

Columna para El Mostrador

Isla de Pascua:

Es deber del Estado Cuidar Nuestro el patrimonio natural y cultural de la
humanidad

Senadora Isabel Allende Bussi

El día de hoy se ha aprobado en general el proyecto de ley que busca regular la forma en que se ejercen los derechos a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde el Territorio de Isla de Pascua. El proyecto busca también establecer límites de capacidad de carga definidos por la autoridad, basándose en instrumentos técnicos y sanciones específicas para respetar dichos límites.

Se trata de un proyecto ejemplar porque se trata de una política pública que evidencia un problema, que tiene que ver con la gestión demográfica de la población en el territorio y el impacto que eso produce en la conservación de la naturaleza. El crecimiento demográfico es un problema ambiental a nivel mundial y quisiera destacar el hecho de que nuestro país esté empezando a regular este tema en serio: en este caso las condiciones para trasladarse desde y hacia un lugar y residir en un lugar que es especialmente frágil desde el punto de vista ecológico.

El territorio de Isla de Pascua ha sido declarado como patrimonio de la humanidad por la UNESCO en el año 1995, justamente porque se trata de un territorio especialmente frágil. La isla tiene un origen volcánico que la hace sensible a la erosión y a la sensible manera de abastecimiento hídrico que existe en la isla. Además, existen de problemas la basura, un problema común en muchas comunas de la quinta región de Valparaíso y de Chile.

Además, la Isla de Pascua es importante por la biodiversidad que alberga. Algunas de sus especies son legendarias y prácticamente extintas en su medio natural, como es el caso del Toromiro, que es una especie de arbusto, de unos tres metros de altura. La madera del Toromiro tenía un uso cultural para los rituales del pueblo Rapa Nui. Sin embargo, durante los siglos XVIII y XIX el Toromiro explotado de modo intensivo por los europeos. Eventualmente la falta de cuidado llevó a su extinción en la isla. En la actualidad en Chile, hay unos algunos ejemplares adultos de la especie y ha existo trabajo que busca reintroducirlo en su medio natural.

Pero más allá de la biodiversidad, también hay un aspecto cultural y de desarrollo local que se busca conservar. El Parque Nacional Rapa Nui alberga más de 25.000 restos arqueológicos que ameritan una

protección especial. Son restos de la cultura e historia de este lugar, historia de la humanidad. Además debemos conservar la cultura viva del día de hoy del pueblo Rapa Nui, pueblo que representa al 60% de los habitantes de la isla, los cuales fueron consultados por el convenio 169 de la OIT. Los principales problemas detectados por el mismo pueblo tienen que ver con la basura, el incremento del parque automotriz y el turismo. Si bien el turismo es positivo para el país como actividad económica, debemos tener mucho cuidado en la manera en que se hace y cuáles son sus límites. Se han duplicado las visitas al parque nacional en menos de 10 años y el parque automotriz ha aumentado en 44% en menos de 8 años. Se proyecta que al 2023 Isla de Pascua tendrá una grave disminución de agua para consumo. Para el año 2024 se provee saturación por exceso de basuras domiciliarias y provenientes de los servicios turísticos. En la actualidad Isla de Pascua está situación de saturación por falta de energía.

Es deber del Estado cuidar nuestro patrimonio. Por eso es que los decretos que propone este proyecto de ley para regular esta situación son tanto del Ministerio del Interior como el Ministerio del Medio Ambiente. Son estos dos ministerios los llamados a regular este tipo de problemas públicos como lo son los temas de conservación y

gestión demográfica. El cuidado de la biodiversidad es también un tema de seguridad interior del Estado. Es por aquello que el control de incendios forestales en Estados Unidos depende del Ministerio del Interior. Por lo mismo, quisiera comentar que creo que el mismo criterio debería imperar en el cuidado de las áreas protegidas del Estado, las cuales deben pasar de CONAF, un organismo privado dependiente de un ministerio sectorial como lo es el Ministerio de Agricultura al Ministerio de Medio Ambiente, a diferencia de lo que han planteado algunos diputados en la cámara.

En concreto, este proyecto de ley propone regular la circulación de personas que ingresan a la isla, estableciendo un registro y monitoreo, requisitos y plazos máximos de permanencia. Se también regula la permanencia en la isla, pero una cosa que quisiera especialmente rescatar también, el hecho de que los instrumentos de gestión demográfica son instrumentos técnicos, que se realizan a través de estudios y planes de capacidad de carga demográfica. Es más, existe un consejo de gestión de carga demográfica, integrado por autoridades locales y representantes del pueblo que busca aportar a la construcción de instrumentos técnicos. Creo que este proyecto

también debe ser integrado por representantes técnicos del Ministerio de Medio ambiente.

Para que el proyecto mejore, podría incorporarse aspectos de infraestructura verde y revisión de los planos reguladores, para lo cual posiblemente deberían participar las carteras de Vivienda y Obras Públicas. Es necesario también fortalecer el proyecto con mayor presencia técnica del Ministerio del Medio Ambiente, ya que el pueblo de Rapa Nui realmente lo que quiere es velar por la conservación del territorio y la cultura más que expulsar a los chilenos continentales de la isla. Por lo mismo, también es necesario instar al Ejecutivo a que le de urgencia simple al proyecto de ley de biodiversidad, proyecto que aportará por ejemplo con medidas como un fondo para el cuidado de la biodiversidad, facultades para remover especies exóticas invasoras y un mayor estándar en el cuidado de las áreas protegidas.

MINUTA SOBRE
PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS
BOLETIN 9404-12

INICIATIVA: Mensaje	IDEA MATRIZ DEL PROYECTO:
INGRESO TRAMITACIÓN: Junio 2014	Crear un servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, para efectos de conservar los genes, especies y ecosistemas del país y el patrimonio natural del país, de manera de responder a las solicitudes de la OCDE a través del informe de desempeño ambiental del país.
CAMARA DE ORIGEN: Senado	
URGENCIA: SIMPLE	
ETAPA: Primer trámite constitucional	

Tramitación: El ingreso de este proyecto de ley al Congreso Nacional es un compromiso de las primeras 50 medidas del gobierno de Bachelet. Inició su tramitación en Junio de 2014. Previo a aprobarlo en general, el Senado de la República solicitó al Ministerio de Medio Ambiente conformar una mesa de académicos destacados, de ONGs y de asesores de parlamentarios para mejorar técnicamente el proyecto. El proyecto se aprobó en Marzo de 2015. Las indicaciones del Ejecutivo ingresaron en diciembre de 2016, a casi dos años de la aprobación en general.

Principales puntos del proyecto de ley:

1. Objeto de la ley: La presente ley tiene por objeto 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.
2. Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP): El Servicio será funcionalmente descentralizado, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, y estará sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente. Se desconcentrará territorialmente a través de direcciones regionales y, en caso de ser necesario, de oficinas provinciales o locales. El Servicio estará afecto al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en el título VI de la ley N° 19.882.
3. Principales funciones del Servicio:
 - a. Ejecutar las políticas, planes y programas dictados por el MMA sobre la prevención, recuperación y conservación de los espacios naturales, flora y fauna y recursos hídricos.
 - b. Gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, administrar las áreas protegidas del Estado y supervisar y fiscalizar la administración de las áreas protegidas privadas
 - c. Promover, coordinar, implementar, elaborar y realizar estudios y programas de investigación.

- d. Promover, diseñar e implementar redes de monitoreo de la biodiversidad y administrar un sistema de información de la biodiversidad
 - e. Elaborar, ejecutar y coordinar la implementación, así como velar y fiscalizar el cumplimiento de planes de diversos tipos, como los relativos a especies exóticas invasoras, planes de manejo, planes de restauración ecológico.
 - f. Apoyar técnicamente, y coordinar la conservación de especies fuera de sus hábitats y genes (p. ej. con jardines y conservatorios botánicos, centros de reproducción de fauna nativa).
 - g. Proponer, apoyar y ejecutar acciones de educación, sensibilización, información, etc.
 - h. Pronunciarse sobre los impactos de los proyectos o actividades sobre la biodiversidad, incluyendo las condiciones o medidas para mitigar, restaurar o compensar esos impactos, en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental.
 - i. Administrar el fondo nacional para la biodiversidad, entre otras funciones.
4. Comité científico asesor: Existirá un Comité Científico como un organismo asesor y de consulta en las materias científicas y técnicas necesarias para el adecuado ejercicio de las funciones y atribuciones del Servicio. El Comité estará integrado por representantes de instituciones académicas y científicas, dedicadas al conocimiento o conservación de la biodiversidad, tanto terrestre como acuática, marina y continental.
 5. Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Se reemplaza el actual sistema nacional de áreas protegidas silvestres que administra CONAF y se crea un nuevo sistema, con objetivos más ambiciosos y que incluye a las áreas protegidas privadas. Lo novedoso de este sistema de áreas protegidas, es que se incluye el aspecto paisajístico y cultural, metras de representatividad de ecosistemas, protección a los servicios ecosistémicos, **consideración a los instrumentos de ordenamiento territorial**, integración a través de corredores biológicos, promover participación de comunidades locales en la conservación, entre otros.
 6. Comité consultivos regionales para la gestión del Sistema de Áreas Protegidas: Con el fin de apoyar la gestión del Sistema, el Servicio podrá crear, a nivel regional, comités público-privados, de carácter consultivos, conformados por autoridades regionales, locales y jefes de servicios públicos; propietarios o administradores de áreas protegidas privadas; representantes del sector académico y de organizaciones no gubernamentales; comunidades locales e indígenas; y representantes del sector productivo.
 7. Categorías de Áreas Protegidas: Se simplifican el sistema de categorías de áreas protegidas chilenas, en un listado único presente en la ley y se readecúan sus definiciones de acuerdo a estándares internacionales. Se incluye categoría de Sitio Ramsar.

Crítica A: Sánchez: Con todo, la propuesta de homologación de categorías chilenas actuales al estándar internacional dado por las pautas del organismo internacional llamado Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), no ha sido realizado con buen rigor técnico, por lo cual las categorías propuestas por el Ejecutivo debe ser revisado minuciosamente en su tramitación en la cámara por adolecer de defectos sistemáticos en las definiciones de categorías y la jerarquía propuesta, además de las restricciones o prohibiciones propuestas para cada categoría. El impacto que estas definiciones producen en la conservación del patrimonio natural de Chile es gigantesco. De ahí la necesidad de hacer este ejercicio adecuadamente.

8. Modificación y desafectación de las áreas protegidas: Se eliminan las causales de desafectación de las áreas protegidas que proponía el proyecto original, lo cual es un avance. Las áreas protegidas sólo se desafectarán en virtud de un decreto supremo fundado.

Desafectación de Parques Nacionales: El tratado internacional suscrito por Chile llamado "Convención de Washington" sostiene que los parques nacionales sólo pueden desafectarse en virtud de un acto de la autoridad legislativa. Muchos Estados han entendido que esto significa que los parques nacionales sólo pueden desafectarse en virtud de una ley. Esta es también la opinión de la sociedad civil y el mayor estándar en la protección de áreas protegidas.

OJO: No obstante el proyecto propone en artículo 68 que la desafectación parques nacionales se hará en virtud de una ley, la indicación 1243 bis del Ejecutivo indica que esa norma no entrará en vigencia hasta que encuentre promulgada la ley de reforma constitucional que incorpora la desafectación y modificación de parques nacionales como materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Esto implica que realmente esta ley no cumpliría dicho tratado internacional por sí misma, sino que requeriría otra ley. Por lo mismo, es visto por la sociedad civil como una "trampa". Dada esa situación, una solución podría ser aprobar la norma con modificaciones o bien pedirle al Gobierno que ingrese dicha reforma constitucional al senado.

9. Concesiones en áreas protegidas: En el proyecto de ley actual, se indica que el SBAP podrá entregar tres tipos de concesiones dentro de sus áreas protegidas: Turísticas, educativas y científicas, que aplican para casos en que hayan actividades que requieran instalación de infraestructura y tengan duración mayor a un año. Pero en el **art. 93**, sobre Concesiones sectoriales, se permiten además otro tipo de concesiones, como mineras, eléctricas, de acuicultura, etc, sin ningún tipo de regulación adicional por parte del MMA.

Concesiones de turismo: El turismo es una de las principales amenazas a las áreas protegidas. Las concesiones de turismo se traducen en hotelería de grandes inversionistas extranjeros. En el último mes de julio 2017, las inversiones turísticas superaron los \$6.631 millones en Torres del Paine, pero durante el mismo mes se investigan a funcionarios del Hotel Explora en el mismo parque nacional por un derrame de petróleo que provocó la contaminación del lago Paine en octubre de 2016, causando una mancha de petróleo en el agua afectando la flora y fauna en el lugar y provocando deterioro en la calidad del agua. A mayor abundamiento, en total conocimiento del hecho los concesionarios no dispusieron oportunamente de las medidas de mitigación necesaria para evitar que la contaminación de las aguas se expandiera, pues habiendo transcurrido varias semanas del derrame, aun no se instalaban las mangas de contención para el petróleo, lo que provocó que el agua contaminada alcanzara una superficie superior a los 300 metros cuadrados del lago Paine, afectando la flora y fauna del lugar y provocando deterioro en la calidad del agua.

Otro ejemplo estaría dado por los incendios en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en verano de 2017, en que el director ejecutivo de CONAF tuvo varios problemas para poder cerrar el sistema nacional de áreas protegidas al turismo en medio de la emergencia, ya que enfrentaba a los concesionarios quienes se negaban al cierre de las áreas argumentando pérdidas financieras. Al cerrar las áreas, se logró disminuir la tasa de nuevos incendios a sólo un 1% de la que existía cuando el sistema de áreas protegidas estaba abierto.

Por lo demás, hubo un acuerdo de la comisión asesora de académicos, parlamentarios y ONGs que trabajó para mejorar técnicamente este proyecto, que se privilegiaría la construcción de infraestructura turística fuera de las áreas silvestres protegidas.

El proyecto de ley no considera suficiente potestad Estatal para regular el turismo ni tiene suficiente presupuesto para fiscalizar a los concesionarios. Tampoco se consideran criterios de infraestructura verde y de bajo impacto en dichas áreas. Por último, varios países han estado prohibiendo construcción de infraestructura turística en las áreas silvestres en los últimos años.

Concesiones sectoriales: Se suponía que el SBAP venía a solucionar un problema de coordinación interministerial e intersectorial respecto de las áreas protegidas, pero difícilmente lo puede hacer si lo único que la ley exige es un informe no vinculante del SBAP para otorgar la concesión. No obstante muchas concesiones deberán obtener una resolución de calificación ambiental del Servicio de Evaluación Ambiental, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental está diseñado para aprobar proyectos y dichas RCAs suelen darse pasando por alto errores técnicos (en Colombia vi el mismo problema). Lo anterior lleva a una situación en la cual las áreas silvestres quedan desprotegidas frente a este tipo de concesiones. El estándar mínimo posible sería: Que el servicio de biodiversidad pudiera emitir informes vinculantes con requisitos para otorgar la concesión. Además, sería altamente recomendable que el Servicio pudiese seleccionar

áreas dentro de las cuales por ningún motivo pudiesen haber concesiones sectoriales (ej: Torres del Paine, Rapa Nui, etc). Esto resguardaría los valores más importantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

10. Control y erradicación de especies exóticas invasoras¹: El proyecto contempla muy buenas normas para poder erradicar y controlar dichas especies extremadamente nocivas para los ecosistemas terrestres y que en algunos casos son plagas y le cuesta millones de dólares anuales a economía chilena, como lo es el caso de ciertas algas, castores, avispas o cierta especie de chinita. Se podrá solicitar incluso el auxilio de la fuerza pública para ingresar a inmuebles privados si la situación lo amerita.
11. Fondo de la biodiversidad: Créase el Fondo Nacional de la Biodiversidad, destinado a financiar proyectos de conservación, principalmente fuera de las áreas protegidas del Estado, tales como actividades de investigación, capacitación, monitoreo, restauración, control de amenazas, acciones de conservación de especies fuera de sus hábitats y ecosistemas, prácticas productivas sustentables, entre otras actividades de gestión privada para la conservación de la biodiversidad y la mantención o recuperación de servicios ecosistémicos. Podrán beneficiarse del Fondo las personas naturales y las personas jurídicas sin fines de lucro.
12. Áreas protegidas privadas: Se crean por decreto supremo del MMA y no pueden tener vigencia inferior a 30 años. Se crean inventivos a las áreas protegidas privadas, como por ejemplo el Fondo Nacional para la Biodiversidad, además de apoyo técnico que el Estado brindará a las áreas.
13. Instrumentos de conservación de la biodiversidad: Existirá un sistema de información que permitirá a Chile elevarse como país en la comparación y cooperación internacional en materias de biodiversidad, así como compararse internacionalmente en su actuar de conservación. Existirán programas de monitoreo de la biodiversidad, así como planes de restauración ecológica, informes periódicos sobre el estado de la biodiversidad, planificación ecológica, compensación de la biodiversidad, entre otras medidas.
14. Instrumentos económicos para la conservación de la biodiversidad: Existirán bancos de compensación, que son proyectos de conservación en territorios determinados, que generan créditos en biodiversidad, los que pueden ser utilizados por los titulares de proyectos o actividades que, en el marco de la evaluación ambiental de los mismos, deban proponer medidas para compensar los impactos en biodiversidad, de conformidad al artículo 16 de la ley N° 19.300.
15. Fiscalización, infracciones y sanciones: El Servicio fiscalizará el cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas, de las obligaciones de los propietarios y administradores

¹ Es una especie exótica invasora aquella que se encuentra fuera de su distribución natural cuyo establecimiento o expansión amenaza ecosistemas, hábitats o especies, por ser capaz de producir daño a uno o más componentes del ecosistema.

de las áreas protegidas privadas, de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión, de los permisos otorgados en las áreas protegidas y, en general, de todas las actividades que se desarrollen en éstas. Se crea un procedimiento para establecer infracciones y multas de carácter administrativo, de hasta 460 millones de pesos en algunos casos.

Algunos temas pendientes:

1. Delitos ambientales²: Los parlamentarios Allende, Walker, Hortvath y Girardi han suscrito indicaciones para colocar tipos penales ambientales en esta ley. Estas indicaciones responden al hecho de que la legislación delictual ambiental en nuestro país está dispersa y extremadamente desactualizada, de forma tal que las penas son muy inferiores a otros cuerpos legales en comparación con normas de países la OCDE. Los senadores antes mencionados cuentan con proyectos de ley de delito ambiental de su autoría. Tanto el ministerio de Medio ambiente y el ministerio de justicia tienen muy buena opinión de los proyectos de ley y comprometieron una indicación sustitutiva a presentarse el año 2016. A la fecha, la indicación no ha sido ingresada y dado que el gobierno no ha cumplido el compromiso y no lo cumplirá antes del cambio de gobierno, los senadores de la comisión han ingresado indicaciones de delito ambiental. Se hace necesario analizar las indicaciones, ya que hay que revisar la manera en que está descrito el delito, además de destrabar conflictos con el ministerio, quien parece no estar muy convencido de la fórmula y redacción escogida por los senadores.
2. Principio de no regresión: Chile deberá reclasificar sus áreas protegidas de acuerdo a pautas que dicta un organismo internacional llamado Unión Internacional para la conservación de la naturaleza. Ese proceso se llama “homologación de áreas protegidas”.

El principio de no regresión es un principio consagrado en varias legislaciones que establece que no se puede reducir el grado de protección de un área ni su jerarquía ni superficie cuando se hace un proceso de homologación de categorías de áreas protegidas. Este principio fue recomendado por la mesa técnica asesora de académicos, ONGs y asesores de senadores a este proyecto de ley. No obstante, el Ministerio no ha colocado una indicación en este sentido y está pendiente la votación de una propuesta de la senadora Allende en torno al Art. 68 que habla de la homologación de áreas silvestres que se efectuará una vez que entre en vigencia el servicio. En las disposiciones transitorias del proyecto de ley hay varios art que hablan de homologación de AP. Ese es el lugar indicado para poder abordar y reabrir la discusión sobre los términos en que se podría consagrar un principio de no regresión. Desde el punto de vista técnico, es importante consagrar el principio de no regresión.

² Arts. 97, 98, 99, 100 y 101; pág 469-272