

SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS: CORRECCIONES EN LA ÚLTIMA ETAPA

- El proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas está *ad portas* de terminar su tramitación legislativa en el Congreso Nacional.
- En términos generales, se trata de una iniciativa bien orientada, que busca resolver el principal problema que se reconoce en este ámbito, el cual tiene que ver con que el manejo actual de las áreas protegidas radica en diferentes órganos y servicios, con marcos normativos diversos y competencias muy dispersas.
- El trabajo de la Comisión Mixta logró resolver de buena forma los principales aspectos negativos del proyecto, que tenían relación con la definición de sitios prioritarios en el marco de la planificación ecológica y la limitación de concesiones sectoriales en áreas protegidas.

El proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)¹ pretende asegurar la conservación de la biodiversidad del país, a través de la gestión para la preservación, restauración y uso sustentable de especies y ecosistemas, creando un servicio con competencias determinadas para tal efecto tanto dentro como fuera de las áreas protegidas. La iniciativa pretende resolver el principal problema que se reconoce en este ámbito: que el manejo actual de las áreas protegidas radica en diferentes órganos y servicios, con marcos normativos diversos y competencias muy dispersas.

El SBAP tendría entre sus responsabilidades gestionar el SNAP, llevar a cabo la actualización de las categorías de conservación, lograr avances en materia de tecnificar y homogeneizar criterios, mejorar la implementación de instrumentos de gestión ambiental y mantener un adecuado manejo de información relativa a las áreas protegidas.

¹ Boletín 9.404-12, ingresado en 2014 por la segunda administración Bachelet se encuentra *ad portas* de finalizar su tramitación legislativa.

En términos generales, se trata de una iniciativa que está bien orientada, sin perjuicio que surgen dudas respecto a algunas normas del texto. Por ejemplo, llama la atención que el SBAP esté facultado para diseñar, implementar y dar seguimiento a la aplicación de instrumentos de conservación de la biodiversidad fuera de las áreas protegidas. Ello implica afectar el derecho de propiedad sobre bienes privados o fiscales que no tiene un status especial para su conservación. En cambio, en las áreas protegidas -ya sea que pertenezcan al Estado o a privados- voluntariamente adhirieron al Sistema de Áreas Protegidas, por lo que hace sentido que tengan un tratamiento especial. En ese sentido, surge la preocupación de los grados discrecionalidad que podrían darse en la aplicación de instrumentos de conservación en propiedades privadas o fiscales, sin que exista una justificación ambiental.

Asimismo, surge la interrogante en cuanto a posibles conflictos de competencias entre el SBAP y otros organismos sectoriales. Un ejemplo concreto dice relación con la facultad que se le otorga al SBAP de elaborar, ejecutar y coordinar la implementación, así como velar por el cumplimiento de los planes de prevención, control y erradicación de especies exóticas invasoras, función que actualmente realiza el Servicio Agrícola Ganadero. En ese sentido, debiera velarse por un tratamiento sistemático a fin de evitar superposición de competencias.

SBAP EN SU FASE FINAL: LOS PRINCIPALES DEBATES EN LA COMISIÓN MIXTA

Tras casi nueve años de tramitación en el Congreso Nacional, el proyecto ya se encuentra en su fase final. Esta semana fue despachado por la Comisión Mixta que resolvió las discrepancias surgidas entre la Cámara de Diputados y el Senado. Especialmente preocupantes eran los artículos relativos a la definición y gestión de sitios prioritarios y concesiones sectoriales, los que fueron zanjados con mejoras, en orden a consagrar un equilibrio entre la conservación ambiental y el desarrollo de actividades productivas.

1. Concesiones sectoriales en áreas protegidas.

Respecto a las concesiones y permisos en áreas protegidas, el proyecto de ley dispone que, en beneficio de los objetivos del SNAP, el SBAP podrá otorgar concesiones en áreas protegidas situadas en bienes fiscales sólo para actividades de investigación científica, educación o turismo que requieran la instalación de infraestructura y tengan una duración mayor a un año. Además, en casos excepcionales, el SBAP podrá otorgar concesiones de investigación científica o de educación a título gratuito, en favor de municipalidades, organismos estatales y personas jurídicas privadas sin fines de lucro.

Durante la tramitación del proyecto se propuso prohibir el otorgamiento de concesiones sectoriales al interior de las áreas protegidas del Estado, salvo aquellas necesarias para el desarrollo de las actividades de usos sustentables por parte de comunidades locales e indígenas y aquellas destinadas a la ejecución de obras de conectividad y de servicios básicos. Dicha norma, de haberse mantenido, habría sido perjudicial para el desarrollo y progreso de las regiones y zonas donde se emplazan las áreas protegidas, limitando las oportunidades de crecimiento económico y dificultando la implementación de proyectos que podrían ser beneficiosos tanto para las comunidades locales como para la conservación del medio ambiente, obstaculizándose el necesario equilibrio entre la protección ambiental y el desarrollo sostenible en dichas áreas.

Afortunadamente, la Comisión Mixta restringió las prohibiciones de concesiones sectoriales necesarias para el desarrollo de las actividades de explotación de recursos naturales con fines comerciales, sólo a las reservas de región virgen², parques nacionales y monumentos naturales.

2. Exclusión de actividad pesquera y de acuicultura de áreas protegidas.

Uno de los temas más controversiales del proyecto de ley era la modificación al artículo 158 de la Ley N°18.892 (Ley General de Pesca y Acuicultura), que establecía que las zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte de reservas de región virgen, parques nacionales, parques marinos y monumentos naturales quedarían excluidas de toda actividad pesquera extractiva y de acuicultura. Esta norma excluía el otorgamiento de concesiones en áreas protegidas, eliminando con ello las operaciones pesqueras y de acuicultura en reservas nacionales y forestales, poniendo en riesgo la industria acuícola, que representa un 2% del PIB nacional y en las regiones de Aysén y Los Lagos alcanzó (en 2019) una participación en el PIB regional de 34,6% y 14,2%, respectivamente³.

Según datos de agosto del año 2021, en las regiones de Aysén y Magallanes hay un total de 545 concesiones de acuicultura en áreas protegidas, de las cuales 411 se encuentran otorgadas y 134 en trámite⁴. Si bien la ley SBAP no tendría efecto

² Es una categoría de área silvestre protegida. Está definida en el artículo 4 de la Ley N°18.362 que Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado: (...) “área donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de vehículos motorizados, y vedada a toda explotación comercial”.

³ Ver: https://www.salmonchile.cl/estudios/informe_impacto_salmonicultura.pdf

⁴ Programa Austral Patagonia. Caracterización de las concesiones acuícolas ubicadas en la porción marina de Áreas Silvestres Protegidas. Octubre 2022. Disponible en: https://programaaustralpatagonia.cl/wp-content/uploads/2022/11/01_FINAL_Informe-Salmonicultura-SNASPE_28-nov.pdf

retroactivo, por lo que no afectaría a las concesiones vigentes, sino sólo a las futuras, el problema se ocasionaría al momento de renovar las concesiones en dichas áreas protegidas, impactando entre un 30% y 40% la industria del salmón, que genera más de 70 mil empleos en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes.

Dado el perjuicio a la actividad económica que esto significaba, el Ejecutivo presentó en la Comisión Mixta una nueva propuesta que era casi idéntica a la cuestionada norma, con la excepción que se eliminaba la exclusión de parques marinos. Sin embargo, esta iniciativa fue rechazada por la Comisión Mixta por lo que no formará parte del proyecto de ley, lo que significa mantener el artículo 158 de la Ley de Pesca y Acuicultura, norma que permite, precisamente, el cultivo en ciertas categorías de áreas protegidas.

3. Definición de sitios prioritarios.

El proyecto de ley establecía diferentes mecanismos para establecer qué sitios debían tener un tratamiento especial por parte del Estado. Gracias al trabajo de la Comisión Mixta del Congreso, este problema quedó resuelto.

Desde el año 1994, Chile es parte de la Convención sobre Diversidad Biológica, primer acuerdo mundial que protege todos los aspectos relacionados a la biodiversidad. Sus objetivos van más allá de la conservación, incluyendo también el uso sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios. Para esto, el acuerdo establece una serie de lineamientos y recomendaciones para los Estados parte que abarcan la formulación de políticas, identificación de hábitats y especies críticas, la creación de áreas protegidas y la regulación y supervisión de las actividades realizadas en ellas⁵.

Con el objeto de cumplir los compromisos asumidos en dicho acuerdo, el año 2003, la entonces Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA, hoy Ministerio de Medio Ambiente) aprobó la Estrategia Nacional de Biodiversidad, donde se identificaron 68 sitios prioritarios de primera prioridad. Estos se encuentran reconocidos en la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente⁶ y establece que los proyectos o actividades que se establezcan en sus proximidades deben pasar por un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)⁷.

⁵ Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Convención sobre Diversidad Biológica. Disponible en: <https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-59970.html#:~:text=El%20Convenio%20sobre%20la%20Diversidad,y%20equitativa%20de%20sus%20beneficios.>

⁶ Artículo 11, letra d).

⁷ Ley N°19.300. Artículo 11.- “Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes

En el marco de dicha Estrategia Nacional de 2003, también se elaboraron Estrategias Regionales de Biodiversidad para todas las regiones del país, donde se identificaron 266 sitios prioritarios de segunda prioridad, muchos con planes de conservación vigentes a la fecha. Actualmente hay 334 sitios prioritarios para la conservación en nuestro país, con la finalidad de concentrar los esfuerzos de protección⁸, con una superficie total de 14.182.736 hectáreas⁹.

Durante la discusión del proyecto de ley se incluyó una norma transitoria que establecía que a los sitios prioritarios ya identificados en la Estrategia Nacional de Biodiversidad se les aplicarían las normas del SBAP, obligando a que fueran reconocidos en la planificación ecológica¹⁰. El inconveniente detrás de esta norma radicaba en un problema de coherencia, ya que los criterios y los efectos considerados para los sitios prioritarios vigentes eran distintos a los criterios que el proyecto de ley proponía considerar.

Durante la Comisión Mixta se reemplazó el artículo en cuestión por una redacción que resuelve el problema del reconocimiento de pleno derecho de los sitios prioritarios anteriores a la normativa SBAP, los que deberán ser determinados a través de un decreto supremo¹¹.

CONCILIAR CONSERVACIÓN Y DESARROLLO ES POSIBLE

El proyecto de ley SBAP, en términos generales, es una iniciativa en términos generales bien orientada que resuelve el problema actualmente reconocido en el ámbito de la gestión de áreas protegidas, donde el manejo de las áreas protegidas radica en diferentes órganos y servicios, con marcos normativos diversos y competencias

efectos, características o circunstancias: (...) d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares y áreas con valor para la observación astronómica con fines de investigación científica, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar”.

⁸ CONAMA. Instructivo: Sitios prioritarios para la conservación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. 28 de septiembre de 2010.

⁹ Manzur, María Isabel. Chile Sustentable. Sitios prioritarios. Noviembre, 2020.

¹⁰ Artículo octavo transitorio del texto aprobado en primer trámite constitucional.

¹¹ Artículo octavo transitorio del texto aprobado por la Comisión Mixta: “Los sitios prioritarios para la conservación identificados en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y en las Estrategias Regionales de Biodiversidad mantendrán sus efectos legales vigentes con anterioridad a la publicación de la presente ley. El Ministerio de Medio Ambiente, dentro del plazo de dos años contados desde la publicación señalada, dictará un decreto supremo para determinar los mencionados sitios prioritarios que pasarán a regirse por los efectos de la presente ley”.

dispersas. Así, el proyecto de ley consolida, unifica y centraliza estos aspectos a través de la creación del SBAP y SNAP para asegurar la conservación de la biodiversidad del país, a través de la gestión para la preservación, restauración y uso sustentable de especies y ecosistemas, creando un servicio con competencias determinadas para tal efecto, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas.

En la implementación de la ley será importante resguardar que no exista discrecionalidad en la aplicación de medidas de conservación en áreas que explícitamente no las tienen y coordinar a los distintos organismos del Estado que tienen roles en la conservación del patrimonio natural.

Por otra parte, es importante destacar que, aunque el Ejecutivo planteó normas que limitaban en extremo el desarrollo de actividades en áreas protegidas, estas fueron rechazadas por la Comisión Mixta. Es de esperar que este sesgo anti desarrollo no reviva en el futuro.