Chloris Chilensis 17 (1): 101-106. 2014.

CHLORIS CHILENSIS
Año 17. Nº 1.

NOTA BREVE

MINUTA DE LA SOCIEDAD CIVIL RESPECTO A ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY SOBRE SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS Y SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS. BOLETÍN N°9. 404-12-JULIO 2014

Como organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico dedicadas a la conservación de la diversidad biológica y cultural asociada a ella, a la protección de la naturaleza y a promover la generación de políticas públicas tendientes a ello, saludamos la iniciativa de legislar respecto a la creación de un servicio de biodiversidad y áreas protegidas que ha tomado el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. Sin lugar a duda nos parece de la mayor relevancia que el país cuente con un servicio especializado, que reúna competencias y disponga de presupuesto para hacerse cargo de la protección de la naturaleza y/o biodiversidad del país.

Por ello, destacamos que el Poder Ejecutivo haya cumplido con la elaboración de esta propuesta de ley como una de las medidas de los primeros 100 días de gobierno. Sin embargo, nos parece importante señalar que más allá de la promesa cumplida, el proyecto ingresado al Senado carece de una visión de país respecto a la importancia de la biodiversidad, así como a la gestión de esta. Pareciera que el texto presentado solo está enfocado a cumplir con las exigencias de la OCDE, no incorporando ni comprendiendo la necesidad de mirar el territorio con todos sus componentes (mar, agua, aire, suelo), así como los procesos ecológicos, culturales y sociales que se desarrollan en él. En este sentido, parece incomprensible que el proyecto de ley no integre la relación agua-biodiversidad, la dimensión genética de la biodiversidad, -aunque sí la considera en la definición que hace de biodiversidad- así como tampoco lo hace con los impactos del cambio climático proyectados para el país; menos aún aborda la biodiversidad desde una perspectiva social relacionándola con derechos humanos y sociales básicos: como el acceso al agua, a vivir en un medio ambiente sano, acceso a la información necesaria para prevenir la vulneración de comunidades, así como mecanismos de participación ciudadana.

Tampoco aborda de manera concreta y suficiente la relación que tiene la diversidad biológica con los instrumentos para su conservación y el efecto positivo y determinante en el desarrollo humano.

No formula ningún instrumento o estrategia para cumplir con esta función tan determinante y arraigada en el debate del desarrollo de sociedad.

Debemos señalar también, que el proyecto no respeta a cabalidad las definiciones sobre la materia establecidos por convenios internacionales ratificados por Chile, como por ejemplo el Convenio de la Biodiversidad Biológica de 1992. Tampoco se hace cargo de las categorías de conservación establecidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) que tienen amplia aceptación internacional y es implementada por varios países de la región y el mundo. Incluso, si no siguiese el marco de UICN, las definiciones de las categorías están incompletas y no permiten su uso objetivo y práctico para asegurar la conservación de la biodiversidad. Así por ejemplo, ellas no permiten distinguir cuáles son los objetivos primarios y secundarios de cada categoría, no logrando generar una estrategia de conservación basada en los instrumentos de áreas protegidas. Lo que nos parece más grave aún es que el proyecto no tiene una coherencia interna en cuanto a un paradigma de conservación, además de vulnerar tratados internacionales suscritos por Chile como es la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas escénicas -denominada Convención de Washington- y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, este último en lo que se refiere a participación y consulta indígena.

Adicionalmente, queremos manifestar nuestra preocupación respecto a siete aspectos que consideramos que este proyecto no se hace cargo, los cuales hemos señalado a este Ministerio anteriormente y son:

1- Rango legal.

Es necesario establecer que la Biodiversidad (genes, especies y ecosistemas) es un bien común. La mantención de la vida en el planeta depende de respetar y resguardar procesos ecológicos, a los que evidentemente nuestra existencia está ligada, lo que implica que es necesario proteger la vida de las especies, genes y ecosistemas. La relación entre los seres humanos y la biodiversidad genera sistemas socio-ecológicos que no pueden ser obviados. La actual Constitución de la República aborda la preservación de la diversidad biológica (paradigma de la Convención de Washington) por lo que la propuesta del Proyecto de Ley debe ampliar la gestión de la biodiversidad (incluida la conservación) integrando la preservación con una gestión sostenible de ésta incorporando otro paradigma de conservación que integre la gestión participativa de múltiples actores de la sociedad, reconociendo el estrecho vínculo entre patrimonio natural y sociedad.

El proyecto de ley presenta debilidades, ya que una ley de esta naturaleza debe resguardar la biodiversidad y generar las restricciones necesarias a las actividades productivas tradicionales que destruyen o afectan irreparablemente especies y ecosistemas. En este sentido, el proyecto de ley

debería contener medidas y/o artículos de rango constitucional que aseguren niveles de resguardo a la biodiversidad, entregando con ello una clara señal respecto a la importancia que le atribuye el país a su patrimonio natural.

Una ley de biodiversidad debe tener rango de ley orgánica constitucional y/o artículos de quórum calificado, con el propósito de no ser vulnerada por proyectos altamente contaminantes o que destruyen ecosistemas y eliminan especies. Si no se establecen ciertos resguardos a proyectos invasivos, además del proceso creciente de expansión de las actividades productivas e intensidad de explotación de recursos naturales, con ello, lejos de solucionarse, se incrementarán los conflictos socioambientales que existen en el territorio. En este sentido, otorgarle mayor rango a esta ley implica un compromiso real por parte del Estado de hacer efectiva la gestión de conservación de la biodiversidad necesaria para nuestra realidad.

2- Consejo de ministros para la sustentabilidad y potestades del servicio

El proyecto de ley presentado bajo el boletín N° 9404-12, es un servicio dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, y en este sentido, al igual que el Ministerio, carece de facultades y/o potestades para tomar decisiones e impulsar en forma efectiva la protección, conservación y gestión de la biodiversidad ya que la mayoría de sus decisiones deben contar con la aprobación del Ministerio y/o el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Adicionalmente el proyecto de ley no genera instancias científico/técnicas en las cuales basarse para impulsar una adecuada gestión de la biodiversidad.

3- Participación ciudadana, de pueblos indígenas y comunidades locales

El proyecto de ley no contempla un sistema eficiente de participación ciudadana en los procesos de generación y desarrollo de la gestión de conservación. Tampoco hace referencia a la importancia de la inclusión -como tarea del Servicio de Biodiversidad- de planes de educación nacional y local respecto a la biodiversidad, su relevancia y las formas de reconocimiento y protección de especies.

En efecto, el proyecto junto con enfatizar el rol del Estado en la conservación, -a través de la institucionalidad que crea y de la normativa que establece para las áreas protegidas del Estado, cuestión por cierto relevante,- pone énfasis en el rol de los privados: ello, a través de la inclusión de normativa referida a las áreas protegidas creadas en espacios de propiedad privada, cuya creación e incentivo regula, como también, al enfatizar su potencial participación en las concesiones sobre las áreas protegidas del Estado que éste pueda otorgar.

En contraste con ello, el proyecto de ley no considera el aporte que en materia de conservación realizan los pueblos indígenas y las comunidades locales. Así, el proyecto hace caso omiso a las directrices de UICN sobre la materia, que establece la existencia de distintas formas de propiedad y

gobernanza de las áreas protegidas, incluyendo las de los gobiernos (central, regional y municipal), las áreas de gobernanza privada, así como las áreas de gobernanza de pueblos indígenas y de comunidades locales. Tampoco considera, más allá de la referencia, la priorización de las comunidades locales en las concesiones sobre áreas protegidas del Estado, las formas de gobernanza compartida entre el Estado y actores no gubernamentales, ciudadanía, pueblos indígenas, y comunidades locales que se pueden expresar a través de modalidades tales como el co-manejo, co-gestión, en base a acuerdos celebrados entre dichos actores.

Consideramos que, ante el nuevo escenario nacional, un proyecto de ley de esta envergadura debe estar a la altura de las exigencias ciudadanas y comunitarias, por lo que se debe hacer partícipe a éstas de un proyecto país respecto a la gestión de la conservación y el desarrollo sostenible.

Nos preocupa considerablemente que el proyecto de ley no haya pasado por un proceso de consulta indígena. Chile adscribió y ratificó el Convenio 169 de la OIT y debe respetarlo. Debe comprender que los conocimientos de las comunidades indígenas y la afectación de éstas, debe ser un tema de relevancia a la hora de generar políticas públicas.

Creemos que, por la sanidad del debate nacional y parlamentario de este proyecto, es necesario que desde sus inicios sea intachable respecto a la consideración de nuestros pueblos originarios.

4- Financiamiento.

Un servicio como el que se pretende crear, debe contemplar un financiamiento acorde con sus objetivos. Reiteramos este punto, debido a que hemos visto las falencias de la Superintendencia de Medio Ambiente en este sentido. Por ello, consideramos de la mayor importancia que exista un compromiso desde el poder Ejecutivo de dotar al Servicio con un presupuesto acorde y con funcionarios a nivel nacional, para poder abordar de manera eficaz las gestiones de conservación en general y el sistema de áreas protegidas.

El proyecto no establece un sistema de financiamiento para las áreas protegidas del Estado, aun cuando es de general conocimiento que las instituciones sin un financiamiento acorde y definido no logran desarrollar las funciones y propósitos para las cuales fueron creadas.

Pensamos que en el Servicio y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado deben reconocerse las iniciativas de conservación privadas, sin embargo, se debe adicionar aquellas iniciativas de conservación de pueblos indígenas y comunidades locales, además de contemplar también un sistema de incentivo para la realización y desarrollo de estas iniciativas.

5- Plan brechas de representatividad

Una ley sobre Servicio Nacional de Biodiversidad debe considerar la situación en la que se encuentra actualmente la gestión de conservación en nuestro país, como también, debe señalar un

plan y proyección respecto a mejorar de tal situación. Este plan no es mencionado en el actual proyecto de ley como tampoco considera el estado actual de nuestras especies, ecosistemas y estándares de representatividad a alcanzar con la creación del nuevo Servicio. Evidentemente para establecer un diagnóstico y un plan, se requiere de un presupuesto acorde, lo que no está en el proyecto de ley.

6- Guardaparques.

Quienes serán parte del Servicio de Biodiversidad y que realizarán gran parte del trabajo en terreno serán los guardaparques. En este sentido, existe un vacío respecto a quienes serán los ministros de fe y fiscalizadores de las áreas protegidas privadas, toda vez que ellas también deberán contar con planes de manejo que deberán ser fiscalizados.

Nos preocupa la situación laboral de los guardaparques en el traspaso de los miembros desde la Conaf al nuevo servicio. Manifestamos que parte del espíritu de una ley de esta índole debe ser la de generar un Servicio de Biodiversidad de la más alta competitividad y eficacia por lo que la situación y bienestar laboral de sus trabajadores debe ser primordial.

7- **Áreas Protegidas**.

El proyecto de ley presenta una clasificación de áreas protegidas públicas y privadas que resulta muy cuestionable respecto a la situación actual. De hecho, la iniciativa legal reconoce solo nueve formas de áreas protegidas públicas y/o privadas, mientras que el ordinario N°130844 de 22 de mayo de 2013 del Servicio de Evaluación Ambiental reconoce 11; esto es más que las que reconoce el actual proyecto de ley.

El proyecto de ley no contiene una mirada sistémica respecto a las áreas protegidas, las áreas de conservación y su entorno. No se hace cargo de las “zonas de amortiguación” a pesar de ser mencionadas en el mensaje de la Presidenta, donde reconoce los cuestionamientos que hace la OCDE. Paradójicamente no se mencionan estas zonas en el proyecto de ley, como tampoco se menciona cómo deben ser consideradas y manejadas, ya sean éstas pertenecientes al Estado o al sector privado. Tampoco se desarrolla el concepto “áreas protegidas de uso múltiple”, aun cuando se “menciona los “Paisajes de Conservación" y el uso sustentable dentro y fuera de ellas.

Suscriben

Alberto Tacón, Biólogo ambiental, Universidad Austral/ Áreas Protegidas Privadas de Valdivia

Agrupación Cultural Wekeche/Centro Meri/Centro Ballena Azul

Chileambiente/Consorcio TICCA/Comité Iniciativa Nahuelbuta

Comité pro Defensa de la Fauna y la Flora/Conservación Marina

Ecosistemas/Eduardo Fuentes, Consultor Biodiversidad & Desarrollo

Ética en Los Bosques/Fundación Fungi/Fundación Futaleufú

Fundación Terram/Futaleufú Riverkeeper/Greenpeace

Grupo Altué/Jardín Botánico Chagual/Manomet Center

Observatorio Ciudadano/ONG Costa Humboldt/

ONG Yaqu Pacha Chile/Osvaldo Herrera, Guardaparque

Parques para Chile/ Sociedad Botánica de Chile

Sustentarse/ Wildlife Conservation Society/ WWF Chile