiversidad, Convención de Ramsar, etc.) y que son parte de los compromisos suscritos.
4. Chile **debe suscribir y ratificar el Protocolo de Nagoya e implementar las Metas de Aichi**, que son parte de la Convención de Biodiversidad.
5. El **concepto de biodiversidad** utilizado debe estar en concordancia con las definiciones utilizadas en tratados internacionales.
6. Una ley de estas características debe establecer, sin posibilidad de interpretación, **qué tipo de actividades se pueden desarrollar en áreas protegidas y con qué fines**. Esto teniendo en consideración que existen distintos tipos de áreas protegidas, las cuales tienen objetivos de conservación diferentes.
7. La nueva ley **debe incorporar entre sus acciones de conservación los conocimientos tradicionales**. Además se deben respetar los territorios de conservación indígena.
8. En cuanto a áreas protegidas **debe establecer un sistema de áreas protegidas públicas y privadas, terrestres y acuáticas, incluidas áreas marinas protegidas**. Además se debe desarrollar e implementar un sistema de áreas protegidas que incorpore tanto áreas protegidas de interés nacional, como aquellas que son importantes a nivel regional (sistema regional de áreas protegidas).
9. Con el propósito de resguardar adecuadamente el patrimonio natural de Chile **la ley debe contemplar acciones conservación in situ y ex situ**.
10. Una ley de estas características **debe contemplar un mecanismo de consulta a los pueblos indígenas** de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

11. Una ley que efectivamente se oriente a reconocer y resguardar la biodiversidad debe contar con un presupuesto para el desarrollo y/o contratación de **investigación**, idealmente creando un instituto para tales efectos.
12. Una ley que efectivamente tenga como propósito gestionar las áreas protegidas del Estado y orientar la gestión de las áreas protegidas privadas debe contar con potestades para hacerlo.

De un análisis preliminar del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo podemos señalar:

1. En términos generales el proyecto de ley boletín 9404-12, carece de una **visión país sobre la importancia del resguardo del patrimonio natural de Chile**, particularmente en el caso de la biodiversidad y áreas protegidas, estas no están vinculadas con su entorno y con otros elementos de la naturaleza como los sistemas acuáticos marinos y/o terrestres, incluidos los glaciares.
2. El proyecto de ley boletín N° 9404-12 no fue sometido a **Consulta Indígena**, esto a pesar que existen territorios indígenas en los cuales existen áreas protegidas y que además la ley deberá respetar los acuerdos internacionales suscritos por Chile. Un proyecto de ley de estas características deberá ser sometido al mecanismo de Consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT.
3. La creación de este servicio, tal como está planteado en el proyecto de ley presentado por el ejecutivo no mejorará la situación de la biodiversidad y áreas protegidas de Chile, más bien la empeorará debido a que:
 - a. El Servicio carece de competencias reales para resguardar la naturaleza, en particular la biodiversidad.
 - b. El órgano que toma las decisiones respecto a la conservación de la naturaleza es un ente político, Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, donde están representados todos los ministerios de fomento productivo.
 - c. El proyecto no respeta tratados internacionales suscritos por Chile, en particular la convención de Washington, ya que permite afectar y desafectar áreas protegidas por decreto supremo del Ministerio de Medio Ambiente.
 - d. El proyecto presentado permite el desarrollo de todo tipo de actividades dentro de las áreas protegidas, incluso el desarrollo de proyectos mineros, de generación eléctrica u otros.
 - e. En lo referente a áreas protegidas marinas, éstas siguen bajo la potestad del Ministerio de Economía.
 - f. El proyecto de ley presentado reduce el número y formas de áreas protegidas bajo protección oficial, no respetando las que actualmente deben ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA).

- g. El proyecto de ley presentado confunde categorías de áreas protegidas del Estado con áreas protegidas privadas, pues no señala como se aplicará la categorización que señala el texto.
- h. El proyecto de ley hace casi nula referencia a los sitios prioritarios para la conservación y **no incluye los bienes nacionales protegidos**, figura de protección del Ministerio de Bienes Nacionales.
- i. En cuanto a gestión de la biodiversidad fuera de las áreas protegidas, los mecanismos presentados son confusos y **no se incluye la conservación ex situ**.
- j. El proyecto de ley **no se compromete a regular la diversidad genética** y tampoco se compromete a regularla en un futuro cercano.
- k. El proyecto de ley no incorpora resguardos establecidos en la Convención de Biodiversidad, Protocolo de Nagoya y Metas Aichi.