



n° 5 | 19 de mayo 2023

Apuntes de política ambiental

Ley para la Naturaleza en su recta final: nudos y propuestas¹

Un largo trecho se ha recorrido para llegar al actual estado en la tramitación de uno de los proyectos de ley que es, sin duda alguna, una de las principales deudas que tiene la institucionalidad ambiental y la protección de la biodiversidad. Hoy, luego de más de diez años desde el ingreso de su primera versión en el Congreso Nacional y con la reciente adopción de un nuevo marco mundial para la diversidad biológica², finalmente nos encontramos en la recta final para concluir la tramitación del Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP).

El proyecto de Ley que crea el SBAP tiene como desafío integrar la administración de las áreas protegidas, a modo de robustecer una gobernanza de la biodiversidad que, hoy por hoy, se encuentra altamente fragmentada.

La regulación actual de áreas protegidas otorga competencias a diversas instituciones, con una regulación atomizada y pocas herramientas para su efectiva protección.

1 Documento elaborado por Felipe Perillán Caviedes, Abogado del área de incidencia de ONG FIMA.

2 [Marco mundial Kunming-Montreal](#)

Si bien la discusión no ha estado exenta de controversias, el grueso de su contenido ya se encuentra aprobado, correspondiendo ahora a la Comisión Mixta focalizar el debate en aquellos puntos que aún no han podido generar acuerdos en ambas cámaras, para una redacción pacífica.

I. Priorización para la conservación

En 1994, Chile ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), por medio del cual se comprometió a implementar acciones para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad. Con miras a cumplir dicho objetivo, el año 2003 se dictó la primera Estrategia Nacional de Biodiversidad de Chile.

Luego de algunos años desde las primeras estrategias nacionales, siendo estas insuficientes para el cumplimiento de las metas, en 2010 se adoptó por dicha Convención el “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica y las Metas Aichi”, compuesto por 5 objetivos estratégicos y 20 metas mundiales. Por medio de dichas metas se pretendía que los países pudieran identificar mecanismos para su planificación estratégica en el cumplimiento de los objetivos del Convenio. En razón de lo anterior, Chile actualizó su Estrategia Nacional de Biodiversidad en 2017.

De manera adicional a la Estrategia Nacional, en Chile se desarrollaron Estrategias Regionales para la Conservación de la Biodiversidad. Tanto en la primera, como en las segundas se asigna a áreas determinadas la denominación de “Sitios Prioritarios para la Conservación de la Biodiversidad”. Según esta, los sitios prioritarios corresponden a espacios geográficos terrestres, de aguas continentales, costeros o marinos de alto valor para la conservación, identificados por su aporte a la representatividad ecosistémica, su

singularidad ecológica o por constituir el hábitat de especies amenazadas³.

Actualmente, existen en nuestro país 331 sitios prioritarios, de los cuales sólo 64 han sido identificados en la Estrategia Nacional, mientras que los 267 restantes han sido incorporados en las Estrategias Regionales⁴. Más allá de su reconocimiento en algún instrumento, la realidad es que sólo los reconocidos en la Estrategia Nacional han sido efectivamente tomados en cuenta por nuestro Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, es decir, sólo 64 de los 331 sitios prioritarios identificados son considerados al momento de determinar la necesidad de un Estudio de Impacto Ambiental para un proyecto o actividad sometido a evaluación. Esta diferenciación se debe únicamente a una determinación administrativa⁵ adoptada por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), que decanta en un esfuerzo irrelevante el desembolso de recursos públicos a nivel regional para la identificación de los sitios prioritarios, además de la confusión propia de tener dos categorías con igual denominación.

Si bien la protección de la biodiversidad debe aplicarse de modo universal, lo cierto es que, dado el contexto nacional y global, se hace necesario efectuar una priorización de los sitios a conservar con mayor énfasis. Ya existe mucho sobre la priorización, pero poco respecto a su protección. Así, el proyecto de ley SBAP es una oportunidad inédita para incorporar estos sitios en la discusión que se ha suscitado a propósito de los artículos 29 y octavo transitorio, de modo que se pueda considerar efectivamente.

Esta necesidad de protección resulta aún más evidente si recordamos que la actual Estrategia Nacional de Biodiversidad fue elaborada en miras al cumplimiento de las Metas Aichi. Éstas han sido recientemente reemplazadas y superadas por el nuevo marco mundial de Kunming-Montreal, en

3 Fuente: <https://areasprotegidas.mma.gob.cl/otras-designaciones/>

4 Fuente: Sistema de información y monitoreo de biodiversidad (SIMBIO)
<<https://simbio.mma.gob.cl/AreaProtegida/IndexDesignaciones/2>>

5 Oficio Ordinario N° 100.143/2010. Disponible en

<http://seia.sea.gob.cl/archivos/Instructivo_sitios_prioritarios_actualizado_20101115.pdf>

reconocimiento de la necesidad de mayor ambición en la conservación de la biodiversidad global.

Así, un tema fundamental a considerar en la discusión parlamentaria es la inclusión de los sitios prioritarios identificados tanto en la Estrategia Nacional como en las Estrategias Regionales de Biodiversidad. La opción contraria deja en absoluta desprotección más de 250 sitios identificados como tales, mientras no se realice la categorización correspondiente, sin asegurar que sean incluidos luego de que sea llevada a cabo.

Una solución alternativa, sería establecer transitoriamente la consideración de los sitios identificados en las estrategias regionales, hasta que se lleve a cabo la categorización a que hacen referencia los artículos 28 y 29, debiendo necesariamente revisar la pertinencia de mantener dichos sitios y estableciendo además un plazo para que ello ocurra. Sólo de este modo podremos asegurarnos de que en el intertanto no se sigan degradando estos espacios tan relevantes.

II. Áreas protegidas: ¿protección efectiva?

El objetivo declarado en el artículo 1 del propio proyecto ha establecido como propósito “*la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas*”. Considerando el objetivo indicado es que se han determinado diversos mecanismos que buscan hacerse cargo de la adecuada protección de este bien jurídico protegido.

Dentro de los mecanismos que considera encontramos la designación de áreas protegidas, en distintas variantes y con sus respectivas categorías. De este modo, en el artículo 56 y siguientes del proyecto se ha intentado hacer una homologación y adecuación de las categorías de áreas protegidas que tenemos actualmente para integrar el nuevo Sistema Nacional de Áreas Protegidas, definiendo uno a uno los objetos de protección de cada una.

Inmediatamente después, el artículo 63 establece que, en caso de proyectos o actividades al interior de dichas áreas, se deberá respetar la categoría y el objeto de protección definido.

Siguiendo la lógica de protección pretendida, en el artículo 79 se dispone que se admiten concesiones al interior de las áreas protegidas específicamente para fines de investigación científica, educación y turismo, en tanto se adecúan a los requerimientos propios del área. Sin embargo, el proyecto incorpora en su artículo 92 otra categoría de concesiones, de carácter sectorial, reguladas por sus propios estatutos jurídicos, incurriendo en una evidente contradicción con los objetivos propuestos.

Con ello se abre la puerta a desvirtuar el sistema. El riesgo observado es que la determinación de un espacio como área protegida se transforme sólo en una cuestión nominal, perdiéndose de vista la protección efectiva que ello debiese implicar y que es lo que actualmente sucede, por ejemplo, con las Reservas y Parques Nacionales, respecto a las industrias salmoneras y mineras. De este modo, la aprobación de una regulación de este tipo permite perpetuar la instalación de industrias nocivas en ecosistemas que, habiéndose categorizado como áreas protegidas, igualmente se ven amenazados por actividades extractivas.

Por lo anterior, es que corresponde que la Comisión Mixta —formada para redactar artículos de consenso y solucionar las incoherencias entre las distintas disposiciones— esté a la altura de las circunstancias y aborde esta temática de un modo acorde con un adecuada protección ambiental, estableciendo las necesarias limitaciones que le hacen falta al proyecto tal como está. Es por ello que la incorporación de concesiones sectoriales no puede quedar únicamente entregada a la regulación sectorial, sino que requiere ser abordada en la Ley que determinará la forma de administración de las áreas protegidas, cuya finalidad es mejorar la protección y conservación de las mismas, situación que debe ser abordada en el artículo 93 o mediante la creación de otro artículo destinado para tal efecto.

Una adecuada protección de nuestros espacios naturales no debiese permitir el desarrollo de actividades industriales extractivas intensivas al interior de las áreas protegidas. Menos aún, cuando ellas implican la introducción de especies exóticas a los ecosistemas locales y/o significan una degradación de los espacios donde se ubican, sea por intervención en la geomorfología, como por depósito de los desechos propios de la actividad en el área de su concesión. Por lo anterior es que se vuelve necesario hacerse cargo de la obvia incompatibilidad que existe, siguiendo los compromisos internacionales que nuestro país ha asumido en materia de protección de la biodiversidad, excluyendo actividades como la salmonicultura y minería al interior de las áreas protegidas.

III. Un legado para las futuras generaciones

Las contradicciones presentes en el proyecto de ley deben ser resueltas, pero ello no puede ser en desmedro de la protección ambiental que esta ley se ha propuesto asegurar. Es por ello que consideramos necesario hacerse cargo de las discordancias que la discusión legislativa ha generado en la redacción del proyecto de ley de un modo que permita la mejor subsistencia en el tiempo de los bienes jurídicos que le sirven de base.

En tal sentido, en primer lugar, se requiere dar el espacio a una seria y adecuada consideración de los sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad, lo cual sólo es posible incluyendo, al menos preliminarmente, los que ya han sido identificados. En segundo lugar, se hace necesario abordar la relación de las áreas protegidas y las concesiones para actividades económicas extractivas de alta intensidad. Para ello, la única alternativa posible en el largo plazo es mantenerlas separadas, a modo de asegurar tanto la sostenibilidad de las actividades productivas, como la conservación de aquellos ecosistemas que las hacen posible, que mantienen un equilibrio en el planeta y que las futuras generaciones merecen como legado. Bastante se ha elogiado a Chile por

tener grandes porciones de tierra y mar bajo alguna categoría de protección, pero de nada sirven las designaciones sin protección efectiva pues en tal contexto, se tornan categorías vacías.

Tenemos enfrente la oportunidad para saldar una deuda histórica con el planeta, mediante un proyecto que, sin ser perfecto, puede significar un importante avance en materia de protección del patrimonio ambiental. Requerimos adoptar una regulación ambiental consistente y a la altura de las necesidades actuales, que nos permita avanzar en armonía hacia un mejor futuro para el país.