

Medida Legislativa a Consultar por el Ministerio del Medio Ambiente

Antecedentes

En junio de 2014 el gobierno ingresó a tramitación legislativa el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (boletín N° 9404-12)¹.

Durante la discusión en general, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado escuchó la opinión de diversos actores, entre ellos el Observatorio Ciudadano y la Asociación Consorcio para los Territorios Indígenas de Conservación y las Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (ICCA). Adicionalmente, la Comisión instó a que se conformara un comité técnico asesor, destinado a proponer modificaciones para mejorar el proyecto de ley ingresado. Dicho comité técnico fue integrado por representantes de órganos públicos (Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Agricultura), organizaciones no gubernamentales, academia y senadores. El producto de ese trabajo se plasmó en diversas actas y finalmente en un protocolo de acuerdo, suscrito entre el Ministerio del Medio Ambiente y la Comisión de Medio Ambiente del Senado.

Sobre la base de lo anterior, y luego de la aprobación en general en el Senado², el ejecutivo comenzó a trabajar en la elaboración de indicaciones al proyecto de ley, destinadas a mejorar su contenido. Respecto de algunas materias, el Ministerio del Medio Ambiente ya ha redactado y consensuado indicaciones dentro del ejecutivo, las cuales se espera presentar al Congreso a la brevedad posible. Existen otras materias, en cambio, que si bien igualmente debieran dar lugar a indicaciones, se ha estimado que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas y, en consecuencia, se ha decidido someterlas a consulta indígena, en conformidad a lo dispuesto en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en adelante el Convenio 169 de la OIT.

Medida Legislativa a consultar

Serán sometidas a consulta a los pueblos indígenas algunas materias de indicaciones (no articulado) al PL que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las indicaciones serán elaboradas e ingresadas al Congreso una vez concluida la consulta a los pueblos indígenas.

¹ La tramitación del proyecto de ley puede revisarse en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9819&prmBoletin=9404-12.

² En diciembre de 2014 en la Comisión y en marzo de 2015 en la Sala.

Las materias a consultar han sido determinadas por el Ministerio del Medio Ambiente considerando, por una parte, que las áreas protegidas pueden ser coincidentes con tierras y hábitat ocupados o utilizados ancestralmente o para fines culturales por los pueblos indígenas y sus organizaciones y, por otra parte, reconociendo que existen conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañan estilos tradicionales de vida que son pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Dichos aspectos constituyen criterios para determinar la susceptibilidad de afectación directa, requerida por el Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes N° 169 de la OIT, en adelante el Convenio 169 de la OIT, y con ello la procedencia de la consulta a los pueblos indígenas.

Las posturas que respecto a las mismas planteen los pueblos indígenas serán materia de diálogo con el MMA.

Las materias a consultar son las siguientes:

- a) Procedimiento para la creación de las AP del Estado
- b) Modelos de Gestión de las AP del Estado
- c) Criterios para otorgamiento de concesiones en AP del Estado
- d) Categoría especial para la conservación de tierras indígenas
- e) Infracciones fuera y dentro de las áreas protegidas
- f) Instrumentos económicos para conservación de la biodiversidad

A continuación se desarrollan cada una de estas ideas en 4 títulos. Como preámbulo explicamos la importancia que tienen las áreas protegidas para el país y cuáles son las deficiencias que el proyecto de ley, que creará el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, pretende subsanar.

1. ÁREAS PROTEGIDAS

Las áreas protegidas conservan la biodiversidad en su estado natural, reduciendo amenazas para preservar de la forma más natural posible los elementos que componen la biodiversidad.

Ellas pueden definirse como espacios reconocidos oficialmente para la preservación y conservación de la biodiversidad del país, así como la protección del patrimonio natural, cultural y del valor paisajístico contenidos en dicho espacio.

En la actualidad, las áreas protegidas de Chile abarcan una superficie cercana a las 30 millones de hectáreas, sumando un total de 162 áreas, tanto en tierra como en mar. Las áreas protegidas cubren prácticamente el 20% del territorio nacional continental e insular, y para el ámbito marino, un 4% de la Zona Económica Exclusiva.

Sin embargo, es necesario abordar ciertas materias que en la actualidad dificultan la protección de todas las áreas protegidas, a través de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Por eso el proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad (SBD) y Áreas Protegidas (AP) propone:

- Crear el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que tendrá como objetivo garantizar la protección de todos los ecosistemas relevantes del país. Se modifican varias leyes para regular en una única ley la gestión y administración de la totalidad de áreas protegidas, marinas y terrestres, por un único servicio, el SBD y AP.

Actualmente, las áreas se crean bajo diversos mecanismos y diversas instituciones intervienen en su creación, la fiscalización no es efectiva, algunas categorías no tienen administración ni manejo efectivo, los procedimientos para su manejo son diversos y no cumplen con estándares únicos.

- Otras necesidades detectadas que pretende subsanar el Servicios de Biodiversidad y Áreas Protegidas se refieren a: el personal a cargo de las Áreas Protegidas, los guardaparques, la capacidad de control sobre las AP, el desarrollo de un equipamiento e infraestructura adecuada, existencia e implementación de planes de manejo, administración efectiva, entre otras.
- A través del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, los privados interesados en crear AP, cuyos predios cumplan requisitos definidos por el futuro SBD y AP, podrán optar a alguna de las categorías de protección que define el PL que crea el SBD y AP. En estas se insertan las Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas.
- En este sentido, también se ha identificado un número importante de iniciativas de conservación de pueblos indígenas, las que comprenden una superficie de 257.412 hectáreas. Los proyectos sustentables que se desarrollan en estas zonas contribuyen al desarrollo sustentable de las

comunidades indígenas, respetando sus hábitats, prácticas ancestrales y fortaleciendo su vínculo con el territorio. Sin duda estas iniciativas pueden aportar a los objetivos del SNAP e incluso formar parte del mismo.

En relación a las áreas protegidas, el Estado ha identificado varios temas sobre los que queremos saber el grado de conocimiento por parte de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, informar a cabalidad, dialogar y conocer su opinión y postura de forma de buscar acuerdos tendientes a su especial consideración.

a) Procedimiento para la creación de las AP del Estado

El procedimiento de creación de las AP del Estado comprende las etapas, plazos y actores que participan de la declaración de un área.

De acuerdo a la propuesta legislativa (arts. 24, 25 y 26 del PL ingresado):

- El proceso de creación de un AP se iniciará por iniciativa del Estado o a solicitud de personas interesadas, en base a antecedentes técnicos que justifiquen la declaración del AP. El Servicio evaluará y definirá la pertinencia de creación.
- La creación de un AP, en cualquiera de sus categorías, requerirá de un informe técnico elaborado por el SBD y AP, el cual deberá contener los argumentos científicos y biológicos para la creación del área protegida, su objeto de protección y la categoría propuesta.
- El procedimiento también considera una etapa de participación ciudadana.
- Las áreas protegidas del Estado, considerando todas sus categorías, se establecerán mediante la dictación de un Decreto Supremo dictado por la Presidenta de la República, a través del Ministerio del Medio Ambiente. En el mencionado decreto deberá señalar:
 - ✓ la categoría de protección,
 - ✓ la superficie,
 - ✓ los deslindes y
 - ✓ el o los objetos de protección (especies, ecosistemas, servicios ecosistémicos, funciones o procesos ecológicos, entre otros).

b) Modelos de Gestión de las AP del Estado

Las Áreas Protegidas del Estado serán administradas por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Así lo dispone el art. 27 del proyecto de ley ingresado.

Esto se conoce como un modelo de gestión por parte del Estado.

c) Criterios para otorgamiento de concesiones en AP del Estado

El proyecto de ley del SBD y AP (arts. 41 y ss del proyecto de ley ingresado) contempla que en las áreas protegidas del Estado se podrán entregar concesiones en beneficio del área protegida, y que éstas deben estar relacionadas con el desarrollo de proyectos turísticos de bajo impacto, de investigación científica o de educación que requieran la instalación de infraestructura y tengan una duración mayor a un año.

Las concesiones sólo podrán otorgarse en las áreas protegidas que cuenten con plan de manejo y no podrán exceder de treinta años.

Si bien las concesiones son por regla general onerosas, excepcionalmente podrán ser otorgadas de manera gratuita en favor de municipalidades, organismos estatales y personas jurídicas privadas sin fines de lucro, para actividades de investigación científica o de educación..

Se han establecido algunos criterios a considerar al momento de otorgar una concesión:

- ✓ El proyecto asociado a la concesión deberá ser coherente con el objetivo del área protegida y ajustarse a lo establecido en el plan de manejo del área objeto de la concesión.
- ✓ Las concesiones deberán privilegiar el respeto y participación de las comunidades locales en la prestación del o los servicios que se desarrollen, como en los beneficios que el proyecto concesional genere.
- ✓ Las concesiones de turismo deberán desarrollarse bajo la modalidad de un turismo ambientalmente responsable, de bajo impacto sobre el entorno natural y sociocultural;
- ✓ Las concesiones de investigación científica deberán colaborar como instrumento de apoyo y soporte científico en el proceso de toma de decisiones para la gestión y logro de los objetivos de protección definidos para las áreas protegidas.
- ✓ Las concesiones de educación deberán promover programas y mecanismos a través de los cuales la comunidad tome conciencia pública del valor de la biodiversidad y en particular del rol de las áreas protegidas en la conservación, así como la difusión del conocimiento y capacitación en conservación de la biodiversidad.

2. CATEGORÍAS Y ÁREA DE CONSERVACIÓN INDÍGENA

Fruto de la falta de una legislación única sobre áreas protegidas, existe en nuestro país un conjunto diverso de categorías de protección asociadas a distintas normativas que establecen dichas categorías, como también distintas instituciones vinculadas a su gestión y administración.

Lo anterior explica que en la actualidad se reconozcan 9 (nueve) categorías de protección:

- Reservas de Regiones Vírgenes,
- Parques Nacionales,
- Reservas Nacionales,
- Reservas Monumentos Naturales,
- Humedal de Importancia Internacional o Sitios RAMSAR,
- Santuarios de la Naturaleza,
- Parques Marinos,
- Reservas Marinas y
- Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos.

El proyecto de ley del SBD y AP (art. 13 del proyecto de ley ingresado) ha reconocido estas categorías como parte integrante del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cuyas definiciones consideran distintos niveles de protección: desde la protección más estricta (Parque Nacional y Monumento Natural) hasta aquellas que junto con la protección de los ecosistemas naturales, permiten el uso sostenible de los recursos naturales (Reservas Nacionales y Reservas Marinas, Áreas Marinas Costero Protegidas de Múltiples Usos y Sitios Ramsar).

De acuerdo a la propuesta legislativa, tales categorías pueden ser aplicadas con independencia del régimen de propiedad del área (fiscal, de uso público o privada).

3.- INFRACCIONES EN ÁREAS PROTEGIDAS Y FUERA DE ELLAS

El proyecto de ley considera un conjunto de infracciones al interior de las áreas protegidas (art. 92 del proyecto de ley ingresado). El objetivo de estas infracciones es establecer mínimos de resguardo de las características ecológicas por las cuáles se decidió crear el AP. Esto se establece en todas las legislaciones a nivel internacional y permite a la sociedad tomar acuerdos de buenas prácticas y cuidado de las AP, para el beneficio de la sociedad entera y de aquellas comunidades indígenas y locales cercanas o en ellas.

Existen una serie de actividades que si no se prohíben o controlan pueden afectar y dañar las áreas, como por ejemplo; remover o extraer hojarasca, humus, turba, arena o ripio; Intimidar, cazar, capturar, extraer, maltratar, herir o dar muerte a ejemplares de la fauna nativa; destruir nidos, lugares de aposentamiento, reproducción o crianza o ejecutar acciones que interfieran o impidan el cumplimiento del ciclo de reproducción de las especies nativas, entre otras.

Por las mismas razones, también se han considerado infracciones fuera de las áreas protegidas (art. 93 del proyecto de ley ingresado); es imposible asegurar el bienestar social si no acordamos mínimos para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad. Es así como estas prohibiciones se considerarían sólo en los sitios prioritarios para la conservación, ecosistemas amenazados y ecosistemas degradados. Asimismo, se establecen infracciones por incumplimiento de los instrumentos de conservación que elabora y fiscaliza el SBD y AP, tales como los planes de manejo para la conservación o los planes de prevención, control y erradicación de especies exóticas invasoras.

En resumen, las infracciones y sanciones tienen por objeto orientar las buenas prácticas y desincentivar el uso no sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.

4. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Los llamados “instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad” son mecanismos de apoyo financiero y técnico para asegurar que la gestión sobre la biodiversidad sea efectiva tanto dentro como fuera de las áreas protegidas y se promueva el involucramiento y participación de la sociedad en ella. Ellos implican la incorporación de prácticas sustentables en los procesos y actividades productivas.

El proyecto de ley hoy contempla la certificación de conservación de la biodiversidad y los bancos de compensación.