



Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas

(Boletín 9404-12)

Joaquín Villarino, 21 de Octubre 2014





Consideraciones previas



Inicio	Quiénes somos	Ámbitos estratégicos	CCM	Chile, país minero	Comun
--------	---------------	----------------------	-----	--------------------	-------



Quiénes somos

- El Consejo Minero
- Objetivos estratégicos
- Nuestros socios
- Principios de Desarrollo Sustentable
- Manual sobre Libre Competencia
- Gobierno corporativo
 - Directorio
 - Comité Ejecutivo
 - Equipo Ejecutivo
- Comisiones de trabajo

Principios de Desarrollo Sustentable del CM para sus empresas socias

1. Integrar el desarrollo sustentable como un pilar fundamental en la definición e implementación de nuestras políticas y prácticas, tanto en relación al proceso productivo como al entorno en que nos desempeñamos.
2. Priorizar el resguardo de la salud y seguridad en el trabajo, con un enfoque preventivo.
3. Minimizar el impacto ambiental de nuestras operaciones en todas las fases del ciclo minero, desde la etapa de exploración hasta la de cierre.
4. Contribuir al desarrollo social y económico de las comunidades donde operamos, y a su fortalecimiento institucional.



Consideraciones previas

- Además, tanto el CM como la gran mayoría de sus empresas socias forman parte del ICMM, organismo que plantea un principio expreso sobre biodiversidad y tiene una guía de buenas prácticas en la materia:



Guía de Buenas Prácticas para la minería y la biodiversidad

07

Contribuir a la conservación de la biodiversidad y a enfoques integrados de planificación territorial

- Respetar las áreas protegidas establecidas por ley
- Divulgar información científica sobre evaluación y manejo de la biodiversidad, así como promover prácticas y experiencias al respecto
- Apoyar la elaboración e implementación de procedimientos científicamente sólidos, inclusivos y transparentes en el desarrollo de enfoques integrados a temas de planificación territorial, biodiversidad, conservación y minería





Consideraciones previas



- El CM está a favor de legislar en la materia.
 - Las áreas protegidas cubren un significativo 20% del territorio y aun así hay vacíos y desbalances de representatividad de ecosistemas terrestres y marinos.
 - La legislación vigente sobre áreas protegidas se encuentra dispersa, desarticulada e incompleta.
- Apoyamos la protección de la biodiversidad
 - a través de la regulación de áreas protegidas con criterios científicos,
 - mediante procedimientos transparentes y participativos,
 - con organismos dotados de recursos suficientes y atribuciones claras, que se coordinan con el resto de la institucionalidad,
 - y evitando prohibiciones y limitaciones innecesarias e insuficientemente fundadas a las actividades productivas.



Categorías de protección

- ✓ Se hace un buen esfuerzo de ordenar las categorías de áreas protegidas (AP).
- ? Pero se está perdiendo la oportunidad de avanzar hacia el estándar internacional definido por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- 💡 El MMA, en un documento de 2011, se refería a este punto:



Tabla N°3. Homologación de áreas protegidas chilenas a las categorías de la UICN

TIPO DE ÁREA PROTEGIDA CHILENA	CATEGORÍA UICN (RANGO DE OCURRENCIA EN CHILE)	CATEGORÍA UICN MODAL	PRINCIPAL OBJETIVO DE LA CATEGORÍA MODAL
Parque Marino	la	la	Proteger biodiversidad no perturbada, permitiendo visitas muy controladamente
Reserva de Regiones Vírgenes	(no han sido declaradas)	lb	Proteger la integridad ecológica de áreas naturales no perturbadas significativamente por actividades humanas, permitiendo visitas.
Parque Nacional	Ia-II-III-IV-V	II	Para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles
Monumento Natural	II-III	III	Proteger rasgos específicos, naturales, sobresalientes, la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos.
Reserva Nacional	Ia-II-III-IV-VI	IV	Mantener, conservar y restaurar especies y hábitats.
Santuario de la Naturaleza	Ib-II-III-IV-V		
Reserva Marina	IV-VI		
		V	Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza y valores culturales asociados
Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos	IV-VI	VI	Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible.



Categorías de protección

- ? • Adicionalmente, bajo el título de “Instrumentos de Conservación”, el proyecto prácticamente crea otras categorías que podemos denominar “seudo AP”:
 - Sitios prioritarios para la conservación
 - Ecosistemas degradados
 - Ecosistemas amenazados

- ? • Al no seguir las categorías de protección las AP, ni sus procedimientos de creación, modificación y extinción, se corre el riesgo de caer en la misma desarticulación actual que el proyecto de ley busca eliminar.

- ?! • Ejemplo: si un área es declarada sitio prioritario, o ecosistema degradado o amenazado, automáticamente quedaría prohibida la actividad minera (art. 93 define como infracción remover tierra en estas áreas).



Procedimientos para establecer y modificar AP

- ✓
 - Estamos de acuerdo con el procedimiento para crear y modificar AP:
 - Informe técnico del SBAP, consulta pública, aprobación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y dictación de un Decreto Supremo.

- 💡
 - Dado que las áreas AP actuales cubren un ya significativo 20% del territorio y que aun así hay ecosistemas sub-representados, sería lógico esperar que se creen nuevas áreas y que otras sean desafectadas.

- ?
 - Pero dado que el procedimiento de desafectación requiere el impulso del SBAP –que tiene como función expresa “fomentar la creación de AP” (Art 6, letra c)– es poco probable que esto suceda. Se requiere que un organismo distinto pueda impulsar una desafectación, por ejemplo el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

- ?
 - Artículo cuarto transitorio señala que en 2 años se “inicia” revisión de AP existentes. Es decir, no hay plazo para que se complete la labor.



Compatibilidad con actividades productivas

- ✓ • No hay prohibiciones *a priori* para realizar actividades productivas en AP.
- ? • Sin embargo, los planes de manejo para cada AP sí pueden contener prohibiciones y serían determinados sólo por resolución del SBAP.
- 💡 • A nuestro juicio, el procedimiento debiera ser similar al de la creación de una AP: informe del SBAP, consulta pública (no solo a comunidades cercanas), aprobación del Consejo de Ministros y dictación de un decreto por parte del MMA.
- Otro problema está en que un instrumento de menor rango, los permisos que otorga el SBAP (art 54), hablan de permitir:
 - ?! • “...actividades que no requieran la instalación de infraestructura o la operación permanente y continua en espacios ubicados en el área, y siempre que no contravengan el plan de manejo.”
 - Con esto quedarían automáticamente prohibidas diversas actividades productivas.



El nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)

- ✓ • Administra el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y ejecuta políticas de biodiversidad.
- ? • Pero tiene facultades fiscalizadoras y sancionadoras incluso fuera de las AP: sitios prioritarios, ecosistemas degradados y amenazados, lo que confirma una aprensión anterior en cuanto a que el proyecto crea “seudo AP”.
- 💡 • No basta que los evidentes riesgos de traslape de funciones con otros organismos se enfrenten por la vía del “sin perjuicio de la normativa sobre sanidad vegetal y animal”. Es necesario mayor especificación de las atribuciones del SBAP y mecanismos expeditos para resolver contiendas de competencia (por ejemplo, a través del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad) .



Protección de glaciares

- ✓ • Según se resuelva a través de la creación de AP, los glaciares podrían tener un alto grado de protección.
 - “Formarán parte de las áreas protegidas, las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, glaciares, ... situados dentro de su perímetro.” (art 64)

- Nuevamente, debido a la regulación propuesta fuera de las AP, se pierde la predictibilidad de la acción del Estado, con riesgos de limitaciones excesivas a las actividades económicas:
 - “Respecto de los inventarios de glaciares, que administra la DGA, el SBAP podrá utilizar dicha información para priorizar la gestión e implementar medidas de conservación sobre glaciares. “ (art 67)
 - Lo anterior se entiende complementario con las propuestas del proyecto sobre sitios prioritarios, ecosistemas amenazados y ecosistemas degradados.

?!



El principio de precaución

- El artículo 2° define este principio como:



- “La falta de certeza científica no podrá invocarse para dejar de implementar las medidas necesarias de conservación de la diversidad biológica del país.”

- Sin embargo, en las recientes indicaciones del Ejecutivo al proyecto de ley de reciclaje (Boletín 9094-12) se introdujo una definición distinta para este principio:



- “Implementación de medidas costo-eficientes que disminuyan el riesgo de daños para el medio ambiente derivado de la generación de residuos, sobre la base de antecedentes razonables, aunque no exista certidumbre científica concluyente”.

- Este criterio de costo también está incluido en la definición original del principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992). Más aún, en ella se condiciona este principio a “cuando haya peligro de daño grave o irreversible”.



- En consecuencia, recomendamos modificar la definición planteada en el proyecto de ley, incorporando las calificaciones señaladas, porque tal como está no conduce al necesario equilibrio entre los objetivos de conservación y las restricciones económicas.



Conclusiones

- Diversos principios a los que adhieren las empresas de la gran minería nos comprometen a apoyar acciones que protejan la biodiversidad.
- El proyecto de ley es una buena herramienta en esa dirección.
- A estas alturas del debate legislativo, nuestras mayores aprensiones son:
 - Falta de concordancia de las categorías de protección con estándares internacionales.
 - A modo de instrumentos de conservación el proyecto crea lo que en la práctica serían “seudo áreas protegidas” (sitios prioritarios, ecosistemas amenazados y degradados), aun más lejanos de los estándares internacionales.
 - Estas “seudo AP” darían origen a potenciales limitaciones serias a la actividad económica, con alto grado de discrecionalidad.
 - También sería deseable poner mayores resguardos en la definición de planes de manejo y delimitar de mejor forma las funciones del nuevo SBAP, junto con mecanismos expeditos para resolver contiendas de competencia con otros servicios públicos.





Anexo: otras observaciones



- Artículo 3°
 - El proyecto utiliza las expresiones *conservar, proteger, preservar, mantener, uso sustentable*, sin estar definidas.
 - Sería deseable aclarar si sus significados son los mismos que señala el artículo 2° de la Ley 19.300 u otro distinto.

- Artículo 33
 - Este artículo señala que el plazo para dictar un plan de manejo será de dos años desde la creación del área protegida respectiva, siempre que exista disponibilidad presupuestaria para ello.
 - Sería conveniente aclarar que la no dictación de un plan de manejo no puede condicionar la evaluación de impacto ambiental de un proyecto dentro del área protegida respectiva.



Anexo: otras observaciones

- Artículo 100
 - Este artículo establece las medidas provisionales s que puede dictar un Director Regional del SBAP, entre las que están la clausura temporal, parcial o total de instalaciones, y prohibición temporal de ingreso a áreas protegidas.
 - Sería conveniente establecer un límite temporal para estas medidas y la obligación de consulta al Tribunal Ambiental, tal como estipula el artículo 48 de la Ley 20.417 Orgánica de la SMA.

- Artículo 113
 - Este artículo modifica la Ley Nº 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, ajustando la letra p) del artículo 10 para aclarar que las áreas protegidas son aquellas del SNAP definidas en este proyecto de ley .
 - Sería recomendable, en igual sentido, ajustar el artículo 11, letra d) de la misma Ley 19.300.
 - Nótese que este artículo 11, letra d), también hace referencia a los *sitios prioritarios*, que de acuerdo a las observaciones más globales expuestas anteriormente, debieran ser redefinidos.



Anexo: otras observaciones

- Artículo 118
 - Este artículo modifica la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.
 - Aparentemente se omitió modificar el artículo 19 de dicha ley, en sus incisos segundo y siguientes, para traspasar al nuevo SBAP la facultad que hoy tiene CONAF de autorizar la intervención de hábitats con especies vegetales en peligro.

- General
 - En la discusión legislativa el Ejecutivo ha señalado que este proyecto es consistente con la Convención de Washington (D.S. 531 de 1967, MINREL).
 - Sería deseable explicitar esta consistencia para evitar que pudiese interpretarse que tal Convención da origen a obligaciones o prohibiciones adicionales a las contempladas en este proyecto de ley.

