

APUNTES LEGISLATIVOS



Servicio de biodiversidad y sistema nacional de áreas protegidas: desafíos de coordinación interinstitucional

Análisis del proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 9404-12).

Centro de Políticas Públicas UC – Grupo Asesor en Medio Ambiente –
Centro de Ecología Aplicada y Sustentabilidad

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones emitidas en este documento son responsabilidad del autor y no representa necesariamente a la universidad.
Disponible en www.politicaspublicas.uc.cl

Introducción¹

El presente documento analiza el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ingresado por la administración de la presidenta Michelle Bachelet en junio de este año al Senado. Actualmente, el proyecto se encuentra en discusión en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, en su primer trámite constitucional.

Cabe destacar que el proyecto se enmarca dentro de las 50 medidas para los primeros 100 días de gobierno, que comprometió la presidenta Michelle Bachelet, y reemplaza

el proyecto presentado en la administración del presidente Sebastián Piñera sobre la misma temática², el que no avanzó en su tramitación legislativa y fue retirado el 18 de junio de 2014 por la actual administración.

Dentro de este análisis se debe considerar que el Informe de Evaluaciones del Desempeño Ambiental (OCDE, 2005) estableció dentro de sus recomendaciones generales proteger el 10% de los ecosistemas representativos del país, así como incorporar a los privados en la conservación. Finalmente, el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, que forma parte del Convenio de Biodiversidad Biológica de Río de Janeiro 1992 –ratificado por Chile en 1995–, estableció como meta para el año 2020 conservar mediante sistemas de áreas protegidas al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, principalmente las que posean especial importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, de manera eficaz, equitativa, ecológicamente

¹ Este documento es un trabajo colectivo entre el Centro de Políticas Públicas UC, el Grupo Asesor en Medio Ambiente (GAMA) y el Centro de Ecología Aplicada y Sustentabilidad (CAPES). Participaron en la elaboración los académicos UC Federico Arenas del Instituto de Geografía; Rodrigo Arriagada de la Facultad de Agronomía; Jonathan Barton del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales; Luis Cifuentes de la Facultad de Ingeniería; Francisco Javier González de la Facultad de Derecho; Cristián Henríquez del Instituto de Geografía; Fabián Jaksic de la Facultad de Ciencias Biológicas; Oscar Melo de la Facultad de Agronomía; Sonia Reyes del Instituto de Estudios Urbanos; Francisca Reyes del Instituto de Ciencia Política; Stefan Gelcich de la Facultad de Ciencias Biológicas; Pablo Eugenio Osses del Instituto de Geografía; Alejandro Salazar del Instituto de Geografía; Andrés Moreira del Instituto de Geografía.

² Boletín 7487-12, ingresado en marzo de 2011 por la administración de Sebastián Piñera.

representativa y asegurando la conexión con otras medidas de conservación³.

Consciente de la importancia que reviste la conservación de la biodiversidad para Chile y, por ende, de contar con una normativa acorde a los estándares internacionales, es que el Centro de Políticas Públicas convocó a un grupo de académicos expertos, integrantes del Grupo Asesor en Medio Ambiente (GAMA) e integrantes del Centro de Ecología Aplicada y Sustentabilidad (CAPES), a reflexionar y analizar a fin de dar cuenta de los avances que se contemplan de aprobarse esta normativa, como también aportar insumos a la discusión pública a fin de mejorar la efectividad de la ley.

El análisis contempla consideraciones respecto de los contenidos así como del diseño del proyecto de ley. En cuanto a contenido, se considera el efecto ambiental esperado que el proyecto de ley tendrá sobre los elementos del medio ambiente que busca normar, en este caso la protección, conservación y manejo de la biodiversidad. En cuanto al diseño, se consideran elementos relacionados con la calidad normativa, tales como la claridad de la redacción, la adecuada identificación de los objetivos de la norma y sus responsables de implementación, así como elementos relacionados con la viabilidad de la misma, los que incluyen una valoración de la pertinencia de los medios e instrumentos que el proyecto de ley ofrece para cumplir con sus objetivos.

³ Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>.

Contexto institucional actual

En el país, las Áreas Protegidas (en adelante AP) comprenden una superficie de 30 millones de hectáreas aproximadamente, distribuidas en 157 unidades, donde más del 80% se emplaza en ecosistemas terrestres, 14% en ambientes costeros, costeros-marinos, intermareales y marinos; y un 5% albergan humedales. En cuanto a los ecosistemas terrestres, más del 12% no se encuentra incluido en alguna categoría de área protegida y otro 24% posee menos de 1% de sus áreas bajo algún sistema de protección. Mientras en los ecosistemas marinos solo un 4% de la Zona Económica Exclusiva de jurisdicción nacional cuenta con algún tipo de protección⁴.

En materia de institucionalidad se encuentra el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (en adelante SNASPE), que actualmente es administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), la que al constituirse como una corporación de derecho privado, sin competencias otorgadas por ley, se encuentra en una situación de debilidad jurídica para la administración de las Áreas Protegidas. Este sistema abarca una superficie de alrededor de 14,3 millones de hectáreas, las que no se distribuyen de forma homogénea en el territorio nacional, pues más de un 84% de la superficie protegida por el SNASPE se encuentra entre las regiones australes de Aysén y Magallanes, mientras que las regiones de

⁴ Mensaje Proyecto de Ley Boletín 9404-12 (2014), p. 5-6.

Coquimbo, del Maule y Metropolitana, tienen menos del 1% de su territorio bajo su protección⁵. El Sistema Nacional de áreas protegidas actualmente incluye las siguientes figuras: Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Reservas Forestales, Monumentos Naturales⁶, Parques Marinos, Reservas Marinas, Santuarios de la Naturaleza⁷ y Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU)⁸, como categorías de manejo; mientras que el proyecto de ley de análisis en este documento incorpora una nueva figura a este sistema, los humedales de importancia internacional.

El SNASPE se estableció mediante la Ley 18.362 de 1984 del Ministerio de Agricultura, dicho cuerpo legal no ha entrado en vigencia debido a que se encuentra supeditado a la promulgación del marco legal de la institucionalidad forestal, no abordado hasta la fecha. Por ello, las áreas protegidas que componen el SNASPE siguen sustentándose legalmente en la Ley de Bosques de 1931, en la Convención de

Washington de 1967⁹ y en el D.L. N° 1.939 de 1977 sobre adquisición y administración de bienes del Estado. Asimismo, en el año 2010, con la publicación de la Ley 20.417 el SNASPE abordó también Parques y Reservas Marinas y Santuarios de la Naturaleza¹⁰, sin especificar cambios significativos en su regulación más allá de su integración al sistema¹¹.

En relación a las áreas protegidas marinas, actualmente existen dos Parques Marinos, cinco Reservas Marinas y seis Áreas Marinas y Costeras Protegidas, las que son administradas por la Subsecretaría de Pesca y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, sin existir coordinación –ni programática ni presupuestaria– con el SNASPE. Los Santuarios de la Naturaleza son regulados por la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales, cuyo objetivo principal es la protección del patrimonio histórico, no el patrimonio natural, lo que genera vacíos en su declaración, administración y protección. Finalmente, no existe una regulación específica para los humedales de importancia internacional, ya que aunque una zona húmeda puede ser declarada a nivel internacional como un

⁵ Mensaje Proyecto de Ley Boletín 9404-12 (2014), p. 7.

⁶ Artículo 2, Ley 18.362 “Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado”. Esta ley no ha entrado en vigencia.

⁷ El artículo 70 de la Ley 19.300 “Bases generales del medio ambiente”, modificado por la Ley 20.417 “Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente”, integran al SNASPE los parques y reservas marinas, además de los santuarios de la naturaleza.

⁸ El artículo 71 de la Ley 19.300 “Bases generales del medio ambiente”, modificado por la Ley 20.417 “Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente”, integra a las AMCP-MU al SNASPE, sin embargo esto no ocurre en su artículo 70, por lo que se aprecia discordancia en esta ley.

⁹ D.S. N° 531 de Ministerio de Relaciones Exteriores de 1967.

¹⁰ La Ley 20.417 indica que los santuarios de la naturaleza ingresan al SNASPE, y que el Ministerio de Medio Ambiente posee su tuición. También indica que es el Consejo de Monumentos Nacionales quién le envía un informe al Ministerio de Medio Ambiente con la postulación de nuevos santuarios, pero no especifica si la firma del Decreto Supremo de creación debe ser del Ministerio de Medio Ambiente o del de Educación.

¹¹ Mensaje Proyecto de Ley Boletín 9404-12 (2014), p. 7.

Sitio Ramsar¹², esto no se traduce en una categoría de protección oficial a nivel nacional¹³.

¿Por qué es importante regular en materia de biodiversidad en Chile?

La gestión de los recursos naturales y de la biodiversidad fue abordada solo marginalmente en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (marzo de 1994)¹⁴. Solo en enero del año 2010, con la aprobación de la Ley 20.417 se incorporó dentro de las funciones del Ministerio de Medio Ambiente la protección y conservación de la biodiversidad. Asimismo, esta ley hace referencia al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, que se debía crear con posterioridad a su publicación.

La actual institucionalidad que protege la biodiversidad presenta problemas tales como la carencia de un sistema integrado de regulación, clasificación y administración de áreas sujetas a protección oficial; en tanto que fuera de las áreas protegidas existe preeminencia de criterios de fomento y productividad frente a criterios de conservación. Asimismo, la falta de un criterio único de regulación para el resguardo de las áreas silvestres protegidas, regulación que obedece en la

actualidad a la entrega de competencias sectoriales en la medida que se ha avanzado en su normativa, dispersando las potestades actuales de administración, control y fiscalización entre diferentes ministerios y servicios¹⁵. Junto con lo anterior, existen vacíos de protección y desbalance geográfico en la cobertura del territorio, destacando la sobreprotección del extremo sur y el déficit en la zona central (Pliscoff, Fuentes 2008; Tognelli, de Arellano & Marquet P.A. 2008), así como en el ambiente marino¹⁶.

Comentarios Generales al Proyecto de Ley

1. Aspectos a destacar

Es importante recalcar la necesidad de contar con una institucionalidad que norme el monitoreo, protección y conservación de la biodiversidad del país, hecho que fue constatado por el Convenio Sobre la Diversidad Biológica de 1992 y ratificado por Chile en 1995; retomado por la Estrategia Nacional de Biodiversidad del año 2003, donde se destaca la necesidad de contar con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas; y desarrollado en el programa de gobierno de Michelle Bachelet del año 2006, en el que se abordó la idea de crear un Sistema Nacional de Áreas Protegidas y

¹² Sitio Ramsar es un Humedal que tiene reconocimiento internacional por la Convención de Ramsar.

¹³ Mensaje Proyecto de Ley Boletín 9404-12 (2014), p. 7-8.

¹⁴ Mensaje Proyecto de Ley Boletín 7487-12 (2011), p. 3.

¹⁵ Mensaje Proyecto de Ley Boletín 7487-12 (2011), p. 4-7.

¹⁶ WWF. Representatividad de las Áreas Protegidas. Disponible en:

http://chile.panda.org/que_hacemos/protegiendo_biodiversidad/areas_protegidas/

Conservación de la Biodiversidad, que articule iniciativas públicas y privadas.

En cuanto a los principios del actual proyecto de ley, este incluye algunos nuevos como conservación y preservación de la biodiversidad y valoración de los servicios ecosistémicos, lo cual representa un avance importante, tanto con respecto a la situación actual como al anterior proyecto presentado. Así también se valora el cambio de enfoque del proyecto, desde la protección de las especies a la de ecosistemas, representando un proyecto más integral, al menos desde el punto de vista de los principios. En el mismo tono, respecto a las definiciones se valora la visión más exhaustiva que estas poseen, y destaca la inclusión de la definición de paisaje de conservación debido a su importancia.

Por otra parte, el nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (en adelante SBAP) permitiría ordenar la institucionalidad vigente en materia de biodiversidad, esto ya que existe una multiplicidad de normas y actores que intervienen tanto en la protección actual de la biodiversidad, como en la gestión de áreas protegidas, lo que la hace una norma muy necesaria. Por tanto, si el proyecto es capaz de asumir funciones que ahora desempeñan otras instituciones, o elabora buenos mecanismos de coordinación con todo este entramado institucional, podría representar avances significativos en la preservación y conservación de la biodiversidad.

En tanto, la inclusión de las Áreas Protegidas Privadas (en adelante APP) en un sistema integrado nacional y coordinado por el Estado, parece ser un avance importante. El proyecto no solo incorpora a los privados dentro de la conservación de forma centralizada, sino que abre todas las figuras de conservación para que estos puedan afectarse a la que más les convenga, así como incluye incentivos económicos para fomentar su afectación. El proyecto incorpora también la protección y conservación fuera de las AP como objetivo nacional, lo que representa avances con respecto a la situación actual.

Además, es importante destacar que la inclusión de las especies exóticas dentro de este marco legal representa un aporte a la protección y preservación de la biodiversidad (art. 78).

2. Aspectos a considerar

Es necesario recalcar que debido a que el proyecto de ley en la mayoría de los casos no le quita las atribuciones a los servicios que ya cumplen con las funciones que el SBAP vendría a desempeñar (solo en el caso de los Santuarios de la Naturaleza se le quitan las atribuciones al Consejo de Monumentos Nacionales, y por consiguiente al Ministerio de Educación; y se disminuyen las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores a raíz del traslado de los humedales a la cartera de Medio Ambiente), el desempeño final sobre la protección y conservación de la biodiversidad dependerá de la coordinación que pueda realizar con estos organismos.

El proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (en adelante SNAP) –cuya presentación en el Parlamento ya se encontraba estipulada en el artículo octavo transitorio de la Ley 20.417¹⁷ viene a complementar el conjunto de medidas correspondientes a la nueva institucionalidad ambiental.

El proyecto de ley se estructura con el objetivo de “conservar la diversidad biológica del país, a través de la preservación,

restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas, con énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o

degradación, requieren de medidas para su conservación” (art. 1). Para esto, en su título I desarrolla una serie de principios (art. 2), algunos de los cuales se inspiran en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992¹⁸; y definiciones (art. 3), la mayoría relacionada con conceptos establecidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, el Inventario Nacional de Especies, la Ley 19.300 sobre

¹⁷ Ley 20.417 “Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente”.

¹⁸ Los principios de la Declaración de Río que se relacionan con los desarrollados por el proyecto de ley son el 3, 4, 10, 13, 15 y 16.

Bases Generales del Medio Ambiente, así como por reglamentos relacionados. Ante esto, si bien se valora la incorporación de principios como participación ciudadana y servicios ecosistémicos, existen problemas de operacionalización y coherencia interna del proyecto, que impiden que estos se vean reflejados en su articulado. Por un lado, la participación ciudadana no se ve expresada en la inclusión de las comunidades locales y los municipios en la elaboración, gestión y fiscalización de las AP; por otro lado, de la valoración de servicios ecosistémicos como principio, se pasa a la utilización de instrumentos como el catastro de especies.

Asimismo, el proyecto establece en su título II tanto las normas generales del Servicio de Biodiversidad y Áreas

Protegidas, como su organización a nivel de dirección superior y dirección regional, y establece su patrimonio. Se reconoce como objeto del Servicio el “asegurar la conservación de la biodiversidad en el territorio nacional, especialmente en aquellos ecosistemas de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación”; y se clarifica que “los organismos sectoriales con competencia en sanidad vegetal y animal y en prevención y combate de incendios forestales mantendrán sus atribuciones en esas materias” (art. 5). Asimismo, en el artículo 6 se detallan cada una de las funciones y atribuciones que tendrá el

Si bien se valora la incorporación de principios como participación ciudadana y servicios ecosistémicos, existen problemas de operacionalización y coherencia interna del proyecto, que impiden que estos se vean reflejados en su articulado.

Servicio, entre las que destaca el fomento de la creación de nuevas AP, sin embargo, no especifica de quién será la responsabilidad primaria de fomentar dicha creación. En el caso de las APP la presentación es voluntaria, y en el caso de las Áreas Protegidas del Estado (en adelante APE) no queda claro de quién es la responsabilidad de iniciar un proceso de afectación de un área pública con propósitos de conservación o protección de la biodiversidad.

En su artículo 10 el proyecto establece el patrimonio del Servicio, ante lo cual existe preocupación, pues entendiendo que la conservación es una obligación del Estado, debería ser financiado primordialmente por este, y complementado con el aporte de privados. Esto es lo que no se garantiza en este proyecto de ley, ya que al definir las fuentes de financiamiento no se establece el porcentaje del financiamiento que se debe asegurar con fondos públicos, así como el monto mínimo necesario para que el Servicio funcione. Así también, se debería asegurar el incremento de los fondos, dado que se espera que las AP vayan en aumento.

En el artículo 23 el proyecto hace mención a las actividades permitidas al interior de las AP¹⁹. Este articulado ha causado cierta controversia por las implicancias que podría tener para los proyectos que ya se encuentran emplazados dentro de estas áreas, así como por la falta de claridad

¹⁹ "Artículo 23. Actividades al interior de las áreas protegidas. Todo proyecto o actividad que, conforme a la legislación respectiva, se pretenda desarrollar dentro de los límites de un área protegida, deberá respetar el objeto de protección de ésta y ser compatible con su plan de manejo".

respecto de los criterios de selección de actividades autorizadas y cómo se aplicarán dichos criterios. En específico el proyecto explicita que se otorgarán concesiones solo a las actividades que tengan como fin la "prestación de servicios en el marco de proyectos de ecoturismo, investigación científica o educación", las que no podrán exceder 30 años (art. 41)²⁰.

Se aprecia que las concesiones están planteadas principalmente como una regulación referida a transacciones de bienes raíces comunes, sin mayores particularidades respecto a conservación, dejando amplio espacio al reglamento o directamente al contrato de concesión. El proyecto de ley no hace referencia en su texto a las características deseadas de los atributos "verdes", no menciona, por ejemplo, la educación ambiental para regiones, el valor ambiental del sitio a concesionar, ni el valor estratégico a nivel local, regional, nacional y mundial.

En relación con las concesiones turísticas, se aprecia que el proyecto de ley es permisivo, lo que no solo le abre la puerta a posibles buenos proyectos, sino que también a los deficientes emprendimientos turísticos que pueden ser perjudiciales si no se contemplan esquemas y ordenanzas específicas de fiscalización.

²⁰ Un Comité Técnico, de carácter consultivo, apoyará el proceso de otorgamiento de las concesiones, el que estará compuesto por el Director Nacional de este Servicio, un representante del Ministerio de Medio Ambiente, de la Subsecretaría de Turismo, del Ministerio de Bienes Nacionales y del Ministerio de Agricultura (art. 43).

En cuanto a los guardaparques, el proyecto especifica que les corresponderá ejercer funciones de apoyo al proceso de planificación del AP, de control de las actividades que se realicen en su interior, de fiscalización y de extensión hacia la comunidad (art. 36). Ante esto, una de las principales críticas al proyecto es la escasa dotación de guardaparques asociada a la poca inversión en manejo y control, sumado a su incierta situación laboral futura. Asimismo, se pierde la oportunidad de desarrollar las funciones de los guardaparques, en tanto son ellos quienes desarrollan en primer lugar las labores de protección y conservación. Finalmente, existe preocupación con respecto al requisito de contar con al menos dos años de experiencia como guardaparque, pues el universo de personas con experiencia como tal es pequeño, lo que podría limitar la cantidad de funcionarios necesaria.

Respecto a la regulación sobre las APP, se establece que serán administradas por sus propietarios o por organizaciones sin fines de lucro que acrediten la capacidad técnica para su gestión y manejo adecuado, y cuya supervisión corresponderá al Servicio de Biodiversidad. Los planes de manejo los elaborarán sus administradores, con apoyo del Servicio, y deberán ser aprobados por este (art. 60 y 61). Asimismo, podrán recibir bonificaciones para acciones específicas de

conservación, mediante concursos del Fondo de la Biodiversidad (art. 62). La regulación y necesaria coordinación con otras instituciones es el punto donde radica gran parte de los comentarios de este informe.

En su título IV, artículos 66 al 85, el proyecto de ley establece los instrumentos que se utilizarán para la conservación de la biodiversidad (Ver Anexo 1), en los cuales se contempla: inventarios, instrumentos para la conservación de ecosistemas y de especies, monitoreo y plataformas de

Asegurar la adecuada coordinación institucional entre el nuevo Servicio y las instituciones y servicios que hoy desarrollan funciones de creación, administración y fiscalización de figuras que tienen por objetivo el proteger, conservar y/o manejar la biodiversidad del país.

información, establecimiento del Fondo Nacional de Biodiversidad e instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad.

En estos instrumentos se extrañan estrategias que permitan determinar el impacto del nuevo Sistema, así como la medición del logro de los objetivos específicos, como por ejemplo el de asegurar la conservación de una muestra representativa de la biodiversidad del país en las áreas que formen parte del Sistema. Existe también ambigüedad en cuanto al funcionamiento de los bancos de compensación que poseen complejidades en su implementación²¹, lo que podría ocasionar que a pesar de que se utilicen no se esté compensando por el verdadero daño causado; así como de los informes e inventarios, ya que no se especifica la periodicidad de su

²¹ Para que funcionen de forma adecuada se debe medir exactamente el servicio ecosistémico que se está dañando.

actualización. De igual manera el proyecto es muy limitado en cuanto a establecer instrumentos económicos que permitan incentivar a que los propietarios privados se afecten al sistema. Falta claridad y especificación sobre los incentivos que implican para un privado la certificación de conservación de biodiversidad, los incentivos diferenciados a través del cual serán elegibles mediante concurso las iniciativas de conservación privada; y los incentivos que implicarán para los privados localizarse dentro de las áreas de soporte a la conservación. Por esto se recomienda diversificar la matriz de instrumentos, de tal forma que permitan motivar la afectación de privados a las AP, sobre todo teniendo en cuenta que existe conservación privada de pequeña y gran escala, y los pequeños son quienes necesitan más incentivos. El uso de pagos por servicios ambientales, por ejemplo, es una práctica generalizada en países ricos en biodiversidad, ya que permite descentralizar los esfuerzos de conservación y generar suficientes corredores que eviten la creación de islas de conservación, instrumento que no se incluye en esta propuesta²². Finalmente, el proyecto establece que la afectación de privados al Sistema es voluntaria, por lo tanto independiente del valor ecosistémico de un área, el privado podrá explotarla si es su propietario, lo que hace extrañar mecanismos de expropiación de terrenos

²² Una de las herramientas que se ha desarrollado para mejorar la gestión de la conservación de la biodiversidad asociada a impactos de sectores productivos, se denominan *biodiversity offsets*. Estos se definen como “la ejecución de acciones medibles de conservación que compensen los impactos residuales de proyectos de desarrollo, con el objetivo de obtener una pérdida neta o incluso una ganancia neta de biodiversidad”. La identificación y adopción de principios básicos para establecer *biodiversity offsetting* constituye una etapa inicial y necesaria para avanzar hacia el establecimiento de instancias más sofisticadas, como lo son los Bancos de Compensación.

privados en los casos en que su valor en términos de biodiversidad lo amerite. La sola existencia de este instrumento podría incentivar la afectación al Sistema Nacional de privados con áreas de alto valor ecosistémico.

Comentarios específicos al proyecto de ley

1. El mega desafío de la coordinación interinstitucional en materia de biodiversidad

Reconociendo la transversalidad de las materias involucradas en la protección, conservación y manejo de la biodiversidad del país, es posible identificar como uno de los desafíos principales del proyecto de ley el asegurar la adecuada coordinación institucional entre el nuevo Servicio y las instituciones y servicios que hoy desarrollan –total o parcialmente, directa o indirectamente– funciones de creación, administración y fiscalización de figuras que tienen por objetivo el proteger, conservar y/o manejar la biodiversidad del país.

Para comprender la envergadura del desafío de coordinación es importante conocer las instituciones y organismos que poseen dichas competencias actualmente, así como en qué ámbitos estaría existiendo una coexistencia o duplicidad de funciones, las que se detallan a continuación.

a. El desafío de la integración en la protección, manejo y conservación de la biodiversidad del país

Lo primero que llama la atención es que actualmente el SNASPE lo componen ocho figuras, quedando fuera del sistema nueve figuras relacionadas con protección y conservación. El proyecto en análisis reagrupa bajo la tuición del SBAP las figuras que actualmente pertenecen al SNASPE, sumándole los humedales de importancia internacional; además de complementar la normativa sobre Santuarios de la Naturaleza, Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU) y Parques y Reservas Marinas, incorporados nominalmente al SNASPE por medio de la Ley 20.417.

Así, el proyecto de ley en comento elimina la función de creación de Santuario de la Naturaleza que hasta ahora desarrollaba el Ministerio de Educación a través del Consejo Nacional de Monumentos; le resta tuición al Comité Nacional de Humedales y al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los humedales, no siendo claro el rol que eventualmente conservará este ministerio sobre dicha figura; le quita la potestad al Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Marina, y al Ministerio de Bienes Nacionales sobre la creación de las AMCP-MU; acota el rol del Ministerio de Bienes Nacionales a la elaboración de un informe sobre la situación de dominio de los terrenos y a firmar el decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) sobre creación del AP cuando involucre terrenos fiscales; e

Cuadro 1 | Figuras de protección y conservación dentro y fuera del SNASPE: situación actual

Figuras de protección dentro del SNASPE	Figuras de protección y conservación fuera del SNASPE
Reservas marinas	Distritos de conservación de suelos, bosques y aguas
Parques marinos	Zonas de prohibición de caza
Reservas de región virgen	Áreas de protección para la conservación de la riqueza turística
Parques nacionales	Lugares de interés histórico o científico
Monumentos naturales	Reservas de biósfera
Reservas nacionales	Declaración de zonas de interés turístico
Santuarios de la Naturaleza	Acuíferos regiones I, II y XV
Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU)	Reservas forestales o reservas de bosque
	Humedales

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en el proyecto de ley (Boletín 9404-12), y al documento "Las áreas protegidas de Chile" elaborado por la División de Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente (2001).

introduce un rol formal para el Ministerio de Economía, cuyo ministro debe firmar el decreto supremo de creación del AP cuando involucre zonas lacustres, fluviales y marinas.

Sin embargo, el proyecto no especifica qué sucede con las nueve figuras que no se incorporan al sistema que administra el MMA con la asistencia técnica del SBAP, y por lo tanto no modifica las atribuciones que indirectamente tienen los Ministerios de Agricultura (distritos de conservación de suelos, bosques y aguas, zonas de prohibición de caza, áreas de protección para la conservación de la riqueza turística, y reservas forestales), de Minería (lugares de interés histórico o científico), de Relaciones Exteriores (reservas de la biósfera), de Economía (a través de la Subsecretaría de Turismo, por la declaración de zonas de interés turístico) y el de Obras Públicas (a través de la Dirección General de Aguas por la declaración de Acuíferos), sobre el manejo y protección de la biodiversidad. En este sentido, las críticas relacionadas con la carencia de un sistema integrado de regulación, clasificación y administración de áreas sujetas a protección no se subsanan, o lo hacen muy parcialmente con esta propuesta.

b. Burocracia y centralización en el proceso de creación de AP

En cuanto a la creación de las áreas protegidas, el proyecto distingue el procedimiento de creación de las AP del Estado de las AP privadas.

El sistema de creación de APE incorpora al SBAP bajo la figura de asesor técnico, ya

que dicho organismo es el encargado de elaborar el informe técnico que sustenta la afectación de determinada área como protegida. Asimismo, se incorpora el rol de los organismos sectoriales, para elaborar informes para identificar las actividades en desarrollo dentro de la zona que se busca proteger (art. 25); del Ministerio de Bienes Nacionales, quien debe elaborar un informe sobre la situación de dominio del área (art. 25) y la firma del decreto supremo de creación (art. 24); y del Ministerio de Economía, quien debe firmar el Decreto Supremo en los casos que involucren zonas lacustres, fluviales o marinas (art. 24). Cabe hacer notar que el proyecto no modifica el artículo 71 de la Ley 20.417 por lo que se espera que el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (CMS) mantenga la posibilidad que dicha ley le asigna en términos de ser el organismo que podría sugerir al Presidente la creación de áreas de biodiversidad. Finalmente es importante destacar que, de forma innovadora, el nuevo sistema de creación de AP del Estado incorpora la idea de la consulta pública antes de sancionar la creación de un AP, idea que desgraciadamente no es desarrollada de buena forma en el texto, puesto que solo se menciona que las Áreas Protegidas por el Estado deberán contar con una consulta pública antes de su creación, pero no menciona cómo se hará, a quiénes integrará, ni si será de carácter vinculante o no. Si bien uno de los principios del proyecto de ley es la participación, más allá de esta consulta pública, no se integra a las comunidades y gobiernos locales.

Así, observamos que el proyecto burocratiza, centraliza y otorga a los organismos sectoriales y al Ministerio de Economía un rol importante en el proceso de creación de un AP pública dando así cuenta de una tensión no resuelta entre los criterios de conservación y los criterios de fomento y productividad, y entregando un

mayor peso al Ministerio de Economía – cuyo fin es productivo–, el que además de ser parte del CMS que se debe pronunciar sobre la creación del AP, debe firmar el decreto de creación.

En el caso de la creación de las APP la solicitud de creación es voluntaria y solo interviene en su creación, vía Decreto Supremo, el MMA; y el Ministerio de Economía en el caso de que el área a proteger contenga zonas lacustres, fluviales o marítimas (art. 24).

c. La falta de coordinación en el sistema de administración de las AP

En la administración y fiscalización de especies, a pesar de (y producto de) que el proyecto recurrentemente dice que las atribuciones del Servicio se realizarán sin perjuicio de la normativa sectorial vigente, existe si no una duplicidad de funciones, una ausencia explícita de coordinación necesaria con la labor actual del SAG, donde se diferencie lo que es normativa de sanidad y lo que es competencia de biodiversidad.

Lo mismo ocurre con la administración y fiscalización de las AP, donde es más evidente la superposición de funciones con CONAF, ya que evidentemente estarían realizando las mismas funciones. Esto podría implicar descoordinaciones y duplicación de esfuerzos y recursos. Así como en los parques y reservas marinas, donde existe superposición de funciones principalmente con Sernapesca y Subpesca, quienes poseen atribuciones de administración y gestión de dichas áreas; y en las AMCP-MU, cuya administración y

gestión actualmente se desarrolla combinando atribuciones de Subpesca, Sernapesca, la Subsecretaría de Marina, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante y el Servicio Nacional de Turismo, y no se hace mención a modificaciones de este marco en el nuevo proyecto de ley.

Ahora bien, fuera de las AP el problema es mayor, ya que instituciones como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Minería, el Ministerio de Obras Públicas, gobiernos subnacionales, y comités y comisiones sectoriales, realizan labores de conservación, instituciones con las cuales el proyecto de ley no establece ningún tipo de coordinación, pese a que su principal objetivo es proteger la biodiversidad del país.

d. La duplicación de la fiscalización

Por otra parte, el proyecto dice que dentro de las AP se fiscalizará la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), que actualmente es fiscalizada por Sernapesca, por lo que se entiende que dentro de las AP la LGPA tendrá doble fiscalización.

Asimismo, en la fiscalización de las AMCP-MU existiría una doble fiscalización, ya que el Ministerio de Defensa no pierde sus atribuciones en ellas.

En general se aprecia una superposición de funciones con organismos sectoriales en algunas materias. Se aprecia una carencia de mecanismos explícitos de coordinación y reordenamiento de funciones, entre el nuevo servicio y estos distintos organismos e instituciones que históricamente han

asumido las tareas que el proyecto le asigna al nuevo SBAP. Esto es preocupante debido a la complejidad que presupone articular un entramado institucional de esta envergadura (específicamente, asignar atribuciones y funciones a un organismo sin quitarle estas mismas a quienes las venían desempeñando²³). Esto es evidente en cuanto a la administración y fiscalización de las AP, pero es especialmente evidente en cuanto al rol que le cabe al SBAP fuera de las AP, entendiendo que es resguardar la biodiversidad biológica del país.

La mayor amenaza sería entonces la necesaria y compleja coordinación entre organismos para la implementación de este proyecto. En tanto, su mayor debilidad es que no se delimitan por ley las tareas de cada uno de estos organismos, dejando su regulación en reglamentos, sin que la ley indique taxativamente los contenidos mínimos de los mismos, ni sus plazos.

2. El desafío de la coordinación con el nivel local

Uno de los elementos a discutir es la pertinencia del modelo de concentración de funciones y atribuciones en conservación y protección de la biodiversidad que el proyecto presenta. Si bien explicita que existirán direcciones regionales del SBAP, este no establece, por ejemplo, que ellas sean parte del gabinete regional del

intendente, ni de la comisión de Evaluación de Impacto Ambiental.

En el caso del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), este ha sido propuesto como un instrumento de ordenamiento territorial integral, que abarca todo el territorio regional y es elaborado por el Gobierno Regional²⁴ aunque no está incluido en la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional 19.175. Dado que su ámbito territorial es la región, parece un instrumento adecuado para la inclusión de corredores biológicos favoreciendo así la continuidad territorial entre áreas protegidas. Sin embargo, el PROT tampoco es vinculante, sino que es un instrumento indicativo respecto de las prioridades establecidas por el Gobierno Regional en diferentes zonas de su territorio administrativo. No obstante, aun así se extraña la ausencia de mecanismos de coordinación con este instrumento de planificación.

Por otra parte, la declaración de Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad (en adelante SPCB) es uno de los instrumentos que propone el proyecto de ley para la conservación de ecosistemas (art. 70). Esta declaración tiene impactos sobre los usos del suelo, puesto que limita la diversidad y también la intensidad de las actividades posibles de ser desarrolladas en estos sitios. A pesar de que los usos del

²³ Al único organismo que se le quitan explícitamente las atribuciones que poseía sobre las AP es al Consejo de Monumentos Nacionales, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, el que actualmente se encarga de la creación y custodia de los Santuarios de la Naturaleza, ya sean públicos o privados, sin establecer administración.

²⁴ SUBDERE, 2011. Plan Regional de Ordenamiento Territorial, Contenido y Procedimiento. División de Políticas y Estudios. Departamento de Políticas de Descentralización. Santiago, Chile. Disponible en http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896_recurso_1_1.pdf

suelo se encuentran regulados por los Instrumentos de Planificación Territorial (en adelante IPT) que define la Ley General de Urbanismo y Construcciones²⁵ y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones²⁶ el proyecto de ley no los menciona. Estos instrumentos son vinculantes, es decir, de cumplimiento obligatorio para todas las personas que quieran realizar una obra o actividad en el área regulada, existiendo sanciones en caso de incumplimiento.

Los SPCB no tienen la condición de vinculante y son definidos mediante un acto administrativo del Ministerio de Medio Ambiente, que no necesariamente requiere una coordinación con las disposiciones establecidas por la planificación territorial. Además, debe considerarse que los IPT tienen largos periodos de vigencia –del orden de 20 años– durante los cuales es probable que surja la necesidad de definir sitios prioritarios para proteger ecosistemas que no estaban amenazados cuando se elaboró el IPT. En estos casos, es muy probable que no exista correspondencia entre el objetivo de conservación del sitio prioritario, y las disposiciones del IPT vigente. Por lo tanto, sería posible realizar actividades que

estuviesen permitidas en el instrumento de planificación territorial correspondiente, pero que pusieran en peligro el objetivo de protección que busca el sitio prioritario, o por lo menos, se genera un grado de incertidumbre en los propietarios que desean realizar alguna actividad productiva dentro de dichos sitios.

En efecto, una revisión de las disposiciones de los Planes Reguladores Metropolitanos de Santiago y Concepción puso en evidencia que ambos instrumentos permiten diversos usos de suelo en los SPCB que están incluidos dentro de su ámbito de aplicación (Falcón, 2012). Mediante la evaluación del grado de coherencia existente entre los usos de suelo permitidos en los IPT (con sus respectivas condiciones de edificación) y el

La mayor debilidad del proyecto de ley es que no se delimitan por ley las tareas de cada uno de estos organismos, dejando su regulación en reglamentos, sin que la ley indique taxativamente los contenidos mínimos de los mismos, ni sus plazos.

objetivo de conservación establecido en la definición de los SPCB, se pudo comprobar que los usos y la intensidad de ocupación del suelo no son totalmente compatibles con la conservación. Por ejemplo, en la Región del Bío-Bío los siete SPCB que están incluidos en el ámbito territorial del Plan Regulador Metropolitano de Concepción equivalen a una superficie de 8.672 hectáreas, de las cuales un 44,2% están zonificadas como áreas de valor natural dentro del Plan, pero un 15,7% (1.365 hás.) corresponden a áreas de extensión urbana y un 35,5% (3.082 hás.) están destinadas a otros usos que incluyen actividades

²⁵ Título II de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

²⁶ Art. 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

agrícolas, equipamientos e infraestructuras (Falcón, 2012).

En el ámbito de la legislación ambiental, los proyectos o actividades que se emplacen próximos a sitios prioritarios de conservación deben ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante un Estudio de Impacto Ambiental²⁷. Efectivamente, el proceso de evaluación ambiental podría conducir a una mitigación de potenciales impactos negativos sobre los ecosistemas protegidos por el sitio prioritario, sin embargo sería más efectiva la protección si ya estuviera incluida en la zonificación del IPT.

En relación con los Planes de restauración (art. 72) y la Declaración de ecosistemas amenazados (art. 73), también resulta pertinente evaluar los impactos territoriales que pueden involucrar y la necesaria concordancia que debiera existir entre las áreas sujetas a estos instrumentos de gestión, y los instrumentos de planificación vigentes.

Otra situación que debe ser considerada es la concordancia de las iniciativas de conservación fuera de las AP, que de acuerdo con el Mensaje Presidencial son fundamentales para una efectiva protección. En términos muy gruesos, fuera de las AP encontramos dos tipos de zonas: rurales y urbanas. En las primeras ejerce sus funciones el Ministerio de Agricultura, el que cuenta con políticas e instrumentos orientados a promover la sustentabilidad en todas las actividades incluidas en su ámbito de acción. Y el proyecto no menciona ningún tipo de coordinación con

las políticas, reglamentaciones e instrumentos de promoción de la sustentabilidad del Ministerio de Agricultura. En la misma línea, se requiere una consideración de la Política de Desarrollo Urbano Sustentable recientemente publicada y que radica en el Ministerio de Vivienda para las zonas urbanas.

3. El desafío de la participación de la comunidad y privados: ¿Quién realizará la protección, restauración y manejo de la biodiversidad?

A pesar de que existe un principio de participación y de que el proceso de creación de nuevas APE contempla una consulta pública, el proyecto carece de mecanismos que aseguren un rol de las comunidades locales en la participación, para conformarse como actores relevantes en la gestión de la biodiversidad.

Esto es relevante ya que la experiencia nacional e internacional en la materia sugiere que la conservación no se puede hacer si no va de la mano de las comunidades locales, tanto en el diseño, la administración, la fiscalización y la mantención de las AP.

Esto resulta más importante en las figuras de protección que poseen una envergadura más pequeña (como los Santuarios de la Naturaleza), y es especialmente relevante en el mar, donde no es posible establecer derechos de propiedad, por lo que la gestión de las comunidades locales a través

²⁷ Ley 20.417. Art. 11

de este tipo de figuras es un aporte importante en la conservación.

En el mismo sentido, los municipios que tienen AP dentro de sus territorios deben recibir beneficios por contar con estas áreas, de esta forma se genera un sentido de responsabilidad de conservación dentro de la conciencia comunal, tanto del municipio como de quienes viven en la localidad. Esto es importante, ya que probablemente quienes pueden dañar el espacio son quienes viven en la misma comuna. Asimismo, las AP pueden traer consecuencias negativas para las comunidades locales, lo que puede afectar la conservación.

Conclusiones

El proyecto de ley viene a completar un vacío institucional, lo que lo convierte en una norma de aprobación necesaria. Sobre todo debido a que el actual marco normativo que protege la biodiversidad, distribuido en diversos servicios sectoriales, carece de un sistema integrado de regulación, clasificación y administración de áreas protegidas; así como preeminencia de criterios de fomento y productividad frente a criterios de conservación fuera de estas; y presenta vacíos de protección y desbalance geográfico en la cobertura del territorio. Asimismo, los avances más destacables del proyecto son los principios de protección de los ecosistemas y la valoración de los servicios ecosistémicos.

Sin embargo, existen varios aspectos a considerar en el proyecto de ley. A nivel de

coordinación, dado que en la mayoría de los casos no le quita las atribuciones a los servicios que ya cumplen con las funciones que el SBAP vendría a desempeñar, el logro de sus objetivos dependerá de la coordinación que desarrolle con estos servicios. En cuanto a los principios, el proyecto posee problemas de operacionalización y coherencia interna, especialmente en cuanto a los principios de participación ciudadana y valoración de servicios ecosistémicos. En el financiamiento, existe preocupación, pues el proyecto no asegura un piso mínimo de financiamiento estatal del SBAP. En lo relativo a los guardaparques, se concluye que se pierde la oportunidad de desarrollar funciones de forma más amplia y preocupa su escasa dotación. En cuanto a los instrumentos que utiliza el proyecto, se recomienda su diversificación para motivar la afección de privados al sistema de AP, como el uso de pagos por servicios ambientales que ha tenido buenos resultados a nivel internacional; y la expropiación, cuando se trata de zonas con alto valor ecosistémico. Se constata que el Ministerio de Economía posee un rol importante en el proceso de creación de las AP, evidenciando la tensión entre los criterios de conservación y los de fomento y productividad. Respecto a la administración y fiscalización se aprecia superposición de funciones con organismos sectoriales, lo que preocupa debido a la complejidad que presupone articular un entramado institucional de esta envergadura; además, no se delimitan por ley las tareas que cada uno de estos organismos debe cumplir. Así también, existe un vacío normativo al interior del SNAP relacionado con los

instrumentos de regulación de uso de suelo, ya que no se mencionan en el proyecto los PROT ni los IPT; mientras que fuera de las AP, no se menciona ni al Ministerio de Agricultura ni al de Vivienda y Urbanismo. Por último, el proyecto carece de mecanismos que aseguren un rol de las comunidades y gobiernos locales y regionales en la participación, para conformarse como actores relevantes en la gestión de la biodiversidad.

Se espera que el proyecto de ley, en el transcurso de su tramitación, pueda incluir mecanismos que aseguren presupuesto y dotación, estabilidad y predictibilidad del Servicio. Así como herramientas que permitan combinar el modelo centralizado de conservación con la participación de privados y comunidades, de manera de asegurar un mapa continuo de conservación sustentable a largo plazo. Adicionalmente, es necesario resolver el problema de centralización que involucra el proceso de creación de las AP, que genera una figura compleja y burocrática donde se le asigna alta importancia al rol de los ministerios sectoriales cuyos fines son productivos.

Finalmente, es necesario tener algunas consideraciones. Teniendo en cuenta que es necesario hacer un proceso de homologación, se deja constancia de que existe preocupación porque las reservas

forestales y las reservas de la biósfera no estén considerados en el SNAP. Así también, se debe pensar cómo proteger un humedal cuando no se cuenta con los derechos de agua. Adicionalmente, el proyecto debería ser capaz de asegurar que el Servicio sea el principal elaborador y proveedor de información para definir las estrategias nacionales de toda índole, en tanto involucren la biodiversidad. Además, se aprecia que las concesiones están planteadas principalmente como una regulación referida a transacciones de bienes raíces comunes, sin mayores particularidades respecto a conservación, dejando amplio espacio al reglamento o directamente al contrato de concesión. Siguiendo con las concesiones, el proyecto no hace referencia en su texto a las características deseadas de los atributos “verdes”, no mencionando, por ejemplo, la educación ambiental para regiones, el valor ambiental del sitio a concesionar, ni el valor estratégico a nivel local, regional, nacional y mundial. Finalmente, específicamente sobre las concesiones turísticas, se aprecia que el proyecto de ley es permisivo, lo que no solo abre la puerta a posibles buenos proyectos, sino que también a insuficientes emprendimientos turísticos que pueden ser perjudiciales si no se contemplan esquemas y ordenanzas específicas de fiscalización.

Principales contenidos del proyecto de ley

- El proyecto de ley tiene por objetivo la conservación de la diversidad biológica del país, por medio de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas.
- Contempla la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través de MMA. El Servicio estará afecto al Sistema de Alta Dirección Pública.
- Dentro de las funciones del Servicio se contempla la administración del sistema nacional de áreas protegidas, el fomento de estas, elaboración y cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas, fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos de concesiones, implementación del monitoreo para el conocimiento del estado de la conservación de la biodiversidad del país, administración del Fondo Nacional de la Biodiversidad, entre otros.
- En relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se establece que sus objetivos son asegurar la conservación de una muestra representativa de la biodiversidad del país, mejorar la representatividad de los ecosistemas terrestres, acuáticos continentales, marinos, entre otros. Y, fomentar la integración de los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas en las estrategias de desarrollo nacional, regional y local.
- En cuanto a la creación y administración de áreas protegidas, se detallan los planes de manejo, el régimen de los guardaparques, la regulación de las concesiones y permisos en las Áreas Protegidas del Estado.
- Se permitirán las concesiones en Áreas Protegidas del Estado, siempre que el fin sea la prestación de servicios en el marco de proyectos de ecoturismo, investigación científica o educación. Deberán contar con plan de manejo. Las concesiones en APE no podrán exceder los 30 años.
- El proceso de otorgamiento de concesiones estará apoyado por un Comité Técnico de carácter consultivo.
- Se establece la creación de Áreas Protegidas Privadas a través de un Decreto Supremo. El plazo de vigencia no podrá ser inferior a 30 años. Estas deberán ser sitios prioritarios, corredores biológicos o paisajes de

conservación, que tengan poblaciones de especies o ecosistemas amenazados o provean de servicios ecosistémicos.

- El proyecto de ley define instrumentos de conservación de la biodiversidad, de ecosistemas, de ecosistemas amenazados, de especies entre otros. Asimismo, define sistemas de monitoreo y plataforma de información, e instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad, además de crear el Fondo Nacional de la Biodiversidad.
- Este Fondo tendrá por objetivo financiar programas de conservación fuera de las áreas protegidas, incentivando las actividades de uso sustentable de la biodiversidad, la investigación, restauración de ecosistemas degradados, recuperación de especies y educación.
- Asimismo, el proyecto establece sanciones e infracciones a aplicarse dentro de las áreas protegidas, estas van desde infracciones gravísimas (multa hasta 10.000 UTM e incluso la revocación de la concesión o permiso) a infracciones graves (multa hasta 5.000 UTM y/o suspensión de la concesión o permiso) e infracciones leves (cuya multa puede llegar a 500 UTM).

Referencias

Falcón G., 2012. Coherencia entre las Estrategias de Conservación de la Biodiversidad y los Instrumentos de Planificación Territorial en Santiago, Valparaíso y Concepción, Chile. En: Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile, p. 112.

OCDE, 2005. Informe de Evaluación del Desempeño Ambiental.

Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. Disponible en:
<http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

Pliscoff, Patricio y Taryn, Fuentes, 2008. Análisis de Representatividad Ecosistémica de las Áreas Protegidas Públicas y Privadas en Chile. pp. 6. Disponible en:
<http://www.proyectogefareasprotegidas.cl/wp-content/uploads/2011/09/Analisis-Representatividad-Ecosistemica.pdf>

Subsecretaría de Desarrollo Regional, Gobierno de Chile, 2011. Plan Regional de Ordenamiento Territorial, Contenido y Procedimiento. División de Políticas y Estudios. Departamento de Políticas de Descentralización. Santiago, Chile. Disponible en:
http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896_recurso_1_1.pdf

Tognelli M.F., de Arellano P.I.R. & Marquet P.A., 2008. How well do the existing and proposed reserve networks represent vertebrate species in Chile? *Diversity and Distributions*, 14, 148-158.

WWF, Representatividad de las Áreas Protegidas. Disponible en: http://chile.panda.org/que_hacemos/protegiendo_biodiversidad/areas_protegidas/

Anexo

CUADRO 1. Instrumentos de conservación presentes en el proyecto de ley

Inventarios	<ul style="list-style-type: none"> • Inventarios de ecosistemas. • Inventarios de especies.
Instrumentos para la conservación de ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de sitios prioritarios para la conservación. • Restauración de ecosistemas degradados. • Planes de restauración de ecosistemas. • Clasificación de ecosistemas amenazados. • Planes de manejo para la conservación de ecosistemas amenazados.
Instrumentos para la conservación de especies	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de recuperación, conservación o gestión de especies. • Declaración de especies como monumentos naturales. • Protección, rescate, rehabilitación, reinserción, observación y monitoreo de mamíferos, reptiles y aves hidrobiológicas. • Prevención, control y erradicación de especies exóticas y exóticas invasoras.
Monitoreo y plataformas de información	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de monitoreo y seguimiento ambiental de la biodiversidad. • Informes sobre estado de los ecosistemas.
Fondo Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento para biodiversidad.

de la Biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento de iniciativas privadas en conservación de biodiversidad.
Instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> Certificación de conservación de biodiversidad. Áreas de soporte a la conservación; Bancos de compensación de biodiversidad.

Fuente: elaboración propia en base a la información contenida en el proyecto de ley (Boletín 9404-12.)

CUADRO 2. Gradualidad de las infracciones dentro de las AP y sus sanciones.

Gradualidad	Especificación (art. 94)	Sanción (art. 96)
Infracciones gravísimas	<p>Hechos actos u omisiones que:</p> <p>a) Hayan causado daño ambiental, no susceptible de reponer en sus propiedades básicas;</p> <p>b) Hayan afectado gravemente los servicios ecosistémicos, o</p> <p>c) Impidan u obstaculicen deliberadamente el cumplimiento de determinado plan de manejo.</p>	<p>a) Multa de hasta 10.000 unidades tributarias mensuales;</p> <p>b) Desafectación definitiva del área protegida en los casos de áreas protegidas privadas;</p> <p>c) Revocación de la concesión o permiso, según corresponda; y</p> <p>d) Prohibición temporal de ingreso a las áreas protegidas, entre cinco y diez años.</p>
Infracciones graves	<p>Los hechos actos u omisiones que:</p> <p>a) Hayan causado daño ambiental, susceptible de reponer en sus propiedades básicas;</p>	<p>a) Multa de hasta 5.000 unidades tributarias mensuales;</p> <p>b) Desafectación temporal del área protegida en los casos de áreas protegidas privadas;</p>

	<p>b) Hayan afectado el área, sin comprometer gravemente los servicios ecosistémicos que esta provee, o</p> <p>c) Afecten negativamente el cumplimiento del plan de manejo de un área protegida.</p>	<p>c) Suspensión de la concesión o permiso, según corresponda, y</p> <p>d) Prohibición temporal de ingreso a las áreas protegidas, entre uno y dos años.</p>
Infracciones leves	<p>Los hechos actos u omisiones que contravengan cualquier precepto o medida obligatoria y que no constituyan infracción gravísima o grave, de acuerdo con lo previsto en los números anteriores.</p>	<p>Multa de hasta 500 unidades tributarias mensuales.</p>

Fuente: elaboración propia en base a la información contenida en el proyecto de ley (Boletín 9404-12.)