

Conservación y Manejo de Humedales en Moción Parlamentaria (boletín 11275-12) y Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (boletín 9404-12)

El informe compara los principales puntos de la moción parlamentaria que modifica la ley N° 18.362 que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para asegurar la conservación y manejo de los humedales (Boletín N° 11275-12), y el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9404-12) (SBAP).

La moción presenta el:

desafío de tutelar aquellos humedales que poseen rasgos comunes u ordinarios, que si bien no poseen atributos "especiales", en su conjunto sí son relevantes de conservar debido a los distintos servicios ecosistémicos que brindan a distintas comunidades locales en nuestro país.

En particular, la moción se enfoca en: definir lo que es un humedal, sus características y sus partes constituyentes; prohibir y sancionar conductas y actividades dañinas para estos ecosistemas; y establecer el manejo de los humedales como instrumento para su conservación. Por otro lado, el proyecto de ley SBAP ingresó al Congreso Nacional a través del Senado, alojando para su primer trámite legislativo en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, el 18 de junio de 2014, y actualmente continúa en esta etapa.

En líneas generales, ambos proyectos definen ecosistemas de humedales, entrando en mayores detalles el proyecto SBAP, por ejemplo, como categoría de protección y enfoque en la conservación y recuperación de la biodiversidad de estos ecosistemas, recursos hídricos, servicios ecosistémicos, entre otros.

Las prohibiciones de la moción parlamentaria contiene la corta, destrucción, eliminación o menoscabo de su vegetación hidrófila nativa, descarga de aguas de lavado de equipos, maquinarias y envases que hayan contenido sustancias químicas, desechos

orgánicos, productos químicos, combustibles, residuos inorgánicos tales como cables, filtros, neumáticos, baterías y otros; la utilización de humedales como vía de tránsito de maquinarias y equipos que comprende a trineos, catangos y similares; y depósito de desechos de explotación. Mientras, en el proyecto SBAP, las prohibiciones son referidas a las áreas silvestres protegidas, siendo algunas aplicables directamente en humedales, por ejemplo remover o extraer hojarasca, humus, turba, arena o ripio; cortar, arrancar, extraer o mutilar ejemplares de plantas, algas, hongos o líquenes; recolectar huevos, semillas o frutos; introducir ejemplares de especies nativas o exóticas; introducir ganado u otros animales domésticos; interrumpir, bloquear, alterar o drenar cuerpos o cursos de agua, incluyendo humedales; liberar, vaciar o depositar residuos en lugares no habilitados para el efecto; liberar, vaciar o depositar sustancias peligrosas en los sistemas hídricos o en el suelo; entre otras.

En el Artículo 3 de la moción se establecen las partes de un plan de manejo con enfoque en la conservación de humedales. El plan se compone de tres partes, que van desde línea base ecológica, económica y social; aspectos ecosistémicos y de administración; e informes anuales de seguimiento. También determina responsabilidades para la ejecución del plan. Por su parte, el proyecto SBAP, define plan de manejo y lo caracteriza, además, detalla los contenidos de un plan de manejo y las responsabilidades de su ejecución. Asimismo, la moción establece un catastro de humedales como herramienta de conservación, mientras el proyecto SBAP presenta el Inventario de humedales.

Finalmente, en las modificaciones a otros cuerpos legales, en el Artículo 112 se indica: Derógase la Ley N° 18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl

Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento responde a una solicitud parlamentaria del Congreso Nacional, conforme a sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en la entrega

Enrique Vivanco Font

Es Biólogo Marino (Universidad de Valparaíso, 1999) y estudios de Master of Science del Medio Ambiente (Universidad de Lund, 2006) Cursos internacionales en Taiwán en Energía y Japón Cambio Climático. Sus intereses de investigación son: Contaminación, Recursos Hídricos, Energías Renovables y Desarrollo Sustentable.

E-mail: evivanco@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3195

Introducción

El documento compara los principales puntos de la moción parlamentaria que modifica la ley N° 18.362 que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para asegurar la conservación y manejo de los humedales (Boletín N° 11275-12), y el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9404-12). Para la elaboración del informe se recurrió a los proyectos de ley antes mencionados y al último informe comparado del mes de junio del proyecto SBAP emitido por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, entre otros documentos.

1. Moción que modifica la ley N° 18.362 que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para asegurar la conservación y manejo de los humedales

El proyecto ingresó para su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados el 14 de junio del 2017, y al día siguiente se dio cuenta de la moción parlamentaria que pasó a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La moción se basa en la necesidad de protección de los humedales, incluyendo los humedales nacionales de categoría internacional que forman parte del Convenio Ramsar, también aquellos en áreas protegidas, por ejemplo parques nacionales, y fuera de ellas. En este sentido, es explicitado el:

desafío de tutelar aquellos humedales que poseen rasgos comunes u ordinarios, que si bien no poseen atributos "especiales", en su conjunto sí son relevantes de conservar debido a los distintos servicios ecosistémicos que brindan a distintas comunidades locales en nuestro país.

La moción se enfoca en:

- a) Definir lo que es un humedal, sus características y sus partes constituyentes;
- b) Prohibir y sancionar conductas y actividades dañinas para estos ecosistemas; y
- c) Establece el manejo de los humedales como instrumento para su conservación.

2. Tramitación del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP)

El proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9404-12) ingresó al Congreso Nacional a través del Senado, alojando para su primer trámite legislativo en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, el 18 de junio de 2014.

Por la dificultad en alcanzar un consenso entre las organizaciones, sectores de académicos, parlamentarios y el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) se opta por la creación de una comisión técnica integrada por todos los actores relevantes, cuyo compromiso fue elaborar un protocolo que permitiese subsanar las inconformidades del proyecto. Acto seguido, luego de al menos 15 sesiones, entre septiembre y diciembre de 2014, se evacua el Protocolo de Acuerdo donde se establecieron los lineamientos que debiese contener la indicación del Ejecutivo (para el caso MMA) al proyecto.

El 4 de marzo de 2015, en la sesión de sala del Senado se aprobó en general el proyecto de ley, y se abrió un plazo de 90 días para el ingreso de la indicación del MMA. Paralelamente, los senadores presentaron más de 1.200 indicaciones al proyecto.

Conjuntamente con el trámite legislativo, diversas organizaciones de pueblos originarios manifestaron al MMA su malestar por la exclusión y limitado reconocimiento de su aporte a la conservación de la biodiversidad. Por lo tanto, se exigió el desarrollo de un proceso de consulta tal como lo señala en el Convenio 169 de la OIT ratificado por Chile. Este proceso se inició en abril de 2016 y sus resultados fueron presentados en abril del año 2017 (MMA 2017).

El proyecto reanudó su trámite legislativo en la sesión de Comisión del 11 de octubre de 2016, luego de un año y medio sin movimiento. Durante la misma sesión de Comisión los senadores acordaron comenzar a revisar las indicaciones que no requieren apoyo del Ejecutivo.

El 25 de octubre del 2016 parte el estudio de las 1.238 indicaciones presentadas por los senadores. La Secretaría de la Comisión estimó que 538 eran inadmisibles. Asimismo, se acuerda reunión entre el MMA y los asesores parlamentarios para trabajar conjuntamente un mecanismo que permitiese destrabar las indicaciones declaradas inadmisibles, facilitando el trámite legislativo. Tal es así, que durante la sesión del 29 de noviembre, el presidente de la Comisión en acuerdo con los parlamentarios declaró inadmisibles todas las indicaciones propuestas por la Secretaría de la Comisión.

El 20 de diciembre de 2016, se reanuda hasta la presente semana la votación en particular de las indicaciones al proyecto de ley.

3. Temas abordados por la moción parlamentaria y proyecto SBAP

Los tres puntos de la moción parlamentaria antes mencionados, han sido también desarrollados en el proyecto SBAP. Para tener una visión general de cómo fueron tratados en ambos proyectos se han confeccionado tres tablas, cada una para la definición de humedal y categoría de protección; prohibir y sancionar conductas y actividades dañinas para estos ecosistemas, y finalmente establecer el manejo de los humedales como instrumento para su conservación. Por tema en cada tabla, de izquierda a derecha, se presenta la columna de la moción parlamentaria, luego el texto aprobado en general por el Senado y la última columna de las indicaciones presentadas por S.E. la Presidenta de la Republica, ambos para el proyecto SBAP.

Tabla 1. Definición de humedal en la moción parlamentaria (Boletín N°11275-12) y proyecto de ley SBAP (Boletín N°9404-12).

Enfoque	Moción parlamentaria	Texto aprobado en general por el Senado	Indicaciones presentadas por S.E. la presidenta de la República
<p>Definir lo que es un humedal, sus características y sus partes constituyentes</p>	<p>Artículo 7 bis. Denominase humedal toda extensión de lagos, ríos, marismas, pantanos, hualves o bosques pantanosos, turberas o superficies cubiertas de aguas en régimen natural, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, planicies mareales o praderas salinas, las cuales no deben exceder de los 6 metros de profundidad durante marea baja.</p> <p>Los humedales estarán constituidos por un cuerpo de agua definido por la zona de saturación de agua; una zona de transición marcada por la presencia de vegetación hidrófila permanente o estacional; y la zona de amortiguamiento, que serán los 100 metros después del límite de la vegetación hidrófila. La autoridad deberá resguardar los recursos hídricos, el suelo y la biodiversidad que dan origen a los humedales.</p>	<p>Artículo 3°,</p> <p>m) Toda extensión de marismas, pantanos, hualves o bosques pantanosos, turberas o superficies cubiertas de aguas en régimen natural, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, planicies mareales o praderas salinas.</p> <p>El Artículo 22, Categoría de protección</p> <p>Humedal de Importancia Internacional o Sitio Ramsar. Denominase Humedal de Importancia Internacional o Sitio Ramsar aquella área terrestre que incluya vegas y bofedales, y acuíferos que los alimentan, praderas húmedas, bosques pantanosos, turberas, lagos, lagunas, ríos, así como marismas, estuarios o deltas en que se conservan ecosistemas, hábitats y especies, así declarada en el marco de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.</p> <p>El objetivo de esta categoría es la protección y conservación de los humedales, así como los recursos hídricos, promover su uso sustentable considerando las dimensiones ecológica, económica y social, de manera de contribuir a la protección del patrimonio ambiental nacional, regional y local, y en particular al de comunidades locales que dependen de los bienes y servicios ecosistémicos del área.</p>	<p>Artículo 3°,</p> <p>l) Humedal: Ecosistema formado de agua en régimen natural, permanente o temporal, estancada o corriente, dulce, salobre o salada, planicie mareal o pradera salina, incluida toda extensión de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.”.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de la moción parlamentaria y el comparado de junio del 2017 del proyecto SBAP.

Tabla 2. Prohibiciones y sanciones en humedales entre la moción parlamentaria (Boletín N°11275-12) y proyecto de ley SBAP (Boletín N°9404-12).

Enfoque	Moción parlamentaria	Texto aprobado en general por el Senado	Indicaciones presentadas por S.E. la presidenta de la República
Prohibir y sancionar conductas y actividades dañinas para estos ecosistemas	<p>Artículo 2.- Con el objeto de conservar los humedales quedarán prohibidas las siguientes acciones:</p> <p>a) Las contempladas en el artículo 25 de la Ley N° 18.362.</p> <p>No se sujetarán a lo establecido en el inciso precedente las letras g), h), i), j), k), l) y m) de la mencionada ley, <u>siempre y cuando dichas acciones estén contempladas en el Plan de Manejo</u>, para el cumplimiento de los fines propios de la unidad.</p> <p>b) la corta, destrucción, eliminación o menoscabo de su vegetación hidrófila nativa.</p> <p>c) la descarga de aguas de lavado de equipos, maquinarias y envases que hayan contenido sustancias químicas, desechos orgánicos, productos químicos, combustibles, residuos inorgánicos tales como cables, filtros, neumáticos, baterías y otros.</p> <p>d) a utilización como vía de tránsito de maquinarias y equipos que comprende a trineos, catangos y similares</p> <p>e) el depósito de desechos de explotación.</p> <p>Las sanciones y el procedimiento a las infracciones a las que se refiere este artículo se sujetarán a lo dispuesto en el título III de la Ley N°18.362.</p>		<p>Artículo 107, se prohíbe a toda persona ajena a la administración del área:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Remover o extraer hojarasca, humus, turba, arena o ripio. - Intimidar, cazar, capturar, extraer, maltratar, herir o dar muerte a ejemplares de la fauna nativa. - Destruir nidos, lugares de aposentamiento, reproducción o crianza o ejecutar acciones que interfieran o impidan el cumplimiento del ciclo de reproducción de las especies nativas. - Cortar, arrancar, extraer o mutilar ejemplares de plantas, algas, hongos o líquenes. - Recolectar huevos, semillas o frutos. - Introducir ejemplares de especies nativas o exóticas. - Introducir ganado u otros animales domésticos. - Provocar contaminación acústica, lumínica, atmosférica o visual. - Liberar, vaciar o depositar residuos en lugares no habilitados para el efecto. - Liberar, vaciar o depositar sustancias peligrosas en los sistemas hídricos o en el suelo. - Alterar las condiciones de un área protegida o de los componentes propios de ésta mediante ocupación, aradura, corta, arranque u otras acciones semejantes. - Interrumpir, bloquear, alterar o drenar cuerpos o cursos de agua, incluyendo humedales. - Instalar carteles de publicidad. - Causar deterioro en las instalaciones existentes. - Usar o portar armas.

			<ul style="list-style-type: none">- Pernoctar, comer, encender fuego, instalar campamentos, estacionar, fondear o transitar en lugares o sitios que no se encuentren habilitados o autorizados para ello.- Ingresar a las áreas protegidas sin haber pagado el derecho a ingreso, si corresponde.
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con datos de la moción parlamentaria y el comparado de junio del 2017 del proyecto SBAP.

Tabla 3. Manejo de humedales como instrumento para su conservación entre la moción parlamentaria (Boletín N°11275-12) y proyecto de ley SBAP (Boletín N°9404-12).

Enfoque	Moción parlamentaria	Texto aprobado en general por el Senado	Indicaciones presentadas por S.E. la presidenta de la República
<p>Establece el manejo de los humedales como instrumento para su conservación</p>	<p>Artículo 3.- Para la conservación de los humedales se deberá establecer un plan de manejo, el cual debe contemplar:</p> <p>i) línea base ecológica, económica y social que dé cuenta la realidad previa a la protección del humedal.</p> <p>ii) plan de manejo que debe contemplar aspectos ecosistémicos y de administración.</p> <p>iii) informes anuales de seguimiento, para asegurar el cumplimiento de los planes de manejo y sus aspectos ecosistémicos y de administración.</p> <p>Un reglamento determinará a la autoridad u otros organismos encargados de desarrollar el plan de manejo.</p> <p>Con todo, este plan de manejo debe contemplar acciones que fomenten la investigación y la educación ambiental en los humedales.</p>	<p>El Artículo 29 define,</p> <p>Planes de manejo de áreas protegidas. Toda área protegida, deberá contar con un plan de manejo, de carácter obligatorio, el que deberá ser consistente con el objetivo del área.</p> <p>El plan de manejo definirá las prohibiciones o regulaciones al desarrollo de actividades que sean estrictamente necesarias para el cumplimiento del objetivo del área protegida respectiva.</p> <p>En el mismo texto, el artículo 30 presenta las características de un plan de manejo. Los planes de manejo de áreas protegidas deberán reunir las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incluir metas medibles y un período para implementarlas, con el fin de evaluar el éxito del plan de manejo, y si corresponde la adecuación de recursos y capacidades; - Señalar de manera clara y precisa aquellas prohibiciones y regulaciones de determinadas actividades en el área protegida o en zonas específicas de la misma, en conformidad a la legislación, y - Establecer los objetivos específicos, las medidas de manejo y los recursos necesarios para el área en cuestión. - Los planes de manejo podrán dividirse en varios programas o planes de acción que traten funciones específicas: conservación, uso sostenible, investigación científica, monitoreo, educación, recreación, ecoturismo, aspectos regulatorios, administración y coordinación. <p>El artículo 31 establece los contenidos de un plan de manejo. Todo plan de manejo de área protegida deberá contener, al menos, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los antecedentes jurídicos del área; - La descripción general del área, incluyendo los 	<p>Artículo 73. Contenidos de un plan de manejo. Todo plan de manejo de un área protegida del Estado deberá contener, al menos, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El objeto u objetos de protección. - Diagnóstico de presiones y amenazas sobre el o los objetos y las estrategias de manejo para mitigarlas o suprimirlas. - Los objetivos de manejo, de conformidad a lo establecido en esta ley. - Metas medibles, indicadores de seguimiento y un período para implementarlas. - Los antecedentes jurídicos del área, incluyendo su cartografía. - La descripción general del área, incluyendo los atributos y valores de conservación que justifican su creación. - Modelo de gestión. - Programas que establezcan sus objetivos específicos, estrategias, metas medibles e indicadores de seguimiento, con indicación de un período de implementación. - Evaluación de la intensidad de uso público, si corresponde. - Presupuesto y mecanismos de financiamiento. - Plan de inversiones. - Zonificación. - Definición de la zona de amortiguación, cuando corresponda.

	<p>Del artículo 1°</p> <p>Con todo, la autoridad podrá, fundadamente, aumentar hasta el doble o disminuir a la mitad la distancia de la zona de amortiguamiento, en función de las condiciones hidrométricas, tamaño, magnitud y fragilidad del humedal.</p> <p>Todos los humedales serán considerados de interés público y constituyen una categoría de manejo cuyo objetivo es de la conservación mediante el manejo del suelo; los recursos hídricos; además de la flora y fauna silvestres de los humedales."</p> <p>Artículo 4.</p> <p>Un reglamento determinará la autoridad competente y sus funciones, así como todo lo relativo al catastro de los humedales, mediante su incorporación a un registro y publicidad del mismo.</p>	<p>atributos y valores de conservación que justifican su creación;</p> <ul style="list-style-type: none"> - El funcionario encargado de su manejo y otros aspectos pertinentes de su gobernanza; - Las principales amenazas y las estrategias de manejo para mitigarlas o suprimirlas; - La zonificación; - Las actividades compatibles con el área; - El plan de monitoreo y seguimiento, y - Los indicadores para evaluar el avance de las metas y objetivos, y la eficacia de diversos enfoques específicos de manejo. 	<p>En el artículo 39 se presenta el Inventario de humedales.</p> <p>El Servicio llevará un inventario nacional de los humedales del país, en el marco del sistema de información referido en el artículo 25. Dicho inventario contendrá, al menos, localización georreferenciada, límites del cuerpo de agua y de su cuenca hidrográfica expresados en coordenadas, superficie, tipo de humedal, características hidrológicas, variables biológicas, físicas y químicas, variables ambientales y tipos vegetacionales.</p> <p>También, el artículo 40 establece Criterios para el uso sustentable de humedales.</p> <p>El Servicio establecerá criterios indicativos para el uso sustentable de humedales, a fin de resguardar sus características ecológicas, su funcionamiento y mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo.</p>
--	---	---	---

Fuente: elaboración propia con datos de la moción parlamentaria y el comparado de junio del 2017 del proyecto SBAP.

Referencias

Cámara de Diputados (2017). Modifica la ley N° 18.362 que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para asegurar la conservación y manejo de los humedales (Boletín N° 11275-12). Proyectos de Ley. Disponible en: <http://bcn.cl/21ueo> (septiembre 2017).

MMA (2017). Sistematización del proceso de Consulta a los Pueblos Indígenas sobre materias específicas para elaborar indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Informe Final, Nivel Nacional. Disponible en: <http://bcn.cl/21uen> (septiembre 2017).

Senado (2017). Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (Boletín N° 9404-12). Tramitación de proyectos de ley. Disponible en: <http://bcn.cl/175o2> (septiembre 2017).