



INFORMATIVO 8
PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO
DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS (Boletín 9404-12)

INGRESO DEL PROYECTO SBAP A LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE DE LA, CÁMARA DE DIPUTADOS

Recordemos que el proyecto de Ley de Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) (Boletín 9404-12) fue aprobado en la Sala del Senado el 24 de julio de 2019. Luego pasó a la Sala de la Cámara de Diputados el 6 de agosto de 2019, donde se acordó que será visto por la Comisión de Medio Ambiente, la Comisión de Agricultura y la Comisión de Hacienda.

Durante los meses de agosto, septiembre y mitad de octubre de 2019, la tramitación del proyecto SBAP estuvo detenida pues la Comisión de Medio Ambiente estuvo discutiendo el Proyecto que modifica el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, entre otras actividades. El Gobierno, sin embargo, retiró este proyecto de la Comisión lo que permitió el ingreso del proyecto SBAP el día 16 de octubre con urgencia suma. En esa fecha la Ministra Schmidt realizó una presentación a los diputados de la Comisión de Medio Ambiente sobre el proyecto SBAP, y se discutió el tema de las audiencias que se iban a realizar. Posteriormente se acordó realizar 28 audiencias para recibir diferentes opiniones del proyecto desde distintos sectores.

SESIÓN DEL 6 DE NOVIEMBRE DE 2019

El 6 de noviembre la comisión recibió en audiencia a María Isabel Manzur de Chile Sustentable, quien presentó un resumen de la tramitación del proyecto SBAP en el Senado y los avances y los temas que quedaron pendientes de ser mejorados en la Cámara de Diputados. En su presentación enfatizó la necesidad de seguir la tramitación del proyecto puesto que reúne la gestión de la biodiversidad y las áreas protegidas del país en un solo organismo y dio detalles de los temas pendientes más importantes. Entre ellos está la injerencia del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, la realización de actividades industriales y concesiones sectoriales dentro de áreas protegidas y la necesidad de una mayor protección de estas áreas, el levantamiento de infraestructura dentro de las áreas, la necesidad de mayores incentivos para la creación de áreas privadas protegidas, entre otros.

También dio a conocer las falencias jurídicas y las actividades ilegales dentro de áreas protegidas en base a un informe científico y público del Proyecto GEF-PNUD-Ministerio de Medio Ambiente-MMA: "Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional", con la participación de expertos en la materia (Praus, S., M. Palma y R. Domínguez. 2011. La situación jurídica de las actuales áreas protegidas de Chile. Proyecto GEF-PNUD-MMA. Santiago, Chile. 478 pp). Cabe aclarar que Chile Sustentable menciona esta situación no para desmerecer la labor de los guardaparques y funcionarios de CONAF, sino para alertar a los diputados sobre los desafíos que deben ser considerados en la nueva institucionalidad pública y la necesidad de contar con mayor presupuesto y más guardaparques. Chile Sustentable valora y agradece el trabajo de CONAF, sus guardaparques, técnicos y profesionales para sustentar y resguardar las áreas protegidas por muchos años con insuficientes recursos.

SESION DEL 20 DE NOVIEMBRE DE 2019

El 20 de noviembre la Comisión de Medio Ambiente recibió varios expositores. Primeramente expuso Elvis Núñez, Presidente del Sindicato de Trabajadores de CONAF, el cual mencionó las falencias del proyecto en el tema laboral, señalando que no había acuerdo con los trabajadores, que el proyecto les perjudicaba en su estabilidad laboral y que el rol fiscalizador a los guardaparques implicaría más trabajo y menos sueldo. Entre las falencias que mencionó del proyecto están la presencia de concesiones y el bajo presupuesto asignado a las áreas protegidas, señalando que las áreas no van a estar mejor en el Servicio de Biodiversidad, indicando su preferencia a que estas se mantengan bajo la administración de CONAF. Mencionó además que Chile Sustentable había expuesto las falencias de las áreas protegidas sin medios de prueba a lo cual posteriormente Chile Sustentable le envió un correo con el estudio de Praus y Palma (2011) en el que basó su exposición. Solicitó finalmente el rechazo y el retiro de la tramitación del proyecto SBAP.

El Presidente de la Comisión, Diputado Félix González, señaló que creía que el SBAP se podía hacer muy bien y que no estaba de acuerdo con retirarlo. Los Diputados Labra y Verdessi expresaron su preocupación por el rol de CONAF que depende del Ministerio de Agricultura que es un ministerio productivo, no siendo un ministerio ambiental.

Mario Maturana, Presidente del Consejo Nacional de Guardaparques presentó a continuación, señalando que era muy potente contar con un Servicio de Biodiversidad que agrupe las áreas protegidas en un solo sistema. Mencionó las bondades del proyecto, como la definición de categorías de áreas protegidas, herramientas de planificación y gestión, la función fiscalizadora de los guardaparques, los instrumentos de conservación y restauración, el reconocimiento de los pueblos originarios y el sistema de información y monitoreo. También mencionó debilidades del SBAP, como el presupuesto insuficiente, la falta de guardaparques, excesivas facultades al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad que son ministerios productivos, las concesiones en áreas protegidas dando ejemplo de la concesionaria en Nevado tres Cruces que no ha cumplido sus compromisos. Solicitó además un cuerpo de guardaparques estructurado y jerarquizado, la creación de una escuela de guardaparques, la participación en la elaboración de los reglamentos de esta ley, la presencia de más mujeres guardaparques, involucrar a las comunidades indígenas en la gestión de las áreas protegidas y continuar con las charlas del MMA a CONAF sobre el proyecto SBAP. También expresó sus dudas sobre el personal traspasado al MMA, los beneficios que estos tendrán, la necesidad de contratar a guardaparques transitorios, el seguro de accidentes, que pasara con los sindicatos, mantener los derechos de alimentación y traslado de los guardaparques y su preocupación por los intereses superpuestos entre el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental del MMA con el SBAP. Entregó finalmente a la comisión un documento con las propuestas de mejoras del proyecto.

El tercer expositor fue Francisco Cabrera, Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores del Medio Ambiente (Fenatrama) acompañado de María Elena Álvarez. Expresaron que apoyan la creación del SBAP pues completa la institucionalidad ambiental, y que aunque el proyecto tiene falencias, es necesario avanzar. Mencionaron que existe personal muy calificado en el MMA que debiera ser traspasado al SBAP, como por ejemplo los que trabajan en restauración ecológica, especies exóticas y el fondo de biodiversidad, y que no se debiera desaprovechar dichas competencias. Sin embargo, acotaron que el proyecto SBAP no hace mención alguna del traspaso de los funcionarios

del MMA al SBAP, y expresaron su preocupación que estos no debiesen quedar en situación de precariedad laboral. María Elena Álvarez entregó un cuadro con el listado de funciones de funcionarios del MMA y los que podrían ser traspasados.

Finalmente expuso Solá Felipe Ancelovici, Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios de la Subsecretaría del Medio Ambiente del Ministerio del Medio Ambiente (Anfumma). Indicó que aunque el SBAP presenta falencias, el proyecto les beneficia. Al igual que en la presentación anterior, indicó que el proyecto solo menciona el traspaso garantizado de personal de CONAF al MMA pero no de personas del MMA al SBAP, y que sería necesario establecer una seguridad en las condiciones del traspaso, como por ejemplo en el tema del bienestar o causales de despido. Finalmente expresó que desean que el SBAP sea un buen proyecto que cuente con el mejor personal disponible y que su interés mayor es el beneficio del medio ambiente.

Después de las exposiciones, los diputados intervinieron para expresar sus opiniones sobre el tema de la urgencia del proyecto. El Diputado Labra pidió sacarle la suma urgencia para dar tiempo de revisar bien el proyecto, lo que contó con el respaldo del Diputado Celso Morales y del Diputado Diego Ibáñez quien expresó que ya no existe la presión de la COP 25. El Diputado Rey mencionó la necesidad de realizar más audiencias por semana para no retrasar el proyecto, en tanto el Diputado Torrealba expresó que el proyecto lleva 8 años en el Congreso y debiera mantenerse la suma urgencia. La comisión no tuvo por lo tanto unanimidad sobre este tema.

Sobre temas laborales, el Diputado González expresó la necesidad de establecer una mesa de negociación entre los trabajadores de CONAF y el MMA para que lleguen a acuerdo, indicando que la comisión no aprobará el proyecto en general sin que se llegue a un protocolo de acuerdo con los trabajadores y que dicha mesa podría trabajar en el periodo en que la comisión estuviera recibiendo audiencias.

Finalmente el Ejecutivo expresó que el tema laboral fue trabajado largamente con los trabajadores y que se discutió de forma exclusiva en la Comisión del Trabajo del Senado por varios meses. Indicó además que la urgencia que le puso el Ejecutivo al proyecto es una señal de lo prioritario que es, el cual cuenta con gran apoyo del mundo científico y de ONGs de conservación.

SESIÓN DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 2019

La Comisión de Medio Ambiente de la Cámara recibió 3 audiencias en esta sesión. Primeramente expuso el Doctor Javier Simonetti, académico del Laboratorio de Conservación de la Universidad de Chile. El profesor Simonetti expresó enfáticamente que Chile necesita de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas de forma urgente pues reúne la gestión de la biodiversidad en un solo organismo. Indicó que Chile posee un patrimonio natural de importancia mundial con especies y ecosistemas exclusivos pero que está muy amenazado, estando 64% de las especies amenazadas y 61% de las pesquerías sobreexplotadas o agotadas. Indicó que el aporte de la biodiversidad es casi invisible para la sociedad, pero que solo la polinización aporta 110 millones de dólares al año y las áreas protegidas 2 mil millones de dólares al año. Las áreas protegidas además aportan al bienestar social siendo una falacia que éstas sean obstáculos al desarrollo. Indicó que el estado del medio ambiente forma parte del índice de bienestar social de la OCDE y que la gestión apropiada de la diversidad biológica de un país implica un aporte a los derechos humanos y a una mayor justicia social. También mencionó estudios que asocian la salud mental de los habitantes con la presencia de biodiversidad.

Menciono los avances del proyecto en el Senado como la incorporación del componente genético y mayor proactividad en la gestión de los instrumentos de conservación.

También indicó que hay falencias y temas pendientes que requieren de mejoras en la Cámara y que estos cambios harán que este proyecto sea viable. Entre ellas mencionó: 1) la necesidad de incorporar la gestión adaptativa en todos los planes de manejo (Art 23), que significa una mejora continua en dichos planes, 2) Incorporar la dimensión de la composición de la biodiversidad en el proyecto, que solo incorpora la estructura y funcionamiento, 3) homologar las categorías de áreas protegidas a las categorías de la UICN que tienen reconocimiento internacional, 4) eliminar los bancos de compensación (Art 52) y 5) eliminar el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad en las decisiones ambientales.

En segundo lugar expuso Ricardo Bosshard de World Wildlife Fund Chile (WWF), quien mencionó la crisis social y ambiental que vive el país y que las áreas protegidas son un capital social pues son bienes públicos al que todos podemos acceder. Señaló que la superficie de estas áreas corresponde a 21% de la superficie terrestre y 42% de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) del país y que tenemos el desafío de manejar estos territorios. Indicó que actualmente hay dispersión institucional en su gestión, insuficiente financiamiento, faltan planes de manejo y una adecuada representatividad, por lo que sería urgente contar con el SBAP que dará herramientas para trabajar la biodiversidad del país. Entre las falencias que identificó del proyecto SBAP sería incorporar a la UICN, la participación de las comunidades locales e indígenas en las áreas protegidas desde su inicio y que estas cuenten con planes de manejo y mayor financiamiento. Mencionó finalmente la importancia de la biodiversidad fuera de las áreas protegidas.

Finalmente expuso Lisbeth Van der Meer, representante de Oceana Chile, quien se refirió al tema marino. Indicó que 42% de la ZEE del país está protegida y que estas áreas fueron en varios casos gestionadas por las propias comunidades que pidieron protección contra la pesca industrial, el turismo y la salmicultura (Rapa Nui, Juan Fernández, Caleta Tortel). Sin embargo cuentan con muy poco financiamiento, siendo Chile el país que menos invierte en protección y donde no existe cooperación internacional para conservar estas áreas. Tampoco existe una institucionalidad que maneje todas las áreas, por lo que es necesario contar con un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, expresando que sería necesario que se pudiera aprobar el proyecto.

Entre las falencias que requieren ser mejoradas del proyecto identificó el tema de las actividades permitidas en áreas protegidas. En 4 categorías se prohíbe la explotación comercial de recursos naturales, pero esto no las exime del establecimiento de un puerto o una línea de transmisión. También mencionó que en algunas categorías de áreas protegidas se permite el uso sustentable de recursos naturales, pero cuestionó el término que puede ser muy amplio, como por ejemplo hacer minería sustentable, por lo que sería necesario modificar la palabra sustentable del proyecto. Recomendó que en las áreas protegidas no se puedan desarrollar todas las actividades descritas en el Art 10 de la ley 19.300. En cuanto a la desafectación, recomendó que se debiera incluir la desafectación de los parques marinos por ley como ocurre con los parques nacionales terrestres.

En cuanto a las actividades no permitidas en áreas protegidas, mencionó por ejemplo que la definición de parque marino en la Ley de Pesca no concuerda con la definición en el proyecto SBAP y se permiten actividades industriales de acuerdo a la ley 19.300 (Nota de Chile Sustentable: La Ley General de Pesca y Acuicultura, N° 18.892 señala en su Art. 3

letra d): *“No podrá efectuarse ningún tipo de actividad que no sean las actividades autorizadas en el marco de la observación, investigación o estudio”*, en tanto el proyecto SBAP prohíbe la explotación de recursos naturales con fines comerciales (Art 59) pero en el Art 110 (letra a a letra q) permite concesiones sectoriales para actividades productivas).

Otras falencias que señaló, fueron que los sitios prioritarios no debieran ser de primera y segunda prioridad, sino que todos debieran ser prioritarios, que la aplicación de los planes de manejo no debiera afectar la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) en el tiempo, la planificación ecológica debe ser vinculante y se debe eliminar las compensaciones del proyecto (Art. 37). Finalmente agregó que tenemos una gran deuda con las comunidades costeras que han protegido sus áreas para que no se sobreexploten los recursos lo que es parte de establecer una seguridad social en la línea costera del país.

RESUMEN DE LA DISCUSIÓN DE TEMAS LABORALES EN EL PROYECTO SBAP

Dado que la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara acordó conformar una mesa de negociación entre el MMA y los trabajadores de CONAF para acordar temas laborales, se presenta un breve resumen de la discusión del tema laboral durante la tramitación del proyecto SBAP en el Senado, como un insumo para la mesa de negociación.

El tema laboral fue primeramente discutido en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado (Junio del 2014 al 24 de Octubre de 2017) donde hubo presentaciones de los sindicatos de CONAF y también el MMA se reunió con los trabajadores que serán traspasados. Los acuerdos fueron plasmados en el proyecto de ley como por ejemplo la solicitud de los trabajadores de regirse por el Código del Trabajo y mayores capacidades fiscalizadoras, entre otros.

Luego, el proyecto SBAP paso a la Comisión de Hacienda entre el 2 de enero de 2018 al 22 de enero de 2019, donde también se examinaron los temas laborales y se incluyeron nuevos textos al proyecto (Ver informe de la Comisión de Hacienda).

Luego en marzo de 2019, el proyecto SBAP fue visto por la Sala del Senado y fue derivado a la Comisión del Trabajo y Previsión Social del Senado para revisar la situación laboral de los trabajadores de CONAF y la coherencia de las normas laborales de los proyectos de ley SBAP y Servicio Nacional Forestal (Sernafor). Recordemos que todos los trabajadores de CONAF primero serán traspasados al Servicio Nacional Forestal y posteriormente, una vez creado el SBAP, solo los guardaparques serán traspasados al SBAP.

La Comisión del Trabajo se reunió un total de 6 veces, entre el 17 de abril al 10 de julio de 2019. La Comisión recibió el mandato de revisar las normas laborales de los proyecto Sernafor y SBAP y emitir un informe a la Sala en el caso del proyecto SBAP y a las Comisiones Unidas de Agricultura y Medio Ambiente en el caso del proyecto Sernafor. En dichas sesiones se recibió en audiencia a los sindicatos de CONAF para escuchar sus planteamientos, como asimismo al Ministerio de Medio Ambiente, CONAF y un representante del Ministerio del Trabajo. Los sindicatos que fueron escuchados fueron la Federación Nacional de Sindicatos CONAF (FENASIC), el Sindicato de Trabajadores de Empresa CONAF (SITREM), el Sindicato Nacional de Profesionales de CONAF, un representante del Consejo Nacional de Guardaparques, el Sindicato de CONAF Región de Valparaíso.

Los temas laborales más importantes que surgieron y sobre los cuales los senadores acordaron emitir el informe, fueron el traspaso de los trabajadores de CONAF a Sernapor, causales de terminación de contrato en el Código del Trabajo y en el Estatuto Administrativo, continuidad de los servicios de bienestar de los trabajadores que serán traspasados a SBAP y el tipo de organización de los trabajadores una vez que ingresen a ser funcionarios públicos de Sernapor. Se acordó que el informe debiera incluir las propuestas de los sindicatos, del ejecutivo y de los senadores.

El miércoles 10 de julio del presente, la Comisión del Trabajo terminó el informe con las recomendaciones laborales el cual fue aprobado por los integrantes de dicha comisión. El Informe del Proyecto SBAP fue enviado a la Sala del Senado y las indicaciones fueron votadas favorablemente el día 24 de julio del presente. Se adjunta el informe de esta Comisión. Se votaron y aprobaron los siguientes artículos del proyecto de ley en la versión que salió de la Comisión de Hacienda:

Art 19) Indicación de la Comisión del Trabajo. Se aprueba la indicación que agrega un inciso segundo al artículo 19, quedando el texto como sigue:

Artículo 19.- De la responsabilidad disciplinaria. La responsabilidad disciplinaria del personal del Servicio por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones podrá hacerse efectiva por la autoridad respectiva, de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos 126 y siguientes del decreto con fuerza de ley N° 29, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 2004 y publicado el año 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

Dicho procedimiento será aplicable sea que se trate de infracciones a cualquiera de los cuerpos legales de carácter público o a las disposiciones del Código del Trabajo, aplicables al personal, sin perjuicio de las acciones, reclamos y recursos que los trabajadores puedan ejercer ante la Contraloría General de la República y ante los tribunales de justicia.

Art 1 transitorio numeral 3) Indicación de la Comisión del Trabajo para eliminar la frase “y el número máximo de personal a traspasar” quedando el texto como sigue:

3) Ordenar el traspaso al Servicio, sin solución de continuidad, del personal de la Corporación Nacional Forestal, o de su sucesor legal, que preste servicios para la protección de la biodiversidad y de las áreas silvestres protegidas, así como de la administración y gestión de las mismas, fijando el plazo en que se llevará a cabo este proceso, el cual deberá partir a los tres años contado desde la entrada en funcionamiento del Servicio. En cambio, la individualización del personal traspasado se llevará a cabo por decretos, expedidos bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, por intermedio del Ministerio del Medio Ambiente, el cual señalará la época en que se hará efectivo el traspaso de acuerdo a lo indicado anteriormente.

Informe preparado por:
María Isabel Manzur
Bióloga
Chile Sustentable
Noviembre de 2019