



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

➤ Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas: un compromiso pendiente

Análisis del Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (boletín 7487-12)

mayo 2011 > n° 11

Documento elaborado a partir de talleres de discusión en los que participaron: Federico Arenas, Rodrigo Arriagada, Luis Abdón Cifuentes, Francisco Javier González, Cristián Henríquez, Fabián Jaksic, Oscar Melo, Francisca Reyes y Sonia Reyes. Edición General: Isabel Castillo y M. Angeles Morandé.

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. La opinión de los autores es responsabilidad de los mismos y no representa necesariamente a la Universidad Católica. Disponible en www.politicaspublicas.uc.cl

Introducción

En enero de 2010 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.417, la reforma a la institucionalidad ambiental más importante desde la dictación de la Ley de Bases del Medioambiente en 1994. Esta ley crea el Ministerio de Medioambiente, la Superintendencia de Medioambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental, separando así en distintas instituciones las funciones que antes concentraba CONAMA. Durante la discusión legislativa además, se firmó un compromiso político que establecía la creación de los Tribunales Ambientales - actualmente terminando su discusión en el Congreso- y la creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, tema del análisis aquí presentado.

El proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, fue ingresado al Senado el 1° de marzo de 2011, representando el último componente de la nueva institucionalidad ambiental. El proyecto se encuentra en tramitación con urgencia simple y en la primera etapa de su discusión, y tiene por objeto proteger la diversidad biológica, preservar la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental del país, mediante cuatro aspectos fundamentales que se abordan en el mismo: la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP); la creación del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASP); la regulación de instrumentos para la protección de la biodiversidad; y la modificación de otros cuerpos legales que regulan la protección de la biodiversidad y las áreas protegidas para hacerlos concordantes con las nuevas facultades asignadas al Servicio.

De esta forma, además de la creación del Servicio, se pretende concretar la creación definitiva del SNASP y su institucionalidad, puesto que, a pesar de que fue establecido en 1984 mediante la ley N° 18.362, nunca ha entrado en vigencia ya que su puesta en marcha quedó condicionada a la creación de la CONAF pública, que a la fecha no se ha realizado¹.

En términos generales, el proyecto se considera una iniciativa positiva al concentrar en una sola institución las competencias relativas a la conservación de la biodiversidad- hoy dispersas- además de presentar otros aspectos interesantes para el análisis. Dado que el proyecto se encuentra en su fase inicial de discusión parlamentaria, este trabajo apunta particularmente a relevar algunos aspectos fundamentales del proyecto que requieren de especial atención por parte del legislador, con el objeto de ser un aporte a la discusión de la nueva institucionalidad, en la búsqueda de colaborar desde una perspectiva académica y multidisciplinaria.

¹ Junto con el proyecto en análisis fue ingresado un mensaje para la creación de la Corporación Nacional Forestal como un servicio público (boletín 7486-01), terminando con su actual naturaleza jurídica de entidad de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura. Este proyecto se encuentra en su primer trámite constitucional en el Senado.

1. Aspectos generales del proyecto

Existe cierto consenso de que este proyecto constituye un avance respecto a la situación actual, siendo su aspecto más destacable la concentración en un solo organismo, de las competencias referidas a “proteger la diversidad biológica, preservar la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental del país”, hoy institucionalmente dispersas. Además, se perfecciona la gestión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, otorgando certeza jurídica respecto de las mismas y su administración.

Así también, se valora que el proyecto considere algunos aspectos novedosos anteriormente no contemplados como la introducción del concepto de *servicios ecosistémicos* definido como “los procesos y propiedades ecológicas que caracterizan la estructura y funcionamiento de los ecosistemas y que generan beneficios materiales e inmateriales para los seres humanos”; los avances en relación a la clasificación y manejo de especies; la creación de un Fondo Nacional de la Biodiversidad para desarrollar investigación y programas de educación y conservación; y la posibilidad de incorporar las áreas silvestres protegidas privadas al SNASP, entre otros.

Cabe hacer notar también algunas debilidades presentes en el proyecto de ley que resaltan a primera vista. En primer lugar, se mantiene un énfasis en la conservación al interior de las áreas silvestres protegidas (ASP) como principal instrumento de gestión, sin considerar lo que ocurre fuera de estas áreas. En este sentido, extraña la ausencia de otros elementos que pueden ser innovadores para el manejo y la conservación de áreas naturales en general, como son la generación de mercados asociados a la provisión de servicios ecosistémicos o la existencia de incentivos económicos que pudiesen actuar fuera de las áreas silvestres protegidas y que han sido exitosos en otros países como Costa Rica. En segundo lugar, la incorporación de nuevos actores al sistema como pequeños propietarios agrícolas y forestales así como de las comunidades locales, es también un tema poco abordado en el proyecto, pues podrían jugar un papel importante en la conservación y manejo de los recursos, aportando en este sentido, a la construcción de un continuo de conservación, objetivo deseable de incluir en un proyecto de esta naturaleza. Finalmente, en relación al concepto de biodiversidad utilizado, se omite la protección de genomas que podrían ser útiles en el control de plagas o de reservorio de variedades útiles para la agricultura, por ejemplo.

Entrando más en detalle, con respecto a la protección de la Biodiversidad, en el diagnóstico que se presenta en el mensaje se señala que actualmente esta atribución se encuentra dispersa en el ordenamiento jurídico, predominando criterios de fomento y productividad por sobre los objetivos de conservación. Mediante los cambios institucionales y administrativos propuestos en el proyecto de ley, se pretende aclarar de alguna manera estos roles, concentrando las competencias relativas a la conservación en el nuevo servicio y manteniendo las funciones relativas al fomento a cargo de los servicios sectoriales correspondientes². Sin embargo, la gestión de las áreas silvestres protegidas se establece como el principal instrumento de conservación a cargo del nuevo Servicio, permaneciendo fuera de éstas la dispersión jurídica en distintos órganos sectoriales encargados de utilizar sustentablemente los recursos. En este ámbito, parece poco razonable no incluir algún tipo de intervención, coordinación y/o supervisión del Servicio en éstas áreas, omitiéndose en la propuesta legislativa el equilibrio faltante entre las acciones de conservación y fomento, y en especial al acotar sus funciones solamente a las ASP.

² Las actividades de fomento que utilizan recursos naturales y que se mantienen bajo competencia de organismos sectoriales son la pesca, acuicultura, silvicultura, agricultura, entre otras.

En relación a las atribuciones del Servicio al interior de las áreas silvestres protegidas, se proyecta un sistema único de concesiones y permisos de uso, a cargo de un Comité Técnico conformado por representantes de distintos ministerios. Aún cuando en la práctica ya existe la posibilidad de otros usos por medio de la desafectación, en lo que indica el proyecto de ley, este nuevo sistema de concesiones se encontraría poco regulado en relación al tipo de actividades a desarrollar en las ASP, lo que finalmente facilita mayormente los usos con fines productivos y recreativos en estas áreas sin un mayor énfasis en la conservación. En este ámbito, debiera ponerse mayor acento en la fiscalización asociada a estas actividades, y a la regulación de las ASP, de acuerdo a la institucionalidad ambiental vigente.

El proyecto de ley presentado propone una institucionalidad que no parece ser un modelo definitivo, sino uno de transición a partir del cual seguir avanzando. Ante la necesidad de legislar sobre la materia y desde un criterio de realidad política, se entiende que el proyecto no innove mayormente. Considerando que existen distintas visiones respecto a la gestión de la biodiversidad y los recursos naturales, es comprensible que se proponga un piso mínimo sobre el cual exista un cierto consenso para no estancar la discusión de un proyecto que requiere ser aprobado durante el presente gobierno por los compromisos políticos asumidos. Asimismo, este proyecto y la creación del Servicio constituyen un primer paso, teniendo en mente que los cambios institucionales en Chile han sido históricamente graduales, y que la discusión para instalar instrumentos que rompan con el actual esquema probablemente sería compleja y prolongada. Sin embargo, lo anterior no obsta a que durante la tramitación se incluyan algunos de los elementos mencionados a fin de mejorar la institucionalidad y los instrumentos propuestos para cumplir mejor el objetivo final de conservación y protección de la biodiversidad.

2. Institucionalidad

El esquema institucional propuesto se compone del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, el cual se apoya en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad³ en lo referido a la creación, modificación y desafectación de áreas silvestres protegidas públicas y privadas, y de un Comité Técnico de naturaleza interministerial con competencias sobre el manejo de las ASP del Estado -particularmente en la entrega de concesiones y permisos de uso- y la declaración de los sitios prioritarios.

El Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, se plantea como un servicio público funcionalmente descentralizado, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente y está afecto al Sistema de Alta Dirección Pública. Sus funciones principales son administrar el SNASP; otorgar concesiones y permisos de uso al interior de las Áreas Silvestres Protegidas; proponer planes de prevención, control, contención y erradicación de especies exóticas invasoras, y fijar los criterios de conservación de biodiversidad en el país, entre otras.

El Comité Técnico, por su parte, será integrado por el Director Nacional del Servicio y representantes de los ministerios de Medio Ambiente; Economía, Fomento y Turismo; Bienes Nacionales y Agricultura. A este Comité se le asignan, entre otras, las funciones de aprobar los planes de manejo para cada área silvestre protegida; aprobar o rechazar la propuesta que el Servicio le formule sobre declarar una determinada área como sitio prioritario; autorizar la delegación de la administración de un ASP; determinar el tipo de concesión o permiso susceptible de ser otorgado dentro de un ASP y su plazo; pronunciarse sobre las bases de licitación que el órgano sectorial competente someta a su aprobación; adjudicar la concesión o declarar

³ Este Consejo se creó en la reforma a la institucionalidad ambiental y reemplazó al Consejo Directivo de la CONAMA. Este Consejo es presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería, y de Planificación.

desierta la licitación; y resolver todo lo que se suscite con motivo del procedimiento de otorgamiento de la concesión.

Las competencias de este Comité son amplias y tocan materias fundamentales como la aprobación de los planes de manejo y la adjudicación de las concesiones en las Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Por tanto, dado este rol preponderante, se considera que se debe poner más atención a su composición y funcionamiento. Respecto a lo primero, llama la atención la exclusión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que tiene competencias sobre el ordenamiento territorial, y de los Gobiernos Regionales, proponiendo un único Comité nacional que no va necesariamente en sintonía con otras políticas descentralizadoras. En cuanto al funcionamiento, en el proyecto de ley se exige un quórum mínimo de tres miembros y mayoría de los asistentes para la adopción de acuerdos, condiciones que no ofrecen resguardos suficientes para que las decisiones estén en línea con la misión del Servicio, a saber, la conservación de la biodiversidad y el justo equilibrio entre conservación y fomento de los recursos naturales.

Respecto al financiamiento del Servicio, su patrimonio se compondrá de los recursos que le asigne anualmente la Ley de Presupuestos además de aportes de la cooperación internacional y los ingresos obtenidos mediante el cobro por el acceso a las áreas protegidas y las concesiones o permisos que en ellas se concedan, entre otros. Respecto a esto último debe ponerse especial atención puesto que, si parte importante del presupuesto del Servicio proviene de estas últimas fuentes, podría generarse un incentivo para concesionar más de lo deseable desde un punto de vista de la conservación, sin considerar que en materia de concesiones no se exigen en la ley los resguardos suficientes. Por tanto, en el debate parlamentario se debiesen discutir mecanismos para evitar que este incentivo negativo opere y se generen conflictos de intereses respecto a lo que debe ser la misión del Servicio. El proyecto de ley debería también dejar el espacio abierto a mecanismos más innovadores para captar financiamiento. La creación de mercados asociados a la provisión de servicios ecosistémicos, por ejemplo, vía venta de bonos de carbono, sería una buena forma de crear nuevas fuentes de recursos financieros.

3. Instrumentos para la gestión de la biodiversidad

Entre los instrumentos para la conservación que el proyecto propone se encuentran los siguientes:

- **Áreas Silvestres Protegidas**

Como ya se ha afirmado anteriormente, la acción de conservación del Servicio se orienta principalmente a las ASP, que incluyen ocho categorías de protección⁴, siendo éstas el principal instrumento de gestión de la conservación. La creación de nuevas áreas será a propuesta del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, lo cual requerirá de estudios técnicos con consideraciones científicas respecto de si se justifica la creación del área, un informe económico, y un análisis de los costos y beneficios de su creación. En caso que se decida proceder con la declaración de ASP, se deberá realizar un proceso de consulta a las comunidades locales, organismos públicos y privados competentes, y otros interesados.

⁴ Estas son Reservas de Región Virgen; Parques Marinos o Acuáticos Continentales; Parques Nacionales; Monumentos Naturales; Reservas Marinas o Acuáticas Continentales; Reservas Nacionales; Santuarios de la Naturaleza; y Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos.

Como comentarios en materia de Áreas Silvestres Protegidas, cabe mencionar una modificación en la categoría de Parque Nacional, que refleja la orientación que se les asigna a las ASP en el nuevo proyecto. En este último, se define que el objetivo de los parques nacionales es la protección de la biodiversidad “a través de la preservación o conservación de muestras del patrimonio natural y escénico asociado” (artículo 16), mientras que la definición actual contenida en la ley N° 18.362 indica que su objetivo es la “preservación de muestras de ambientes naturales” (artículo 5). Se reemplaza entonces el término “preservación” por “preservación o conservación”, lo que es relevante en cuanto la conservación permite mayor intervención ya que busca el aprovechamiento racional del componente ambiental con el objeto de asegurar su permanencia, mientras que la preservación busca reservar los componentes ahí existentes, sin intervenir. Esta modificación podría tener un mayor impacto si se incluyeran además otros mecanismos de conservación en el proyecto fuera de las áreas silvestres protegidas, pues de lo contrario, en la práctica, solamente aumenta las posibilidades de intervención respecto a la situación actual a través del nuevo sistema de concesiones.

Por otra parte, destaca positivamente la incorporación de las áreas protegidas marinas que actualmente no se encuentran incorporadas a la institucionalidad del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas sino que son administradas por la Subsecretaría de Pesca, un organismo cuya principal misión no dice relación con la conservación de la biodiversidad. Esta innovación permitirá coordinar la protección de áreas marinas y terrestres, y mejorar su protección.

En relación a la creación de nuevas áreas protegidas, el proyecto establece la exigencia de que sean previamente declaradas sitios prioritarios, pero se instituye que transcurridos dos años desde la declaración del sitio prioritario sin que se declare ASP, éste pierde su condición a menos que obtenga una prórroga por parte del Comité Técnico. Un periodo de dos años para declarar el ASP, considerando los estudios técnicos que se requieren, se considera un período insuficiente, incluso con la salvedad de que se permite la extensión del plazo si el Comité Técnico lo aprueba.

Este plazo aplicará también para los sitios prioritarios declarados previos a la vigencia de esta ley, los que si en dos años no se declaran como ASP, caducarán como sitios prioritarios existentes. Actualmente la categoría de sitio prioritario permite su incorporación en los planes regulares comunales e intercomunales como zonas de protección, limitando las actividades que se pueden realizar en ellos, por lo que convendría evaluar la flexibilización del plazo propuesto.

El proyecto de ley hace referencia también a áreas silvestres protegidas de propiedad privada de afectación voluntaria, las cuales podrán adherir al SNASP, indicando que el Estado fomentará e incentivará la creación de las mismas. Esta incorporación resulta interesante, a pesar de que no se menciona en el proyecto de ley a través de qué mecanismos el Estado fomentará la creación de las mismas, ni se consideran incentivos adicionales para que pequeños propietarios se incorporen al sistema y aporten a la conservación.

▪ Fondo Nacional de la Biodiversidad y las Áreas Protegidas

La creación de un Fondo Nacional de la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, administrado por el nuevo servicio y destinado a financiar proyectos, programas, actividades y medidas de fomento, investigación, difusión, educación, ejecución y conservación de la biodiversidad y las ASP; se valora como un elemento muy interesante para la comunidad científica y conservacionista. Los fondos se asignarán mediante concurso público por un Comité de Especialistas. Los mecanismos de evaluación, elección, elegibilidad, composición y elección del Comité de Especialistas, entre otras definiciones, serán definidos por un reglamento.

▪ Régimen de concesiones y permisos de uso en las Áreas Silvestres Protegidas del Estado

El proyecto consigna que las ASP podrán ser objeto de concesiones a título gratuito u oneroso, o de permisos. Las concesiones se obtendrán mediante licitación pública o privada, nacional e internacional o también de forma directa, adjudicación que debe ser resuelta por el Comité Técnico en un plazo de seis meses desde la fecha de presentación. La licitación pública sería la regla, salvo casos calificados por el Comité. Para la formalización de la concesión se distingue entre aquellas de montos menores a 1.500 UTM, que se adjudicarán por resolución del Servicio, mientras las de montos superiores deberán contar con un decreto emitido por el Ministerio de Medioambiente.

Sin embargo, en el proyecto no se definen las actividades susceptibles de obtener concesiones, dejándolas abiertas a cualquier tipo de actividad. Con esto, se potencia o facilita la realización de actividades productivas o de turismo en las áreas protegidas en comparación con la situación actual, en que la ley N° 19.300 las permite bajo la realización de un Estudio de Impacto Ambiental. Teniendo en cuenta que la estrategia de protección de la biodiversidad se centra en las ASP, con esta medida se debilita la posibilidad de conservación de la biodiversidad, ya que en el proyecto no se mencionan las condiciones mínimas o resguardos para asignar las concesiones y los tipos de actividades a concesionar, los que al menos debieran ser esbozadas en la ley y no ser posteriormente materia exclusiva de reglamento.

Respecto al procedimiento de otorgamiento de las concesiones, se recomienda que en el debate parlamentario se ponga atención a algunos elementos que podrían hacer del sistema poco transparente, como es la posibilidad de asignación directa de la concesión, sin licitación pública. A su vez, los permisos se concederán siempre por resolución del Servicio, sobre la base de lo que determine el Comité Técnico, sin establecerse claramente las condiciones.

En cuanto a las bases de la licitación, se indica que éstas serán elaboradas por el "órgano sectorial competente" luego de que el Comité Técnico haya determinado la procedencia de la concesión. A pesar de que el artículo no es del todo claro, se podría deducir que el órgano competente será el relacionado con la actividad de la concesión, lo que podría implicar que un organismo sectorial de fomento redacte las bases, mecanismo que no ofrece los necesarios resguardos para la conservación. Una vez más se refleja que el equilibrio entre conservación y fomento no está bien resuelto en un proyecto cuyo objetivo es precisamente la conservación y gestión de la biodiversidad.

▪ Clasificación y planes de recuperación, conservación y gestión de especies

La clasificación de especies, así como los planes de recuperación, conservación y gestión de las especies, son considerados instrumentos que pueden ser un aporte importante en términos de conservación. En primer lugar, se establece que el Servicio llevará un inventario de biodiversidad a nivel de especies nativas y ecosistemas, de carácter público y permanente. Además, el Servicio deberá elaborar planes de recuperación, conservación y gestión de las especies nativas clasificadas como en peligro crítico, en peligro o vulnerables, planes que pueden incluir la participación de órganos sectoriales con competencia para el fomento productivo relacionado con los recursos naturales, aunque bajo coordinación del Servicio.

Respecto a las especies exóticas, se establece que el Servicio deberá elaborar informes sobre el riesgo que representa la internación de determinadas especies ; proponer planes o medidas de prevención, control, contención y erradicación de especies exóticas invasoras así como coordinar su aplicación; y desarrollar e implementar programas o acciones de educación, sensibilización, capacitación e investigación sobre las mismas. Estas competencias son relevantes por el gran impacto que pueden tener las especies invasoras

sobre los ecosistemas nativos y constituye una mejora considerando que actualmente solo se controlan mediante la Ley de Caza, lo que excluye la vegetación.

4. Fiscalización y sanciones

En materia de fiscalización, el proyecto presenta algunas falencias y una redacción algo confusa. En su artículo 60 se indica que la fiscalización corresponderá al Servicio, y párrafo seguido se dice que ésta corresponderá a las personas que tienen a su cargo las Áreas Silvestres Protegidas, pareciendo haber una inconsistencia en esto⁵.

Respecto a las infracciones, se establece que éstas pueden ser leves, graves o gravísimas con multas que pueden variar entre 1 y 500 (UTM) Unidades Tributarias Mensuales, lo que puede ser muy bajo para una falta gravísima. Al comparar esto con la potestad sancionatoria de la nueva Superintendencia del Medioambiente, se considera adecuado que se utilicen las mismas clasificaciones; aunque esta última puede aplicar multas de hasta 10.000 (UTA) Unidades Tributarias Anuales por una falta gravísima, además de poder revocar la resolución de calificación ambiental. Tal disparidad se considera inadecuada y se debiese incluir entre las sanciones la posibilidad de caducar concesiones.

En el ámbito de las sanciones se hace referencia a la gradualidad de la misma (artículo 62) en base a 14 causales, lo que parece complejo y algo excesivo. Además, en la primera de estas causales se habla de “la importancia del daño causado o del peligro a que se expuso el área silvestre protegida”, siendo el concepto de “peligro” bastante difuso en términos operacionales.

Por último en relación a esta materia, se considera que los Tribunales Ambientales actualmente en tramitación debiesen ser los tribunales competentes para conocer de las infracciones en las ASP. El proyecto le otorga sin embargo, la competencia a los Juzgados de Policía Local de la comuna respectiva, jueces que pueden no tener experiencia en materias ambientales además de estar sobrecargados con otros asuntos, por lo que la incorporación de los tribunales especializados -una vez que comience su puesta en marcha- para tratar y resolver estas causas, podría aportar a una mejor resolución de las mismas desde un punto de vista técnico-ambiental.

Conclusiones

1. El proyecto de ley analizado, como último componente de la reforma a la institucionalidad ambiental, constituye un avance para la gestión de la biodiversidad en cuanto concentra en un nuevo Servicio las competencias relativas a conservación que hoy se encuentran dispersas en el ordenamiento jurídico e institucional. Se separan de esta forma, las funciones relativas a conservación de las de fomento productivo, las que se mantienen en organismos sectoriales.

⁵ Artículo 60: “Corresponderá al Servicio fiscalizar el cumplimiento de los instrumentos y planes de manejo de las áreas silvestres protegidas del Estado, así como las infracciones cometidas en dichas áreas. Las funciones de fiscalización estarán a cargo de las personas que tienen a su cuidado las áreas silvestres protegidas”.

2. Este proyecto viene a concretar también la postergada creación del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, institucionalizando la gestión de las áreas protegidas y otorgando mayor certeza jurídica respecto de lo que se permite o no al interior de ellas.
3. En cuanto a los instrumentos para la gestión de la biodiversidad, la principal novedad es la creación de un fondo concursable para desarrollar actividades relacionadas con la conservación de la biodiversidad y áreas protegidas, la facultad de desarrollar planes de recuperación, conservación y gestión de especies, y la adopción de medidas o planes de prevención, control, contención y erradicación de especies exóticas. Fuera de lo anterior, no se innova mayormente en los instrumentos de gestión ni de financiamiento, manteniendo las ASP como el principal mecanismo de conservación.
4. A pesar de que se declare la intención de separar y equilibrar las competencias públicas en materias de conservación y fomento, se considera que dicho objetivo no se refleja de manera consistente a lo largo del proyecto, por ejemplo, en la composición del Comité Técnico con amplias funciones, la posibilidad de concesionar las ASP sin establecer límites respecto a las actividades a desarrollar ni los resguardos suficientes. Además, en lo que debe ser el uso sustentable de los recursos naturales involucrados en las actividades de fomento como pesca, agricultura, acuicultura y silvicultura, entre otras, el Servicio no tendrá ninguna competencia.
5. Otros elementos que requieren de atención durante la tramitación del proyecto, además de la mencionada composición y tamaño del Comité Técnico y el régimen de concesiones, es la forma de financiamiento del Servicio, para que no se preste a incentivos indeseados o la caducidad de la condición de sitio prioritario si a dos años de su declaración no pasa a ser área protegida, periodo considerado insuficiente. Por último, el apartado de fiscalización requiere de perfeccionamiento, aumento de multas y se sugiere la incorporación de los Tribunales Ambientales para conocer de las causas por las infracciones que establece la ley.
6. Finalmente, cabe destacar que el presente proyecto de ley con la institucionalidad e instrumentos en él propuestos, se entiende como un primer paso para seguir avanzando en materia de conservación de biodiversidad e incluso extenderse hacia la gestión de los recursos naturales en general. La existencia y funcionamiento de esta institución permitirá pensar a futuro en ampliar competencias e introducir nuevos instrumentos de gestión de la conservación, particularmente instrumentos económicos que este proyecto no recoge.

Principales contenidos del Proyecto de Ley

- Se crea un servicio público y descentralizado de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, cuya función principal es la protección de la biodiversidad biológica, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental del país.
- Se crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas que incluye como categorías de protección las reservas de región virgen, parques marinos o acuáticos continentales, los parques nacionales, monumentos naturales, reservas marinas o acuáticas continentales, reservas nacionales, santuarios de la naturaleza y áreas marinas y costeras protegidas de múltiples usos. Se establecen los procedimientos administrativos para la creación y modificación de las áreas silvestres protegidas del Estado. El servicio deberá administrar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado y proponer planes de recuperación, conservación y gestión de las especies clasificadas. Al Sistema podrán adherirse áreas silvestres protegidas de propiedad privada.
- Se establece un sistema de concesiones y permisos de uso en las áreas silvestres protegidas del Estado a cargo de un Comité Técnico integrado por el Director del Servicio y representantes de los ministerios del Medio Ambiente, Economía, Fomento y Turismo, Bienes Nacionales, y Agricultura, el cual establecerá los criterios de entrega de las concesiones.
- Se crea un Fondo Nacional de la Biodiversidad y las Áreas Silvestres protegidas, de carácter concursable, administrado por el nuevo Servicio para el financiamiento de investigación, difusión, educación, ejecución y conservación de la biodiversidad y áreas silvestres protegidas. El fondo estará compuesto por recursos de la ley de presupuestos y aportes de la cooperación internacional, entre otros.
- Se establece un inventario de especies nativas y de ecosistemas permanente y público, que confeccionará y llevará el Servicio. Se regulará la introducción al país de especies exóticas y exóticas invasoras, y se establecen planes de recuperación, conservación o gestión para la protección de las especies en peligro o vulnerables.
- Se establecen normas de fiscalización en las áreas silvestres protegidas del Estado, se tipifican infracciones y se establece gradualidad de las sanciones a aplicar. También se ejercerá fiscalización fuera de las ASP del Estado, con el objeto de resguardar la biodiversidad.