

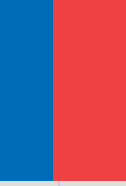
Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas 11 de Julio 2012



Ministerio del
Medio
Ambiente

María Ignacia Benítez
Ministra del Medio Ambiente

Temario



0. Contexto
1. Estatus de la comisión
2. Contenidos de la discusión
3. Pasos futuros



0. Contexto

- El 26 de enero de 2011 ingresó al Senado el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, Boletín N° 7487-12.
- En marzo de 2011, la mesa del Senado radica la discusión del proyecto de ley en las Comisiones Unidas de Agricultura y Medio Ambiente y Bienes Nacionales.
- Desde Mayo de 2011 las Comisiones Unidas reciben a numerosos grupos de interés y profesionales del sector que entregan sus opiniones respecto al proyecto.
- En septiembre de 2011, los H. Senadores de las Comisiones Unidas constituyeron un grupo asesor técnico para discutir con el ejecutivo los contenidos y eventuales mejoras del proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, a partir de las observaciones recibidas.



1. Estatus de la Comisión



- Los H. Senadores nominaron a un total de 26 asesores provenientes de los ámbitos académicos, ONG's y consultoría.
- Las reuniones se realizaron bajo la coordinación del MMA.
- La primera reunión se realizó el 14 de septiembre de 2011.
- Se han realizado **16 reuniones de trabajo**. La última el 9 de julio de 2012.
- En las reuniones expusieron representantes de CONAF y Guardaparques, entre otros.
- De cada reunión se generó un acta que recogía sucintamente las distintas opiniones de los asistentes respecto a los temas tocados.
- También se fue construyendo una **minuta técnica** que recogía las distintas opciones para solucionar o mejorar las deficiencias detectadas en el PdL.



2. Contenidos de la discusión


TEMAS GENERALES CUBIERTOS EN LA DISCUSIÓN



1. Discusión inicial

- PROPOSITO DEL SERVICIO
- CONCESIONES
- ADMINISTRACIÓN DELEGADA
- FISCALIZACIÓN

2. Otros temas discutidos

- INSERCIÓN DEL PROYECTO DE LEY DEL SBAP EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE CHILE
 - ELEMENTOS QUE DEBEN SER CONSIDERADOS EN EL PROYECTO DE LEY
 - ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE MANEJO DE AP
 - ROL DEL CONSEJO DE MINISTROS PARA LA SUSTENTABILIDAD
 - ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN ÁREAS PROTEGIDAS
 - FINANCIAMIENTO DEL SBAP
 - INCENTIVOS A LA CONSERVACIÓN
 - TEMAS INDÍGENAS
 - RÉGIMEN LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS DEL SBAP Y ESTATUTO DE LOS GUARDAPARQUES
- 

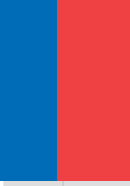
Temas de fondo sobre los que hay altos niveles de acuerdo (1)

El proyecto de ley debe considerarse como una Ley Marco que establece las líneas maestras que regularán la conservación de la biodiversidad. El proyecto desarrolla algunas de esas líneas, postergando otras para un futuro. De esa manera sigue con la tendencia de la Ley de Bases del Medio Ambiente que crea una institucionalidad y establece una serie de instrumentos y anticipa temas para el futuro.

Temas de fondo sobre los que hay altos niveles de acuerdo (2)

- El Servicio de BD y AP debe tener las atribuciones necesarias para gestionar la BD del país
- El Proyecto debe crear la institucionalidad que gestionará las áreas protegidas públicas y privadas
- Una Ley General o Marco de BD deberá contener:
 - Instrumentos de gestión de la Biodiversidad, tales como Planes de Gestión de especies amenazadas y de especies exóticas invasoras
 - Las categorías de protección y las restricciones de manejo de las áreas protegidas
 - La definición del personal a cargo de las áreas protegidas
 - Los incentivos y mecanismos para la valoración y diseminación de los usos sostenibles y la conservación de la Biodiversidad
 - El Sistema Nacional de Monitoreo de Biodiversidad
 - El Fondo Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas

Propuesta del Ejecutivo, de acuerdo a lo anterior



- Instrucción de SE en el sentido de apurar el trámite de la ley y separar los aspectos de BD de los de AP, dado el nivel de acuerdo entorno a la idea de tener una ley marco y separar en el tiempo lo que está maduro de lo que no está.
- Así, la idea es aprobar a la brevedad un Proyecto que:
 - Establezca los aspectos marco de BD que sean tratados en un segundo proyecto de ley a presentar 2 años después de aprobado el primer proyecto.
 - Cree el Servicio
 - Traslade la gestión de AP a ese nuevo servicio



La instrucción se materializa a través de la presentación de una indicación sustitutiva que:

- Propone una regulación marco en biodiversidad
- Crea el Servicio
- Crea el sistema nacional de AP
- Mejora los temas técnicos de AP del proyecto original
- Establece un marco general para las concesiones de acuerdo a lo discutido en el comité
- Regula la administración delegada en el sentido de lo discutido en el comité
- Establece un régimen de fiscalización y sanción efectivo, dotando a los guardaparques de competencias en AP

Gracias.

RESPALDO

INSERCIÓN DEL PROYECTO DE LEY DEL SBAP EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE CHILE (1/2)

- El proyecto de ley debe considerarse como una Ley Marco que establece las líneas maestras que regularán la conservación de la biodiversidad. El proyecto desarrolla algunas de esas líneas, postergando otras para un futuro. De esa manera sigue con la tendencia de la Ley de Bases del Medio Ambiente que crea una institucionalidad y establece una serie de instrumentos y anticipa temas para el futuro.

INSERCIÓN DEL PROYECTO DE LEY DEL SBAP EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE CHILE (2/2)



- Atribuciones del Servicio de BD y AP como encargado de gestionar la BD del país
- La institucionalidad que gestionará las áreas protegidas públicas y privadas
- Algunos instrumentos de gestión de la Biodiversidad, tales como Planes de Gestión de especies amenazadas y de especies exóticas invasoras
- Las categorías de protección y las restricciones de manejo de las áreas protegidas
- El personal a cargo de las áreas protegidas
- Los incentivos y mecanismos para la valoración y diseminación de los usos sostenibles y la conservación de la Biodiversidad
- El Sistema Nacional de Monitoreo de Biodiversidad
- El Fondo Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas



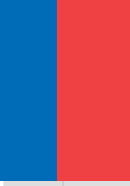
CONSIDERACIONES PARA EL PROYECTO DE LEY

- La Biodiversidad debe enfocarse como un **factor** imprescindible del desarrollo sustentable que beneficie a todos los chilenos.
- El Servicio gestionará con propósitos de conservación de manera directa (desde el propio servicio) o indirecta (en acuerdo con otros servicios) los tres niveles de Biodiversidad: **genes, especies y ecosistemas**, y los **servicios ecosistémicos** que ella provee en todo el territorio nacional.
- La conservación de la biodiversidad debe considerarse como una **tarea que contribuye al bien público**.
- El proyecto de ley debe explorar **instrumentos innovadores de gestión de la biodiversidad**, que incluyan instrumentos económicos, certificaciones, reconocimientos y acuerdos público privados de gestión.
- Las **restricciones de uso** de cada una de las categorías de protección que maneja el sistema de áreas protegidas deben quedar consignadas en el proyecto de ley.
- El Servicio debe contar con **personal idóneo y presupuesto suficientes** para cumplir con su mandato.
- **Dada la complejidad de los temas genéticos, éstos serán tratados desde otro proyecto de ley.**
- **Los temas hídricos serán tratados en el proyecto de ley desde la perspectiva del agua como matriz que sustenta biodiversidad.**

PROPÓSITO DEL SERVICIO

Justificación: Las funciones del SBAP deben ser aquellas mínimas (gestión de especies amenazadas, gestión de especies exóticas, fiscalización e incentivos) que le permitan una gestión coherente de la Biodiversidad. Así:

- Debe incorporar todo el territorio nacional y no sólo las áreas protegidas.
 - La Biodiversidad no puede restringirse sólo a las especies sino que también a los niveles de genes y de ecosistemas.
 - Los desafíos actuales requieren la incorporación de instrumentos innovadores de gestión de la biodiversidad.
-
- Por otra parte, el país requiere de un sistema de áreas protegidas moderno y dinámico encargado de la aplicación de incentivos a la conservación privada y que use el concepto de conservación en todo su espectro.
 - El proyecto de ley debe considerar a todo su ancho que la conservación es un instrumento de desarrollo que involucra no sólo el cuidado de la biodiversidad sino también el uso sustentable de la misma.
 - Debe considerarse, entonces que el SBAP coordine las acciones de otros Ministerios y servicios en esas materias.



ACTUALIZACION DE CATEGORÍAS DE LAS AP EXISTENTES (artículo transitorio)

- El proceso para determinar la categoría de protección en que los actuales Parques Marinos, Parques Nacionales, Parques Nacionales de Turismo, Monumentos Naturales y Santuarios de la Naturaleza y la actualización o dictación de los planes de manejo de las áreas protegidas del Estado se realizará de acuerdo con la priorización de las áreas protegidas del Estado que señale el SBAP. Este propondrá una reclasificación de las unidades del sistema al CMS, en el contexto de una mejor gestión de la biodiversidad y de la conservación y bajo la clasificación de la UICN.
- La condición final del área, después de la determinación de la categoría, no debe ser peor, desde el punto de vista de la conservación de la biodiversidad que la que tenía antes del proceso. Asimismo, el Plan de Manejo de dichas áreas deberá recoger de manera estricta el propósito del área.

Justificación: Este proceso se realizará una vez priorizadas las áreas con mayores requerimientos y se hará de manera paulatina y de acuerdo a las capacidades y recursos del servicio. No existe la intención de desafectar o disminuir el nivel de protección de las áreas.

AFECTACIÓN Y DESAFECTACIÓN DE PARQUES NACIONALES (CAT. IA, IB Y II UICN), EN PARTICULAR:

(1/2)

Se analizan variadas opciones, ya que no hay una sola posición al respecto:

1º Mantener el mecanismo que se da actualmente en el PL (propuesta de afectación y desaf. del CMS), pero regulado de manera precisa en éste.

2º Establecer el paso de las iniciativas de afectación y desafectación respecto de Parques Nacionales por el Senado, habiendo a su vez las siguientes alternativas:

- Por vía de ley;
- Por vía de la aprobación de informes o planes nacionales de conservación, por ejemplo, cada 10 años.

3º Establecer el paso de sólo las iniciativas de desafectación respecto de Parques Nacionales por el Senado, habiendo a su vez las siguientes alternativas:

- Por vía de ley;
- Por vía de la aprobación de informes o planes nacionales de conservación, por ejemplo cada 10 años;
- Por vía de aprobación o rechazo de la idea de desafectar.

AFECTACIÓN Y DESAFECTACIÓN DE PARQUES NACIONALES (CAT. IA, IB Y II UICN), EN PARTICULAR:

(2/2)

4º Establecer un Comité de Política Pública en Biodiversidad, dependiente del Ministro de Medio Ambiente, que recomienda la afectación o desafectación de un área de acuerdo a antecedentes técnicos rigurosos, aprobados por el SBAP. Este comité debiera estar compuesto por representantes del mundo académico, especialistas independientes y representantes de la ciudadanía.

Justificación: El rol del CMS es percibido como excesivamente susceptible a presiones productivas para desafectar o evitar la afectación de un área.

En la afectación y desafectación de AP en general:

Mantener el mecanismo que se da actualmente en el PL, pero regulado de manera precisa en éste.

Respecto a los planes de recuperación, conservación o gestión de especies

- Se discute acerca de sustraer al CMS de la definición de esos planes. La facultad para definirlos y ejecutarlos (incluyendo la coordinación con otros servicios) radicará completamente en el SBAP.

Justificación: Se entiende que estos planes operacionalizan una definición de política. Esto es, el CMS define los listados de las especies en categorías de conservación y el SBAP define y ejecuta los planes que se requieren para que dichas especies salgan de su condición de amenaza. De esa manera, no se mezclan tareas de política con tareas de gestión y no se sobrecarga al CMS con decisiones operativas.

Respecto de las medidas o planes de prevención, control, contención y erradicación de especies exóticas invasoras:

- Se discute respecto a sustraer al CMS de la definición de esos planes. La facultad para definirlos y ejecutarlos (incluyendo la coordinación con otros servicios) radica completamente en el SBAP.

Justificación: Se entiende que estos planes operacionalizan una definición de política. En este caso, debe aclararse cual es esa definición. Debe entregarse esa facultad al CMS. Si eso ocurre, el CMS define los listados de las especies exóticas e invasoras y el SBAP define y ejecuta los planes que se requieren para que dichas especies disminuyan sus niveles de amenaza sobre la biodiversidad. De esa manera, no se mezclan tareas de política con tareas de gestión y no se sobrecarga al CMS con decisiones operativas.

Respecto a las concesiones (1/2)

- El PL debería asegurar el acceso a las diferentes categorías de AP a todos los chilenos.
- Los Parques Nacionales deben ser considerados un patrimonio nacional que debe conservarse para siempre. Asimismo, la pérdida de su BD es irreversible.
- La función de educación que cumplen las AP es primordial para el país.
- Es de gran importancia para el otorgamiento de concesiones la existencia de planes de manejo adecuados, para lo cual en el PL se deben regular los contenidos y forma de dictación de éstos, de acuerdo con cada categoría. Asimismo, debe regularse en la ley el propio proceso de otorgamiento de concesiones.
- Las concesiones debieran concentrarse en las Reservas (categorías IV a VI UICN). En el caso de los Parques, la construcción de infraestructura privada debería quedar fuera de sus límites, en la zona de amortiguación.
- Los servicios a concesionar son una fracción de los servicios que ofrecen las AP. Estos debieran referirse a aquellos que permiten apoyar el rol de las AP en materia de educación, tales como servicios de comida, alojamiento, estacionamientos, paseos, miradores, etc.

Respecto a las concesiones (2/2)

- El otorgamiento de concesiones debería privilegiar la incorporación y beneficios a las comunidades locales.
- El cálculo de la renta concesional deberá considerar el valor de los servicios ecosistémicos del área protegida en la que se realiza la concesión.
- El tratamiento de las concesiones debe resolver el otorgamiento de las concesiones marinas para efectos de conservación.
- El otorgamiento de las concesiones, y la forma de desarrollarlas, debe subordinarse a los objetivos de conservación fijados para el AP.

Justificación: El punto principal a considerar en el otorgamiento de concesiones en AP es que éstas ocurren en un área que el Estado ha reservado para un propósito específico, la conservación de la BD. La autorización de actividades propias de la concesión debería operar sobre esa base, sin excluirse a priori determinadas actividades de las AP, siendo legítimo desarrollar la actividad en tanto no signifiquen daños ni deterioro para las AP. Debe distinguirse entre concesiones en Parques y concesiones en Reservas.

Respecto a la administración delegada (1/2)

- La responsabilidad final por la gestión de las AP del Estado es del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Es de gran importancia para delegar la administración de un área, la existencia de planes de manejo de ella.
- El proyecto de ley debiera ahondar en los requisitos para la administración delegada y profundizar en los modos y condiciones, limitantes, excepcionalidad y especificidad de áreas a delegar. Al respecto existen dos posiciones:
 1. No delegar la administración de *Parques Nacionales*, y establecerla con condiciones en otras AP del Estado.
 2. Dejar abierta la administración delegada a todas las áreas, con restricciones duras y criterios mínimos a cumplir para delegar la administración de *Parques Nacionales*, entre los cuales podría estar un plazo máximo, evaluaciones intermedias y asociadas a la instalación de capacidades de gestión en el Estado.

Respecto a la administración delegada (2/2)

- En cualquier caso, la administración delegada se utiliza como figura de administración **para mejorar la gestión de conservación del área.**
- La administración delegada es una opción que debe aplicarse cuando ella redunde en una mejor y más eficiente gestión de la BD en un área determinada. Esta delegación puede implicar traspasos de fondos desde el Servicio a la institución a la que se le delega la administración del área.
- La administración podrá delegarse, por resolución fundada, a otros organismos del Estado o a organizaciones sin fines de lucro, y sólo con el propósito de la conservación de la BD. Esa administración debe ser auditable y el organismo al que se le delega la administración debe responsabilizarse por dicha administración.
- Debe explorarse la eventual ampliación del concepto a otras actividades que impliquen gestión del SBAP (planes, programas).

Justificación: La administración delegada surge como una figura que permite que el SBAP delegue en una organización experta o con ventajas comparativas (ONG, Servicio Público, etc.), la gestión de un área protegida. Dicha delegación tiene como principio básico, el que no se debe dañar la función de conservación de la BD en las AP, ni debe entenderse como un traspaso de obligaciones del Estado en materia de conservación de la BD.

Respecto a actividades productivas en Áreas Protegidas (1/3)



Consideración general:

Las AP son parte del sistema productivo del país, en este caso por medio de bienes y servicios ecosistémicos.

Al respecto, se presentan dos opciones, ya que hay dos posiciones:

1. Las únicas actividades posibles de desarrollar en una AP son aquellas que, estando incorporadas en el Plan de Manejo, tiendan a objetivos de conservación, educación e investigación científica y de acuerdo a su categoría.



Respecto a actividades productivas en Áreas Protegidas (2/3)

2. Las actividades que se permitan desarrollar en las AP deben ser coherentes con los objetivos de conservación del área y consistentes con las actividades que se permitan esa Área Protegida, de acuerdo a la ley, las que se deberán recoger en el Plan de Manejo. A priori, no se debe excluir ninguna actividad, ya que es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el que en definitiva evaluará si un proyecto específico se puede o no ejecutar en un área protegida y bajo qué condiciones. Para esa evaluación, el Plan de Manejo del área es una herramienta fundamental.

Respecto a actividades productivas en Áreas Protegidas (3/3)


Justificación: El punto principal a considerar en la autorización de proyectos en un AP es que éstos eventualmente ocurrirían en un área que el Estado ha reservado para un propósito específico, la conservación de la BD. La autorización de actividades productivas debería operar sobre esa base, sin excluirse a priori determinadas actividades de las AP, siendo legítimo desarrollar una actividad en tanto no signifique daños ni deterioro para las AP, cosa que se debe evaluar en el SEIA. Debe distinguirse entre proyectos a realizar en *Parques* y en *Reservas* ya que es posible considerar que hay proyectos que no son posibles de realizar en un Parque. Por último, las actividades productivas que se pueden realizar en las AP no deben afectar los objetos de conservación del área ni realizarse fuera de las áreas autorizadas y zonificadas en el Plan de Manejo del AP.

Respecto a los Planes de Manejo

- El proyecto debe incluir una definición legal de lo que es un plan de manejo de áreas protegidas y establecer un procedimiento para la aprobación de dichos planes.
- Asimismo, estos planes deben acotar las actividades susceptibles de desarrollarse y establecer las limitantes de uso según la tipología de área protegida. Deben definirse distintos tipos de planes de manejo de acuerdo a las distintas categorías de Áreas Protegidas.

Financiamiento del SBAP




- El financiamiento del SBAP debe provenir esencialmente del Estado, a través de un programa plurianual que permita financiar la mejora de la gestión y operación actual y las futuras tareas que se emprenderán tales como la gestión de la biodiversidad.
 - El presupuesto anual de Áreas Protegidas que hoy maneja CONAF debe verse sustancialmente incrementado para que la gestión de las AP sea mejorada de la manera que se requiere, ya que los indicadores actuales (Evaluación METT/GEF SNAP) muestran que esta gestión no está garantizando la conservación de la Biodiversidad.
 - Otras fuentes de financiamiento que se debieran contemplar se refieren a aportes de privados a un fondo flexible, distinto al fondo concursable contenido en el proyecto de Ley, que permita hacerse cargo de problemáticas contingentes.
- 

Fiscalización

- El esquema de fiscalización y sanción propuesto en el Proyecto de Ley adolece del mismo problema que el sistema actual de CONAF en materia de fiscalización y sanción de corta ilegal de Bosque Nativo. Esto es, denuncias de funcionarios que no son ministros de fe, que se realizan en Juzgados de Policía Local. Este sistema ha probado reiteradamente no ser eficaz ni preventivo.
- El sistema de fiscalización y sanción del proyecto del ley debe incluir dos niveles de fiscalización: uno a cargo de la Superintendencia y los tribunales ambientales; y otro a cargo de los guardaparques investidos de la calidad de fiscalizadores y ministros de fe.

Incentivos a la conservación

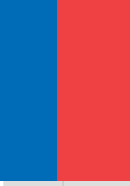


- Se estima que el Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas previsto en el proyecto de ley no basta para incentivar adecuadamente la gestión de conservación de la Biodiversidad.
 - Se discute acerca de la necesidad de integrar otros mecanismos de incentivos, tales como certificaciones, reconocimientos y bancos de compensación.
 - También se propone integrar la propuesta de incentivos que se realizó en el año 2009 al Ministerio de Hacienda (incentivos tributarios).
 - Adicionalmente, se discute acerca de que el Fondo no puede ser usado para financiar la operación del Servicio, sino que para tareas adicionales relacionadas con proyectos específicos enmarcados en un plan de largo plazo de gestión, o para contingencias.
- 

Temas indígenas

- Se discute acerca de la necesidad de integrar a los indígenas en la gestión de las Áreas Protegidas que estén en su entorno. Al respecto se indica que la participación de los indígenas en la gestión de las AP se puede dar en distintos grados, desde la mera participación en los consejos consultivos de las AP como un vecino más hasta la administración de un Área Protegida determinada.
- Se propone integrar una categoría de AP más, la de Áreas Comunitarias de Conservación, recomendadas por la UICN al Proyecto de Ley, como una categoría de conservación que incluya las áreas protegidas relacionadas con comunidades indígenas.

Régimen laboral de los funcionarios del SBAP y estatuto de los guardaparques



- Hoy hay alrededor de 430 guardaparques en ejercicio. A eso se suman alrededor de 100 más en la temporada de verano.
- Se discute acerca de la necesidad de ampliar el número de guardaparques, hasta entre dos y tres veces el número actual en ejercicio, de acuerdo a distintas versiones.
- Se indica que este número no puede crecer de un año para otro y que debe realizarse una preparación de equipos a través de un programa de formación, capacitación y acreditación. Al respecto, se sugiere que deberían definirse perfiles de cargo y luego iniciar los programas de formación y capacitación para llenar esos perfiles de cargo.
- El régimen laboral propuesto es el del Estatuto Administrativo, con funciones de fiscalización. Se solicita que se respeten antigüedades y beneficios de los Guardaparques.

