

**MINUTA PROPUESTAS ÁREAS PROTEGIDAS
PARA CANDIDATOS PRESIDENCIALES
Octubre de 2017**

Somos un grupo de organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico dedicadas a la conservación de la diversidad biológica y cultural asociada a la protección de la naturaleza y a la promoción de políticas públicas orientadas a dichos fines. Desde el año 2010 venimos haciendo un exhaustivo seguimiento a las distintas iniciativas legales que han intentado plasmar el compromiso establecido en la reforma a la institucionalidad ambiental, del mismo año, que busca crear un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, ya que creemos firmemente en la necesidad de que nuestro país cuente con una adecuada institucionalidad pública con capacidades y financiamiento suficiente para poder resguardar efectivamente la biodiversidad.

Asimismo, consideramos urgente que nuestro país **cuente con un sistema de áreas protegidas, públicas y privadas, terrestres-marinas y dulce acuícolas**, con financiamiento, que recoja las facultades y atribuciones actualmente dispersas en un conjunto de instituciones públicas sectoriales, cuyas funciones no tienen como objetivo principal la conservación de la biodiversidad. Conjuntamente, creemos necesario recalcar que el Estado está al servicio de las personas y su finalidad es promover el bien común, siendo precisamente **la biodiversidad, 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**, tal como establece nuestra Carta Fundamental. Concordamos que el principal objetivo que deben cumplir las áreas protegidas es la conservación de la biodiversidad.

En el sentido expuesto, la OCDE en su informe de desempeño ambiental de los años 2005 y 2016 ha insistido en los problemas que presenta nuestro país en la materia, al señalar que ***"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"***, y ha ahondado en la necesidad de ***"asegurar que el servicio [de biodiversidad y áreas protegidas] propuesto disponga de recursos financieros y humanos adecuados para el cumplimiento de su mandato"***. A esto se suma el compromiso de nuestro país con la agenda 2030 de Naciones Unidas: Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas contenidas en los objetivos 14 y 15.

Más de **siete años** han transcurrido desde que se modificó la institucionalidad ambiental de nuestro país a través de la Ley N° 20.417, que en su artículo 8° transitorio dispuso que dentro del plazo de un año desde la publicación de dicha reforma, el Presidente de la República, debía enviar al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se crease el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Dos proyectos, de dos gobiernos distintos, han intentado cumplir con este mandato legal, uno, ingresado al parlamento bajo el Gobierno de Sebastián Piñera, que no prosperó (Boletín

N° 7487-12), y otro, bajo el Gobierno de Michelle Bachelet, que se encuentra actualmente en primer trámite constitucional, finalizando su estudio y discusión en la Comisión de Medio Ambiente del Senado (Boletín N° 9404-12).

Desde los inicios de la tramitación del actual proyecto de ley, hemos advertido en éste falencias estructurales que nos han llevado reiteradamente a formular propuestas para su mejoramiento. En aras a este objetivo, miembros de este grupo tuvieron oportunidad de participar en una comisión técnico-política convocada por el gobierno y a partir de la cual se arribó a un protocolo de acuerdo. Sin embargo, el grueso de las propuestas acordadas en dicho protocolo no fueron debidamente consideradas.

Es así que como grupo de organizaciones **manifestamos nuestra preocupación** frente a la aprobación de un proyecto que podría significar un eventual retroceso en materia de protección de la biodiversidad, desaprovechando así una oportunidad histórica de avanzar hacia una regulación que esté a la altura de la importancia y los valores que ésta representa.

Particularmente, queremos manifestar nuestra preocupación frente al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, ya que este organismo, en cuanto dependiente orgánicamente del Ministerio del Medio Ambiente¹, adolece de fallas estructurales que merman su capacidad de decisión y gestión en torno a las áreas protegidas, determinadas por la subordinación de este último al **Consejo de Ministros Para la Sustentabilidad**, órgano deliberativo a cuyo pronunciamiento favorable se encuentran supeditadas gran parte de las decisiones de relevancia de dicha autoridad ministerial. En efecto, entre sus funciones y atribuciones este órgano cuenta con la amplísima potestad de pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos, **cualquiera sea el ministerio de origen**, que contengan normas de carácter ambiental señaladas en el artículo 70 (Ley N° 19.300), es decir, de competencia del Ministerio del Medio Ambiente, entre las que figura la supervigilancia de las Áreas Protegidas del Estado y la supervisión de las áreas protegidas de propiedad privada.

Además, dicho Consejo de Ministros presenta evidentes vicios de constitucionalidad, en la medida en que en la práctica supone una mediación entre el Ministerio del Medio Ambiente y el Presidente, en circunstancias de que dicho ministro, tal como establece nuestra Constitución, es el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado, por lo cual su existencia no tienen ninguna justificación². Sumando a lo anterior el carácter esencialmente deliberativo de este organismo y su conformación asimétrica que prioriza

¹ En efecto, el inciso 2° del artículo 4 del proyecto actual, aprobado por el Senado, establece que el Servicio “será funcionalmente descentralizado, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, y **estará sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente**”.

² Así lo ha señalado recientemente, Jorge Bermúdez Soto, actual Contralor General de la República, en su presentación realizada en la Cumbre sobre daño ambiental, organizada por el Tercer Tribunal Ambiental. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LLzA9RXOQbo>

los sectores productivos y extractivos por sobre la protección del medio ambiente, es que, en la práctica, el Consejo de Ministros Para la Sustentabilidad ha operado como una **verdadera instancia de veto ambiental** donde las distintas carteras ministeriales defienden su propia agenda sectorial, anulando, en muchos casos, las competencias del Ministerio del Medio Ambiente. A la luz de este panorama, como conjunto de organizaciones abogamos por la **supresión de este organismo o, al menos, su reformulación** en cuanto a su nivel de injerencia en las decisiones de dicho ministerio, toda vez que, bajo un pretexto coordinador, en los hechos mediatiza políticamente cualquier esfuerzo que propenda a la preservación y a la conservación, subyugándolas al fomento productivo³.

Propuesta de Agencia de Áreas Protegidas

Es así como, en el estado actual de cosas, mientras no sea suprimido el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad o, al menos, reformulada en cuanto a su nivel de injerencia en las decisiones del Ministerio de Medio Ambiente, consideramos imperativo que un órgano encargado de la administración de las áreas protegidas como el que se propone asuma orgánicamente la forma de una **agencia técnica independiente** o, al menos, de un **servicio público autónomo**⁴, cuyas decisiones no se vean expuestas a ser coartadas por sectores ajenos a su ámbito competencial, y cuya finalidad primera sea la **conservación** por sobre otra clase de usos públicos, entendiendo que la conservación de la biodiversidad es el sustento de todas las funciones ecosistémicas, y por ende de los bienes naturales comunes y servicios ecosistémicos, los que a la vez son la base del desarrollo humano sostenible actual y futuro del país.

Se ha señalado, en este sentido, que con la expresión **“agencias independientes”** se hace referencia a ciertos órganos públicos, integrantes de la Administración del Estado, que disponen para el desempeño de su función de un grado considerable de autonomía frente al Gobierno, caracterizados por su neutralidad política, su especialización técnica y la eficacia en su funcionamiento; tal como, entre nosotros, podrían serlo el Consejo para la Transparencia o el Instituto Nacional de Derechos Humanos, ambas jurídicamente corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Consideramos que dada la precariedad financiera en la que actualmente se encuentran las áreas protegidas públicas terrestres y marinas, a lo que se suma su importancia como parte del patrimonio natural del país; y luego de haber esperado durante siete años que se materialice un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas

³ Lo anterior va en disonancia no sólo con la posición orgánica que la Constitución Política asigna a los Ministros de Estado, en cuanto colaboradores **directos e inmediatos** del Presidente de la República, sino que también con la valoración que su texto otorga a la **preservación de la naturaleza** como un bien colectivo que merece y debe ser **tutelado por el Estado**.

⁴ Al respecto, el artículo 65 inciso 4° de la Constitución establece como una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República la creación de nuevos servicios públicos empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, **autónomos** o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.

resulta del todo permitiente buscar nuevas fórmulas de institucionalidad pública que permitan relevar la importancia que éstas tienen para el país a través de un modelo distinto y es por ello que proponemos para un futuro gobierno avanzar en crear una Agencia de Áreas Protegidas.

Contenidos mínimos de un proyecto de ley que promueva la conservación de la biodiversidad y áreas protegidas:

Dicho lo anterior, como grupo somos conscientes de la posibilidad que un nuevo gobierno no quiera innovar e insista en tramitar en el parlamento una iniciativa legal de contenido similar a la presentada durante este gobierno o en el de Sebastian Piñera, por lo cual creemos pertinente destacar, y en ciertos casos reiterar, ciertos puntos que consideramos deben ser consagrados en el proyecto como mínimos e imprescindibles, que a continuación exponemos:

1. El proyecto debe contemplar de manera expresa el **principio ambiental de no regresión** que enuncia que la normativa y jurisprudencia ambiental no deben ser revisadas si esto significare un retroceso respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad.
2. Debe respetarse íntegramente la obligación específica de la Convención de Washington (artículo III) en cuanto a la **desafectación por ley de los Parques Nacionales** (terrestres y marinos), garantizando, de paso, un status de protección equivalente entre ecosistemas terrestres y marinos.
3. Las nociones de **especies y recursos hidrobiológicos** deben ser claramente distinguidas para efectos de excluir a las primeras de la competencia de la institucionalidad pesquera y robustecer, así, la que ha de ser propia de un servicio de biodiversidad.
4. El sueldo y los honorarios de los trabajadores del actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNASPE) y de todas aquellas áreas públicas terrestres, marinas y dulce acuícolas que integren el Sistema de Áreas Protegidas deben ser financiados **íntegramente por el Estado**. Actualmente el aporte fiscal no alcanza a cubrir las remuneraciones de los trabajadores, los que son cubiertos por ingresos operacionales. Así como el número de trabajadores, el que claramente es insuficiente para la magnitud de la tarea encomendada.
5. Debe integrarse la noción de **“uso público”** en la gestión o administración de la áreas protegidas, que ponga en valor la función social de la naturaleza al considerar el área protegida como un espacio recreativo, formativo, educativo y turístico cuando corresponda en cuyo desarrollo participe la comunidad.

6. El Sistema de Áreas Protegidas debe considerar **todas las áreas bajo protección oficial existentes**. En este sentido, se han reconocido actualmente alrededor de 32 categorías de protección distintas, las que no forman parte de una estrategia de política pública armónica y coherente de conservación ni de un marco jurídico ordenado y sistemático entre sí, situación que no es resuelta por el proyecto de ley en referencia. Estas áreas bajo protección oficial deben ser incorporadas en la toma de decisión en políticas, estrategias, programas y planes futuros de pertinencia ambiental y/o territorial, ya que constituyen elementos esenciales para fortalecer la incorporación de la dimensión ambiental en procesos de planificación y gestión territorial sustentable.
7. Se debe fortalecer la creación de nuevas áreas protegidas y áreas bajo protección oficial, en lo que respecta a número y tipo de ellas, considerando no sólo los ambientes de alta naturalidad y alto valor ecológico-ambiental como sectores del territorio óptimos para su creación, sino que también en ambientes rurales, urbanos y costeros, los cuales pese a contener ambientes de alta singularidad y valor ecosistémico no han sido adecuadamente protegidos. Por ejemplo: humedales, reservas urbanas municipales, paisajes culturales o naturales protegidos, zonas de cabecera de cuencas hidrográficas que constituyen áreas de recarga de acuíferos, corredores riparianos urbanos y rurales, zonas de protección de pastos y algas marinas, territorios indígenas costeros o rurales de conservación o bosques de conservación y manejo comunitario, entre otros. En definitiva, **se debe contar con áreas protegidas en la cantidad y dimensiones adecuadas para asegurar la representatividad de los diversos ecosistemas del país, considerando para cada ecosistema, una superficie que permita su perpetuidad.**
8. Los instrumentos de compensación en biodiversidad deben ser consagrados **en el marco de la LBGMA N° 19.300**, en particular, a propósito del SEIA, y **no como instrumento de conservación de la biodiversidad**, reservándose a una ley de biodiversidad sólo aquellos instrumentos destinados a la mantención, conservación, restauración y recuperación y sanidad de la biodiversidad. Todo instrumento que signifique, en definitiva, un menoscabo a la biodiversidad no debe formar parte del proyecto.
9. La **diversidad genética** debe ser considerada como componente de la “biodiversidad” con el fin de que se asegure la protección de ésta misma y se promueva su conocimiento e investigación.
10. Si bien el proyecto incorpora el principio preventivo como uno de sus criterios orientadores, prima en los instrumentos para la conservación que contempla el proyecto un carácter **esencialmente reactivo**, aspecto que se manifiesta en los planes de manejo, consagrados sólo para ecosistemas **amenazados**. La aplicación

del principio preventivo, así como el principio de no regresión deben ser los orientadores de este proyecto de ley.

11. Se debe incorporar como concepto base y transversal al proyecto el de **“funcionalidad ecológica o ecosistémica”**, entendida como el conjunto de los procesos ecológicos que es inherente a las propiedades intrínsecas de los ecosistemas.
12. El proyecto debe contemplar mecanismos que aseguren **la provisión de agua para destinarlo a la conservación de la biodiversidad**, reglando e imponiendo restricciones al uso del recurso hídrico que sean funcionales a tal fin, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas, que permitan transitar hacia un manejo integrado de las cuencas.
13. El proyecto debe abordar **la relación entre la actividad minera y la biodiversidad**, considerando que dicha actividad extractiva produce evidentes impactos en ésta y que, por ende, debería ser restringida en áreas protegidas o bajo protección oficial. El proyecto, en este sentido, debería al menos contemplar la modificación del artículo 17 N° 2 del Código de Minería que dispone que para ejecutar labores mineras en los lugares declarados parques nacionales, reservas nacionales o monumentos naturales se necesita solo el permiso del Intendente respectivo.
14. El proyecto debe incorporar los estándares internacionales relativos a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales en el contexto de las medidas para la protección de la biodiversidad, desarrollados al alero del derecho internacional de los derechos humanos e incorporados en las directrices internacionales en materia de conservación de la biodiversidad. Particularmente relevante en este caso son los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el derecho de consulta previa a la adopción de medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, un reconocimiento adecuado de los esfuerzos y formas propias de conservación de los pueblos indígenas y comunidades locales, reconocer las formas de gobernanza de los pueblos indígenas y las comunidades locales, entre otros.

Suscriben esta minuta:

Área Protegida Privada Cumbres de Pichoy - Aumen - Centro Ballena Azul - CODEFF - Colegio de Ingenieros en Recursos Naturales de Chile (CIRNACH) - Conservación Marina - Consorcio TICCA - Corporación Altos de Cantillana - Corporación para la Conservación y uso Sustentable de los Bosques de Alerces - Corporación Puelo Patagonia – Ecosistemas - Fundación Cosmos - Fundación Ecomabi - Fundación Fungi - Fundación para la Recuperación y Fomento de la Palma Chilena - Fundación Plantae - Fundación Terram- Geute Conservación Sur - Greenpeace Chile - Instituto de Ecología Política - Jardín Botánico Chagual - Observatorio Ciudadano - Parques para Chile - Sociedad de Botánica de Chile - Alberto Tacón, académico - Eduardo Fuentes, consultor - Rodrigo Hucke-Gaete, académico UACH