



Abril | 214
2011

Serie Informe

ECONÓMICO

Áreas Protegidas y Desarrollo Productivo

Susana Jiménez S.

ISSN 0717-1536

Susana Jiménez S. es ingeniero comercial y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Humanidades, Universidad del Desarrollo. Actualmente es economista senior de Libertad y Desarrollo.



Indice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Desarrollo ¿versus? Medio Ambiente	8
2.1. Las reglas del juego en Chile	13
2.2. Comentarios al proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas	15
2.3. Algunas interrogantes particulares al proyecto de ley	23
2.4. Conclusiones	27



Resumen Ejecutivo

Libertad y Desarrollo y la Sociedad de Fomento Fabril realizaron conjuntamente en marzo recién pasado el seminario “Áreas Protegidas y Desarrollo Productivo”, en el cual se analizó en profundidad el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas presentado por el gobierno para su aprobación en el Congreso.

El seminario contó con la participación de la Ministra de Medio Ambiente, María Ignacia Benítez, el jefe de la División de Recursos Naturales y Biodiversidad del Ministerio, Sr. Leonel Sierralta, la economista senior de Libertad y Desarrollo, Susana Jiménez, la economista e investigadora de Expansiva, Vivianne Blanlot y Lucas Sierra, abogado, en representación del Centro de Estudios Públicos.

En la presente serie informe se incluye la exposición de Susana Jiménez, quien se refirió a los aspectos positivos y negativos del proyecto de ley, a la luz de su posible incidencia en la capacidad de desarrollo de la actividad productiva sustentable en el país.



Áreas Protegidas y Desarrollo Productivo

1. Introducción

A partir de la presentación para su discusión parlamentaria del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) han surgido una serie de inquietudes que fueron recogidas en el seminario organizado por Libertad y Desarrollo y SOFOFA en marzo recién pasado, denominado “Áreas Protegidas y Desarrollo Productivo”.

En el discurso inaugural del seminario, la Ministra de Medio Ambiente, María Ignacia Benítez, se refirió al contexto general bajo el cual se elaboró el proyecto de ley que crea el SBAP. En su exposición aludió al extenso porcentaje de territorio nacional que Chile mantiene como área protegida (42% del territorio), lo que contrasta con la escasez de fondos públicos destinados a las mismas (la asignación financiera por superficie protegida es de aproximadamente US\$ 1 por hectárea). A su vez, se refirió a la multiplicidad de categorías de protección existentes (un total de 29) y a la diversidad de instituciones que intervienen en la creación y administración de las áreas protegidas.

Dada esta realidad, la Ministra Benítez manifestó su confianza en cuanto a que la creación del SBAP mejorará la gestión ambiental en distintos aspectos. Primero, porque la afectación de áreas de alto valor ambiental se inscribirá en una política de largo plazo de gestión de la biodiversidad y no caso a caso. Segundo, permitirá objetivizar los criterios para la gestión de especies fuera de las áreas protegidas y en categorías de amenaza. Tercero, permitirá concentrar la dispersión de opiniones y criterios en materia de biodiversidad y afectación de áreas protegidas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Y, por último, entregará definiciones de umbrales de lo que se puede o no se puede hacer en las áreas protegidas, administradas por un servicio único. En síntesis, el proyecto de ley constituiría una oportunidad para ordenar instrumentos y atribuciones, dar un marco legal, claro y específico, para las áreas protegidas y mejorar las políticas de protección de especies.

Por su parte, el jefe de la División de Recursos Naturales y Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, Leonel Sierralta, se refirió en mayor detalle al proyecto de ley durante el seminario. A modo introductorio mencionó el cambio de paradigma que se está viviendo en Chile y el mundo, que

establece una mirada de la biodiversidad y la protección del medio ambiente como parte integral del desarrollo de los pueblos, en el cual se entiende que lo que corresponde es el uso sustentable de los recursos.

En su exposición abordó cuatro cuestiones fundamentales: (i) la creación del SBAP, que señaló sería la respuesta sobre institucionalidad que el país debiera darse para la protección de la biodiversidad y las áreas protegidas; (ii) la creación del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, que sería la respuesta con que, desde el punto de vista de los instrumentos, se dota a la institucionalidad para el cumplimiento de sus objetivos; (iii) la regulación de instrumentos para la protección de la biodiversidad, que siendo un complemento de lo anterior, apuntaría al cumplimiento de los objetivos de conservación también fuera de las áreas protegidas; y (iv) la modificación de leyes sustantivas que regulan la protección de la biodiversidad y áreas protegidas, que es la consecuencia de las facultades asignadas al SBAP. En su presentación se refirió, además, a los temas de afectación, administración, concesiones y permisos de uso y las restricciones en las áreas protegidas, entre otros. Destacó también la distinción entre actividades de fomento y de conservación, siendo estas últimas de competencia del SBAP, si bien ello no exime a las actividades productivas de cumplir con un manejo sustentable de los recursos naturales.

La presentación de las autoridades fue seguida por la exposición de tres panelistas, Vivianne Blanlot de Expansiva, Lucas Sierra del Centro de Estudios Públicos y Susana Jiménez de Libertad y Desarrollo. La presente serie informe presenta el análisis sobre el cual se basó la exposición de Susana Jiménez, quien se refirió a los aspectos positivos y negativos del proyecto de ley, a la luz de su posible incidencia en la capacidad de desarrollo de la actividad productiva sustentable en el país.

2. Desarrollo ¿versus? Medio Ambiente

La preocupación por el entorno y la protección de la flora y fauna no es nueva en Chile ni en el mundo. Ya en 1872 se creaba el primer Parque Nacional – el Yellowstone National Park –, mientras que en Chile el primero data de hace casi noventa años atrás (Parque Nacional Vicente Pérez Rosales, 1926). Existía entonces, y de manera creciente en el tiempo, un interés por la naturaleza y el cuidado del medio ambiente que, de alguna manera, fue generando una mayor conciencia de su relevancia y fue influyendo en la actividad humana.



El movimiento ecologista, por su parte, surgió hace cerca de medio siglo en el mundo, alertado por el deterioro provocado por la actividad humana en el medio ambiente. En la comunidad internacional surgieron numerosas organizaciones para abordar el tema ambiental y a lo largo de los años se fueron firmando diversos acuerdos en la materia.

Un hito importante en este proceso fue la conformación de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, reunida por primera vez en 1984, y que tres años más tarde publicaría su informe “Nuestro Futuro Común”. En él se planteó la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales, con la aplicación de políticas orientadas al adecuado manejo de estos recursos. Fue en este contexto, caracterizado por la preocupación por el posible agotamiento de los recursos naturales limitados y los daños medioambientales que podrían resultar de la creciente actividad económica, que se dio origen a un concepto de creciente relevancia; el “desarrollo sostenible”.

El término de desarrollo sostenible tiene implícita una clara preocupación intergeneracional, por cuanto plantea que el progreso de la generación presente podría significar una presión sobre los escasos recursos naturales, la que causaría un perjuicio para las generaciones futuras. El desarrollo sustentable se definió, por lo tanto, como aquél que permite *satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades*.

Ahora bien, es importante destacar, pues a veces algunos lo olvidan, que no se trata solo de promover el segundo término (sustentable), sino también de alentar el primero (desarrollo). En efecto, el desarrollo genera progreso, lo que dice relación con la necesidad que tiene la sociedad de llevar a cabo acciones que le permitan no solo sostenerse, sino mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En este proceso, la humanidad siempre ha competido con otros seres vivos y ha debido hacer uso de los recursos que están a su disposición, lo que ha permitido, a unos más rápido que a otros, alcanzar mayores niveles de desarrollo. La diferencia de los tiempos actuales es que la relativa escasez de recursos ha generado un nuevo desafío: crecer con el debido cuidado del medio ambiente. No es, sin embargo, un llamado a evitar el progreso, pues ello se traduciría en un inmovilismo que solo lograría perpetuar la condición de subdesarrollo de economías como la nuestra.

Es sorprendente constatar que el tema del desarrollo económico –tan necesario para el crecimiento y la superación de la pobreza– aparezca con tanta frecuencia en aparente contradicción con el cuidado del medio

ambiente. Vivir en un ambiente limpio y respetuoso de la flora y la fauna son bienes, sin duda, deseables y, por tanto, el crecimiento económico debiera ir de la mano con éste. En efecto, siendo el primero un bien deseable, es esperable que en la medida que aumenta el nivel de desarrollo, mejore el acceso a aquello que la sociedad valora, como el medio ambiente. Lo anterior deriva, básicamente, de una cuestión de escala de necesidades, en que luego de cubiertas las más básicas se empieza a demandar bienes “superiores”, como la biodiversidad. No es novedad que las sociedades han transitado desde la caza y pesca indiscriminada, a la agricultura y deforestación de subsistencia, dando paso con el tiempo – en la medida que se alcanzaba mayores niveles culturales y económicos –, a un desarrollo basado en el uso sustentable de los recursos naturales y el respeto del medio ambiente en todas sus expresiones. Visto de esta forma, cada vez que se detiene un proyecto productivo se restan puntos de desarrollo que podrían haber generado más cuidado del medio ambiente.

No obstante lo anterior, siempre se caricaturiza a la empresa – manifestación visible de la actividad productiva –, como fuente de externalidades negativas, en contraposición con la naturaleza, por definición positiva. Esa imagen es incompleta e injusta. La actividad productiva produce importantes beneficios para la sociedad, como la creación de valor, la generación de empleo, la construcción de infraestructura, la generación de energía y muchos otros bienes y servicios que benefician a la sociedad. Son estos factores positivos los que deben ponderarse adecuadamente, para contrastarlos con los eventuales daños que se puedan generar en el proceso productivo, resultando habitualmente un balance positivo.

Tampoco hay que caer en la creencia de que los beneficios son solo para los empresarios, pues lo son también para los trabajadores que encuentran empleos o se favorecen de actividades complementarias a los grandes proyectos y para los consumidores que se benefician del acceso a más y mejores bienes y servicios. Hay que reponer, por tanto, el valor de invertir y emplear, que es tan legítimo como las ambiciones ambientalistas.

No se trata, por lo tanto, de oponerse a todo desarrollo productivo, porque eso impide el progreso. Ello genera pobreza y estancamiento, lo que sin duda es el mayor daño que puede infligir una sociedad a los suyos. El desarrollo y la superación de la pobreza tienen que ser siempre el foco principal; ése es el desafío más importante de las políticas públicas. Perpetuar la pobreza sería el mayor daño intergeneracional posible.

Ahora bien, se ha instalado la percepción de que, aun siendo el cuidado del medio ambiente un bien deseable para la sociedad, éste no sería adecuadamente internalizado por los individuos al momento de tomar



decisiones. Siendo así, los individuos no se harían responsables de las externalidades que generar sus actividades, con la consecuente sobreexplotación de los recursos y una creciente contaminación y destrucción. Esta convicción es la que conduce a pensar que es el Estado el llamado a intervenir en favor de este bien superior – el cuidado del medio ambiente –, lo que le permitiría restringir la actividad de los individuos para lograr un objetivo deseable para la sociedad. Lo anterior tiene implícito un riesgo importante, pues representa una suerte de planificación centralizada que justifica el restringir las libertades individuales en favor de un bien superior que cada individuo por sí solo no sería capaz de alcanzar.

Pero, ¿es éste el único camino? ¿No será posible generar la institucionalidad necesaria para que los miembros de la sociedad – en su diversidad de gustos y preferencias –, alcancen el equilibrio que la comunidad verdaderamente valora en forma libre y soberana? La creatividad humana ha permitido generar instrumentos para resolver otros tantos conflictos en torno a recursos que, con el tiempo, se han vuelto escasos. No debe, en consecuencia, abandonarse el concepto de la libertad con el argumento de que las personas no internalizan los costos y beneficios de sus actos.

No es posible terminar esta breve introducción sin antes referirnos a la realidad de nuestro país, por cuanto la supuesta tensión entre desarrollo y cuidado del medio ambiente no parece verse reflejada. En efecto, Chile ha mostrado importantes tasas de crecimiento en las últimas décadas, con avances igualmente favorables en materia medioambiental. De hecho, es un país cuyo desempeño ambiental es reconocidamente elevado a nivel internacional, algo que no siempre es del todo reconocido por quienes abogan por avances más radicales.

El desempeño de Chile se verifica en el indicador internacional denominado *Environmental Performance Index* (EPI). El EPI es un método para cuantificar y clasificar numéricamente el desempeño ambiental de las políticas de un país¹. De acuerdo al EPI 2010, Chile alcanzó 73,3 puntos, de un total de 100, alcanzando el lugar N° 16 en el mundo. Según este indicador, es posible constatar que nuestra realidad ambiental es, en los hechos, mucho mejor que lo que se percibe en la discusión pública. Chile se

¹ El EPI, al igual que su predecesor, el Índice de Sostenibilidad Ambiental (ESI) fue desarrollado por el Centro de Política y Ley Ambiental de la Universidad de Yale, en conjunto con la Red de Información del Centro Internacional de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Columbia. En la versión 2010 se incluyeron 163 países. Las variables consideradas se dividen en dos grandes objetivos, salud medioambiental y vitalidad de los ecosistemas y manejo de los recursos naturales.

encuentra en el 10% con mejores resultados a nivel global, superando incluso a países como Alemania, Japón y Dinamarca.

Cuadro N° 1

Índice de Desarrollo Ambiental

Mundo			Latinoamérica			APEC		
1	Islandia	93,5	1	Costa Rica	86,4	1	Nueva Zelanda	73,4
2	Suiza	89,1	2	Cuba	78,1	2	Chile	73,3
3	Costa Rica	86,4	3	Colombia	76,8	3	Japón	72,5
4	Suecia	86	4	Chile	73,3	4	Singapur	69,6
5	Noruega	81,1	5	Panamá	71,4	5	Perú	69,3
6	Mauricio	80,6	6	Belize	69,9	6	México	67,3
7	Francia	78,2	7	Antigua y Barb.	69,8	7	Canadá	66,4
8	Austria	78,1	8	Ecuador	69,3	8	Filipinas	65,7
9	Cuba	78,1	9	Perú	69,3	9	Australia	65,7
10	Colombia	76,8	10	El Salvador	69,1	10	Malasia	65
11	Malta	76,3				11	EEUU	63,5
12	Finlandia	74,7				12	Tailandia	62,2
13	Eslovaquia	74,5				13	Rusia	61,2
14	Reino Unido	74,2				14	Brunei	60,8
15	Nueva Zelanda	73,4				15	Vietnam	59
16	Chile	73,3				16	Corea del Sur	57
17	Alemania	73,2				17	China	49
18	Italia	73,1				18	Indonesia	44,6
19	Portugal	73				19	Papua N.G.	44,3
20	Japón	72,5						

Fuente: Universidad de Yale.

En síntesis, los datos avalan que Chile ha mostrado un buen desempeño ambiental y es de esperar que mejore en el tiempo, dado que la evidencia internacional indica que en la medida que aumentan los niveles de ingreso, también mejora la calidad ambiental. Es importante, en consecuencia, continuar por la senda de la cooperación en los acuerdos internacionales que buscan mejorar las condiciones medioambientales del mundo, pero siempre resguardando que la capacidad de desarrollo no se vea coartada por restricciones que no se condicen con la realidad social y económica del país. En otras palabras, los temas medioambientales –como el cambio climático, la biodiversidad, etc. –, no puede utilizarse para condenar a los países al subdesarrollo.

2.1. Las reglas del juego en Chile

En materia de preservación y conservación del medio ambiente, Chile ha tomado un camino muy marcado por la tendencia mundial, firmando acuerdos y convenios que le imponen obligaciones y deberes en materia medioambiental. Hace ya varias décadas que el país suscribió el Convenio de Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (Convención de Washington de 1940), al que le siguieron otros acuerdos internacionales que Chile ha firmado a lo largo de los años.

Los convenios internacionales firmados contemplan exigencias importantes, como es el caso de acuerdos que establecen que “los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos, sino por acción de la autoridad legislativa competente. Las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales”². Tales acuerdos muchas veces no resultan acordes con las necesidades que tiene el país de alcanzar mayores niveles de desarrollo, donde la protección intransigente del recurso medioambiental resulta desproporcionada para la realidad del país. En este sentido, los acuerdos constituyen una guía para la institucionalidad y la regulación de actividades en el país; pero es importante recordar que ningún tratado internacional está por sobre la legislación interna. Lo que sí exigen los acuerdos internacionales es que los países firmantes no relajen su legislación interna en las materias acordadas. Esto es relevante, puesto que los acuerdos no constituyen una imposición, sino un camino posible y eventualmente deseable de seguir.

Ahora bien, parte medular de los acuerdos internacionales alcanzados dice relación con la conservación de la diversidad biológica y la preocupación por la reducción de dicha diversidad como consecuencia de las actividades humanas. No obstante, esos acuerdos – como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado por Chile el año 1994 –, también reconocen claramente que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo.

En cuanto a la legislación medioambiental nacional, fue en septiembre de 1992 cuando el entonces Presidente Aylwin presentó al Congreso el proyecto de ley de Bases del Medio Ambiente. Es importante rescatar del

² Convención para la Protección de la Flora, Fauna, y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, promulgada en 1967.

mensaje presidencial los fundamentos y conceptos que subyacían a dicho proyecto. En particular, el mensaje señalaba literalmente, que “un desarrollo sustentable debe conservar la tierra y el agua, los recursos genéticos, no degradar el medio ambiente, ser técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable. Pero, a la vez, la conservación del medio ambiente no se puede plantear en un sentido estricto. Nuestro país requiere satisfacer necesidades crecientes de vivienda, salud, educación, energía, etc. Ello implica poner en producción los recursos con los que cuenta. La protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos.” En otras palabras, la Ley de Bases del Medio Ambiente tendría por objeto lograr un equilibrio entre el desarrollo y la protección del medio ambiente, sin superponer uno sobre otro.

Como es sabido, la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley N° 19.300) fue aprobada en 1994. Una característica particular de esta ley es que no manifiesta posturas *a priori* restrictivas respecto de la actividad productiva a ser desarrollada en territorio nacional. En efecto, la ley entendía como abierta la posibilidad de evaluar la conveniencia de realizar actividades productivas en cualquier área, incluso aquellas de carácter protegido, en la medida que el proyecto hubiere presentado y aprobado su estudio de impacto ambiental.

El año 2010 entró en vigencia la Ley N° 20.417 que modificó la Ley de Bases del Medio Ambiente. Con la dictación de esta ley se creó el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. El rediseño institucional significó separar la evaluación ambiental de proyectos y su fiscalización de la generación de políticas y normas ambientales. Lo anterior representó un fortalecimiento importante de la institucionalidad medioambiental, que debiera traducirse en una mejora sustancial en los procedimientos y plazos, una mayor participación ciudadana y el uso de criterios más objetivos para evaluar y luego fiscalizar los proyectos de desarrollo.

La Ley N° 20.417 dejó pendiente la creación de la institucionalidad a cargo de proteger los recursos naturales y la biodiversidad, que es lo que dio origen al proyecto de ley que hoy se discute. En efecto, casi vencido el plazo otorgado por la ley, se ingresó al Congreso el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (SBAP), el que actualmente se encuentra en primer trámite legislativo.

El proyecto de ley que crea el SBAP tiene por objeto proteger la diversidad biológica, preservar la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental del país. En este contexto, el proyecto regula las atribuciones propias de la conservación que corresponden a este Servicio, dejando las funciones de



fomento productivo en manos de los servicios sectoriales respectivos. Las principales funciones del SBAP pueden resumirse en: (i) la administración de un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASP) y la administración y gestión de tales áreas; y (ii) la aplicación y control de normas para la conservación y manejo sustentable de la biodiversidad.

En la actualidad, en Chile existen numerosas figuras de áreas protegidas donde intervienen diversos servicios. La necesidad de ordenar atribuciones hoy dispersas, racionalizar un sistema no siempre eficiente, coordinado y objetivo para cumplir con el rol de protección de los recursos naturales y la biodiversidad y administrar y gestionar las respectivas áreas protegidas es precisamente lo que fundamenta la creación del SBAP. Este Servicio tendría entre sus responsabilidades el llevar a cabo la actualización de las categorías de conservación, lograr avances en materia de tecnificar y homogeneizar criterios, mejorar la implementación de instrumentos de gestión ambiental y mantener un adecuado manejo de información relativa a las áreas protegidas.

2.2. Comentarios al proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (SBAP)

El proyecto de ley que crea el SBAP representa un cambio de paradigma en materia medioambiental, puesto que modifica de alguna manera las reglas del juego para el desarrollo de actividades económicas. En efecto, el proyecto de ley podría poner en conflicto el cuidado del medio ambiente y el desarrollo productivo, pues no deja en claro cómo se van a regular las intervenciones en las áreas protegidas. Con la ley actual se pueden desarrollar actividades productivas básicamente en cualquier parte del territorio, siempre que se cuente con la aprobación del respectivo estudio de impacto ambiental. En cambio, con el proyecto de ley se podrían estar estableciendo restricciones *per se* a la actividad económica en ciertos lugares protegidos, restringiendo las libertades de emprender.

Ahora bien, es cierto que la ley vigente da una sensación aparente de que se pueden desarrollar actividades productivas cuando, en la práctica, a la hora de presentar solicitudes de aprobación de proyectos se enfrenta un camino difícil de recorrer exitosamente. Las dificultades que han enfrentado los pocos proyectos que se han podido instalar en áreas protegidas hablan de una facultad difícil de llevar a cabo. En vista de lo anterior, resulta necesario crear la institucionalidad que haga viable el desarrollo sustentable, aun en

áreas protegidas; no una propuesta que tiende a generar restricciones ahora absolutas.

Las áreas protegidas son consideradas un instrumento fundamental para la preservación y/o conservación de la biodiversidad y la protección de los recursos naturales³. Las áreas protegidas con objeto de protección de la biodiversidad abarcan en Chile una superficie de 15,7 millones de hectáreas, lo que representa un 20,7% del territorio nacional. De éstas, la mayor proporción corresponde a parques nacionales (12,3% del territorio nacional), seguido por las reservas nacionales (7,0%), mientras que los monumentos nacionales, santuarios de la naturaleza e inmuebles fiscales representan no más de 1,4% en su conjunto. No se incluyen en estas cifras los 64 sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad declarados por la CONAMA, los que equivalen a un 6% adicional del territorio nacional (46.340 km²). Igualmente, tampoco se están considerando los bosques nativos que no forman parte de las áreas protegidas, pero que se encuentran protegidos por la Ley de Bosque Nativo, los cuales suman otros 100.000 km² adicionales. Por su parte, las áreas marinas protegidas representan un 1,7% de la superficie de la zona litoral.

Cuadro N° 2

Áreas protegidas terrestres

	Ha	% del territorio nacional	% de áreas protegidas
Total Nacional	75.713.980	100%	
Áreas Protegidas	15.657.733	20,7%	100%
Parques Nacionales	9.333.664	12,3%	59,6%
Reservas Nacionales	5.285.462	7,0%	33,8%
Monumento Natural	38.193	0,1%	0,2%
Santuario de la Naturaleza	438.520	0,6%	2,8%
Inmuebles Fiscales	561.894	0,7%	3,6%

Fuente: Presentación Análisis de las Modalidades de Protección de la Biodiversidad en Áreas Terrestres y Marinas en Chile, CONAMA 2010.

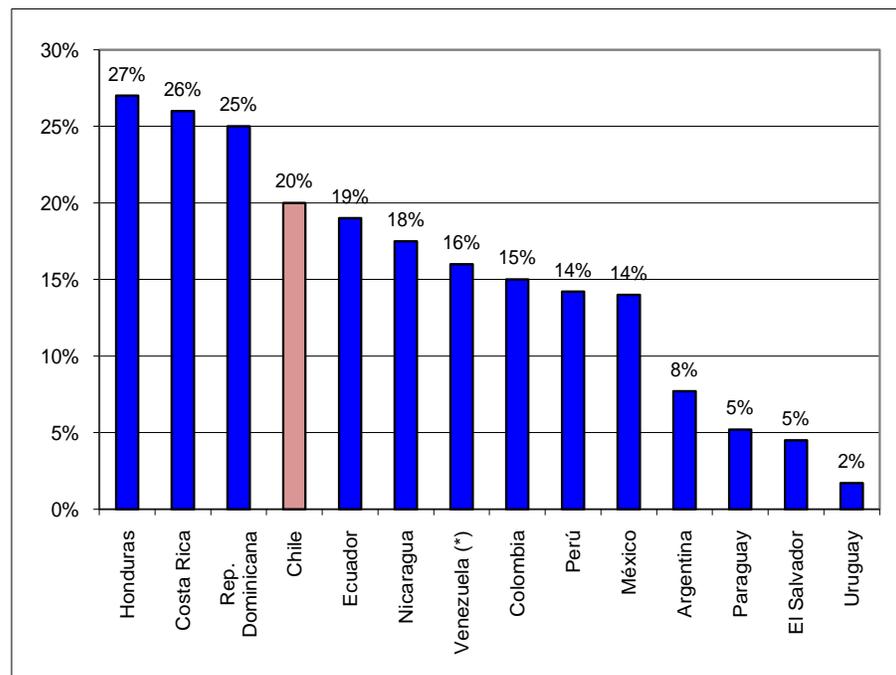
Si bien se trata de una cobertura territorial y marítima extensa, la autoridad ha manifestado que en nuestro país aún hay ecosistemas que no tienen una adecuada superficie protegida y que una serie de especies animales y

³ Las áreas protegidas corresponden a espacios geográficos específicos y delimitados, cuyo objeto es la conservación de largo plazo de la biodiversidad del país, así como del patrimonio natural, cultural y valor paisajístico contenido en dicho espacio.

vegetales están en peligro por falta de una política en materia de protección y conservación. Pareciera probable, por lo tanto, que la autoridad busque asegurar que cada ecosistema del país tenga una superficie protegida, lo que sin una racionalización de las áreas ya existentes podría significar que aumente aún más la extensión de las áreas protegidas en el país.

Gráfico N° 1

Cobertura de áreas protegidas (como % del territorio nacional)



Fuente: *Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica*, FAO. (*) Venezuela reporta un 55% del territorio nacional como área protegida, pero solo 16% del territorio nacional es manejado como tal. El resto es una categoría de manejo integral dentro de un contexto de ordenamiento territorial.

De acuerdo a lo anunciado, el nuevo Servicio debiera ordenar y reclasificar en 8 categorías de protección las clasificaciones existentes, cuyo objetivo sea la protección de la naturaleza y la biodiversidad. Esto supondría establecer distintos niveles de restricciones a las actividades que en ellos puedan realizarse, partiendo desde la investigación hasta el uso productivo

sustentable. La idea sería luego adecuar estas categorías a las que propone la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), quien ha consensuado 7 categorías de manejo en función de los objetivos buscados, definiendo distintos niveles de prohibiciones y restricciones de actividades.

Cuadro N° 3

Categorías de la UICN para áreas protegidas

	Categoría	Definición	Gestionadas principalmente con fines de:
Ia	Reserva Natural Estricta	Áreas estrictamente protegidas reservadas para proteger la biodiversidad así como los rasgos geológicos / geomorfológicos en las cuales las visitas, el uso y los impactos están estrictamente controlados y limitados para asegurar la protección de los valores de conservación. Estas áreas protegidas pueden servir como áreas de referencia indispensables para la investigación científica y el monitoreo.	Protección estricta
Ib	Area Natural Silvestre	Áreas generalmente no modificadas o ligeramente modificadas de gran tamaño, que retienen su carácter e influencia natural, sin asentamientos humanos significativos o permanentes, que están protegidas y gestionadas para preservar su condición natural.	Protección estricta
II	Parque Nacional	Grandes áreas naturales o casi naturales establecidas para proteger procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y ecosistemas característicos del área, que también proporcionan la base para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles.	Conservación y protección del ecosistema
III	Monumento Natural	Se establecen para proteger un monumento natural concreto, que puede ser una formación terrestre, una montaña submarina, una caverna submarina, un rasgo geológico como una cueva o incluso un elemento vivo como una arboleda antigua. Normalmente son áreas protegidas bastante pequeñas y a menudo tienen un gran valor para los visitantes.	Conservación de los rasgos naturales
IV	Áreas de Gestión de Hábitats/Especies	Su objetivo es la protección de hábitats o especies concretas y gestión refleja dicha prioridad. Muchas de estas áreas protegidas van a necesitar intervenciones activas habituales para abordar las necesidades de especies concretas o para mantener hábitats, pero esto no es un requisito de la categoría.	Conservación mediante gestión activa
V	Paisaje Terrestre y Marino Protegido	Área protegida en la que la interacción entre los seres humanos y la naturaleza ha producido un área de carácter distintivo con valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos; y en el que salvaguardar la integridad de dicha interacción es vital para proteger y mantener el área, la conservación de la naturaleza y otros valores.	Conservación de paisajes terrestres y marinos y ocio
VI	Área protegida con Gestión de los Recursos	Estas áreas conservan ecosistemas y hábitats, junto con valores culturales y sistemas tradicionales de gestión de recursos naturales asociados a ellos. Normalmente son extensas, con una mayoría del área en condiciones naturales, en las que una parte cuenta con una gestión sostenible de los recursos naturales, y en las que se considera que uno de los objetivos principales del área es el uso industrial y de bajo nivel de los recursos naturales, compatible con la conservación de la naturaleza.	Uso sostenible de los recursos naturales

Fuente: Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas, UICN.



La primera preocupación que surge es que la localización de los recursos naturales viene dada y no es, por lo tanto, reubicable. Si las clasificaciones siguen el criterio de la UICN habría sectores donde prácticamente no se podrá hacer nada; parece entonces legítimo preguntarse ¿qué pasa si en el futuro se descubren grandes recursos explotables y éstos se encuentran dentro de las áreas protegidas? ¿Sería más razonable no tocar el área o desarrollar el proyecto con las debidas medidas de mitigación y compensación que suplan los eventuales daños medioambientales causados? Pareciera socialmente más deseable aprobar proyectos, cualquiera sea su ubicación, en la medida que sea posible establecer medidas de mitigación y compensación que permitan entregar un valor ambiental igual o mayor al daño causado. Vale decir, con una ponderación adecuada de beneficios y costos es posible establecer la conveniencia o no de llevar a cabo un proyecto de inversión y no prohibirlos *a priori*.

Por su parte, tampoco es razonable que para poder ejercer una actividad se deba desafectar el área. Es posible que el proyecto no sea incompatible con el objeto a proteger y, por tanto, no tiene sentido pedir la desafectación, cuyas consecuencias pueden ser mucho menos deseables, pues no habría plan de manejo. Además, exigir la desafectación es reconocer implícitamente que en las áreas de protección no se puede realizar actividad económica.

El problema es que no es claro si el proyecto de ley admite el desarrollo de actividades productivas sustentables, como era el espíritu contemplado en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. El proyecto de ley solo señala en algunas categorías las actividades que sí pueden desarrollarse, lo que dice relación, básicamente, con actividades educación, investigación científica y, en algunos casos, recreación y turismo (Art. 14º al 21º), las cuales no son por definición inocuas, también tienen impacto. Respecto de actividades de desarrollo sustentable poco se explicita, lo que genera dudas respecto de las posibilidades reales que habría de desarrollar actividades productivas en las áreas protegidas.

La duda es particularmente atingente tras el escenario que generó el caso Barrancones, donde el Presidente Piñera se refirió a la incompatibilidad de desarrollo de actividades productivas “en lugares cercanos” a áreas protegidas, aun cuando éste hubiere cumplido las exigencias medioambientales. Lo anterior sienta un desafortunado precedente y ha dado paso a una serie de iniciativas parlamentarias que buscan no solo restringir la actividad productiva en áreas protegidas y sus cercanías, sino que exigen plebiscitos comunales para aprobar proyectos productivos e incluso abogan por la relocalización obligada de aquellos proyectos que ya

están operando, por cierto, con la debida aprobación de su estudio de impacto ambiental.

En consecuencia, el riesgo es que el proyecto de ley en discusión se convierta en un portador de malas noticias para la libertad de emprendimiento, consagrada en la Constitución. Esto, porque no trata tan solo de la creación de un Servicio, sino de regular distintos instrumentos de gestión ambiental en biodiversidad que, en nombre de la protección y conservación medioambiental, podría significar imponer restricciones severas y eventualmente exageradas a la actividad productiva.

Para ilustrar lo anterior, veamos el caso de los parques nacionales. La autoridad ha señalado que éstos serían homologados a la categoría II de la UICN. La categoría II, según señala la UICN “proporciona la base para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas, y de visita que sean ambientalmente y culturalmente compatibles”. Lo anterior parece descartar una serie de actividades que hoy sí serían factibles de realizarse previa aprobación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Cabe recordar, como se mencionó anteriormente, que los parques nacionales representan nada menos que 12% del territorio nacional. Este territorio – más otros que pudieran sumarse, en virtud de la supuesta subrepresentación existente⁴–, quedaría sujeto a restricciones posiblemente absolutas para la realización de actividades económicas y productivas, estando solo permitidas las visitas turísticas y la infraestructura necesaria para ello.

Es evidente que el no permitir bajo ninguna condición que se generen actividades económicas en ciertos territorios puede tener consecuencias nefastas para el país. Excluir territorio del desarrollo y establecer áreas como no aptas para la actividad productiva se asemeja peligrosamente a la planificación territorial. La libertad de emprender, como se ha dicho, incide directamente en la generación de valor, la creación de empleo, el suministro de bienes y servicios y la calidad de vida de las personas, todo lo cual importa un beneficio para la sociedad. Si la acción humana tiene consecuencias no deseadas, generalmente, es posible diseñar medidas que mitiguen o compensen esos daños.

Defender el desarrollo no debe, sin embargo, ser interpretado como antagónico a promover el cuidado del medio ambiente. Por el contrario, es importante y deseable la conveniencia de prevenir y evitar las externalidades

⁴ La principal meta de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, en concordancia con la Convención sobre la Diversidad Biológica, ratificada por Chile en 1994, es proteger el 10% de todos los ecosistemas más relevantes.



negativas que ciertas actividades puedan generar en otras personas y en el medio ambiente. De hecho, el Art. 19, número 8° de la Constitución Política de Chile así lo consigna⁵. Consistente con ello, el uso sustentable en áreas protegidas supone que la actividad debe ser compatible con la finalidad para la cual fue creada el área protegida.

Para cumplir con lo anterior, sería conveniente que no sean las actividades específicas las que se prohíban, sino los daños que pudieran generar las actividades, cualesquiera sean éstas. En particular, no resulta razonable que, por ejemplo, se acepten las actividades turísticas y no otras de carácter productivo, cuando las primeras podrían en ciertas circunstancias generar incluso mayor impacto (intervención) que las segundas. En consecuencia, lo que realmente debiera definirse es la compatibilidad del desarrollo de actividades con el bien o valor específico que se quiere proteger, y no prohibir actividades *per se*. Es, de hecho, posible que existan actividades que no generen intervención o daño alguno en el bien que se busca proteger (por ejemplo, una actividad minera subterránea), como también es factible que, con las debidas exigencias a las actividades, se logre un nivel de protección incluso mayor que con prohibiciones absolutas.

Lo anterior aboga porque la definición del área protegida se haga en función del objetivo a lograr y no como una planificación de actividades a desarrollar. En este contexto, al establecer categorías se debieran definir las condiciones a ser preservadas en función del objetivo, valor o bien protegido. En virtud de ello se debiera poder evaluar el grado en que la actividad productiva afecta el objetivo protegido. La finalidad, en este caso, sería impedir que las actividades degraden el objetivo, y no definir *a priori* las actividades que se pueden o no realizar, independiente del efecto que generan sobre el objetivo buscado.

En síntesis, lo razonable es que cualquier actividad sea aceptada en la medida que la naturaleza y el volumen de la actividad propuesta indiquen la compatibilidad de las actividades del proyecto con los objetivos de las áreas protegidas. Lo anterior es de alguna manera contradictorio con la visión de la autoridad que ha manifestado que el proyecto de ley es una oportunidad para generar marcos claros y específicos sobre qué actividades son posibles de desarrollar en las distintas categorías de las áreas protegidas. Por el contrario, la legislación debiera servir para establecer condiciones y

⁵ El Art. 19, número 8° de la Constitución establece “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

procedimientos que garanticen el respeto por el bien protegido y condicionen a ello la aprobación de los proyectos.

En línea con lo anterior, el proyecto de ley debiera abordar los criterios con que se definirán las áreas protegidas. En términos conceptuales, resulta aceptable que la sociedad, a través del Estado que la representa, defina áreas en que se quiera proteger la flora, fauna u otros, siempre que sea un objetivo real, justificado y financiable. En este sentido, la declaración de áreas protegidas debiera contar no solo con definiciones claras del objetivo a proteger, sino también con el financiamiento para lograrlo. Esto último es relevante, pues nada se gana declarando áreas protegidas si no existe el presupuesto para implementar planes de prevención o conservación, de modo que la declaración de áreas protegidas debe ir de la mano de un presupuesto público propio para ello.

Resulta, por lo tanto, relevante que se cumplan ciertos requisitos para declarar áreas protegidas en el país, las cuales se resumen en:

- Definir el objetivo a proteger y, según ello, determinar la categoría y la cobertura territorial del área protegida.
- Contar con el financiamiento necesario para garantizar el cumplimiento del objetivo para el cual se declara un área protegida. El Estado debe disponer del presupuesto necesario para implementar las medidas de prevención y conservación que cumplan con el objetivo planteado. Proteger significa tomar medidas y ejecutar planes que deben ser financiados, lo que se suma a eventuales pagos por expropiaciones de terrenos privados. Estos gastos deben estar contemplados para evitar el riesgo de dejar áreas protegidas en el abandono, lo que puede ser peor que no afectar el territorio.
- Definir claramente las condiciones que deben preservarse en el área protegida. Ello permite planificar sobre la base de condiciones y no de actividades. Definidas las condiciones se logra entregar un marco claro de objetivos y fiscalizar sus logros, ya sea que el área protegida se encuentre bajo la gestión del Servicio o de terceros.
- Disponer de criterios objetivos para aprobar o rechazar los proyectos. Los proyectos deben evaluarse en cuanto a su compatibilidad con el objeto o bien protegido, ya sea dentro o en la cercanía del área protegida. De este modo se garantiza que solo se aprueben los proyectos si éstos toman los resguardos necesarios para con el objeto de protección definido. Se requiere, por lo tanto, contar con procedimientos que evalúen los daños y los reduzcan o compensen,



siendo necesario evitarlos del todo, con el consecuente rechazo al proyecto, solo cuando estos daños son superiores a los beneficios de realizar la actividad productiva.

En síntesis, tanto los criterios a utilizar en la definición y categorización de áreas protegidas, así como las restricciones a la actividad que pudieran imponerse, ameritan ser estudiados y, eventualmente, replanteados respecto a lo que propone el proyecto de ley.

2.3. Algunas interrogantes particulares al proyecto de ley

Existe una serie de temas adicionales que se suman al debate en torno al proyecto de ley que crea el SBAP. En efecto, algunos aspectos no cubiertos o no suficientemente explicitados levantan interrogantes que debieran ser abordadas en el corto plazo para evitar la incertidumbre y eventual paralización de proyectos de inversión. Algunos de estos aspectos se señalan a continuación, si bien solo se pretende presentar un análisis preliminar y no exhaustivo del proyecto de ley, que aún requiere de una mirada más especializada desde el punto de vista de los sectores productivos.

1. Si se definen prohibiciones más estrictas en áreas actuales o futuras donde ya se ha iniciado la operación de actividades productivas, ¿qué pasa con las obras o instalaciones productivas ya realizadas? En Chile hay antecedentes recientes de cambio de normativa con efecto retroactivo que afectaron a las plantas existentes, como fue la dictación de la norma de emisión de centrales termoeléctricas. ¿Habría obligación de relocalizar? ¿Quién asumiría ese costo? Las leyes no pueden imponerse con el fin de lograr un objetivo común, pero que lo paguen algunos; el costo que resulta de un cambio legislativo que cambia las condiciones vigentes debiera ser financiado por el Estado.
2. ¿Qué pasa con los proyectos que hoy están en el SEIA, cuya localización corre el riesgo de ser redefinido en una categoría de áreas protegidas con restricciones más estrictas? Ello genera un marco de incertidumbre en relación a sus posibilidades reales de desarrollo, lo que se ve agudizado por la ausencia de normas transitorias, corriendo el riesgo de una paralización de los proyectos en carpeta.

3. ¿Habrá situaciones de excepción que den alguna viabilidad a los proyectos en áreas cuya categoría sea más estricta en relación al desarrollo de actividades productivas? En la Ley de Bosque Nativo, por ejemplo, hay normas de excepción, cual es el caso cuando un proyecto es declarado de interés público. El proyecto de ley en discusión parece no contemplar esta posibilidad.
4. ¿Qué pasa con el subsuelo del área protegida? Puede que un proyecto de inversión dentro o en la cercanía del área protegida afecte el subsuelo del área, pero que no incida en el bien o valor protegido. ¿Cómo se abordarán estas situaciones?
5. ¿Qué se entiende por protección del “valor paisajístico” al que se refiere el Art. 2º cuando define las áreas silvestres protegidas?
6. ¿Cuál es la situación legal de los sitios prioritarios? El período que transcurre para que un sitio prioritario sea declarado área protegida puede alcanzar hasta 3 años (Art. 22º). No es claro si durante este período es posible realizar algún tipo de actividad en los sitios respectivos o si significará una paralización de cualquier intento de desarrollo productivo en la zona.
7. Los planes de manejo de las áreas protegidas del Estado son aprobados por el Director Nacional, previo acuerdo del Comité Técnico (Art. 30º). ¿Qué pasa con los planes de manejo en áreas protegidas de propiedad privada?
8. ¿Qué tipo de concesiones son factibles en las áreas protegidas? (Art. 32º al 45º) No es claro si la posibilidad de otorgar concesiones que contempla el proyecto de ley abre una opción de desarrollo de actividad productiva sustentable o no. Ello, generalmente, termina en un conflicto en torno a la interpretación de la ley, lo que judicializa los procesos.
9. Las concesiones en áreas protegidas del Estado se otorgarán por decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, que deberá contar con la firma del Ministro de Bienes Nacionales, o por la resolución del Director Nacional, dependiendo de la “naturaleza de los derechos conferidos y el monto de las prestaciones” (Art. 32º). ¿Cuáles serán los parámetros para definir tal distinción, más allá de que el monto de concesión sea o no superior a 1.500 UTM (Art. 39º)?
10. ¿Bajo qué condiciones el Comité Técnico podrá estipular que una concesión en áreas protegidas del Estado se pueda entregar por asignación directa (Art. 35º letra f)? Se debieran definir y normar las

situaciones particulares que permiten asignaciones directas de las concesiones para evitar discrecionalidades.

11. ¿Existe alguna instancia de reclamación en caso que las partes no queden conformes con las resoluciones del Comité Técnico en materia de otorgamiento de concesiones (Art. 35º letra I)? ¿Es posible un reclamo ante la justicia?
12. ¿Cuándo podría el Estado rescindir de quedarse con las mejoras de la concesión (Art. 43º)? Se debiera señalar expresamente que siempre será de beneficio fiscal al término de la concesión toda mejora que sea necesaria para mantener las condiciones de prevención y conservación.
13. Habiendo prohibiciones al desarrollo de actividades productivas en áreas protegidas, ¿cómo evitar que privados comiencen a afectar áreas en los lugares bajo estudio para el desarrollo de proyectos a fin de evitar que se lleven a cabo? Se requiere de procesos objetivos, con criterios técnicos y transparentes que permitan cumplir con la obligación que tiene el SBAP de revisar los costos y beneficios que signifiquen la afectación de dichas áreas (Art. 47º) y lo mismo para permitir su eventual desafectación (Art.48º).
14. El Art. 60º establece que las funciones de fiscalización en las áreas silvestres protegidas del Estado “estarán a cargo de las personas que tienen a su cuidado las áreas silvestres protegidas”. Lo anterior deja por tanto a estas personas como juez y parte, ¿cómo podrían fiscalizar su propia labor?
15. El Art. 61º establece como infracciones a la ley una serie de acciones realizadas dentro de las áreas silvestres protegidas del Estado, las que incluyen remover arena, cortar plantas, recolectar semillas, etc. Estas infracciones resultan razonables cuando el área está bien definida y delimitada y existen entradas de acceso e información disponible para los visitantes. No es difícil imaginar que de no existir la suficiente información y publicidad respecto de las conductas penadas es muy probable que los visitantes incurran en infracciones por desconocimiento. Cabe señalar, además, que no es claro qué intensidad de la conducta conduce al delito, sobre todo cuando se definen en términos tan generales como “provocar contaminación acústica, lumínica, atmosférica o visual (letra i). ¿Significa que se establecerán normas adicionales a las ya existentes en esta materia?

16. Respecto de las infracciones fuera de las áreas silvestres protegidas del Estado con el objeto de resguardar la biodiversidad (Art. 67º), nuevamente surgen dudas respecto de la comunicación y publicidad que pueda entregar el SBAP respecto de las especies catalogadas en categorías de amenaza o sujetas a un plan de recuperación, conservación y gestión (letra b). La falta de información puede conducir a infracciones por desconocimiento de la materia. Igualmente, ¿qué se entenderá por “obstaculizar las labores de inspección de los funcionarios correspondientes” (letra f) si no existe previa notificación a los propietarios?

Pese a las dudas y aprensiones respecto de algunos aspectos del proyecto de ley, como las que se han mencionado, éste tiene también una serie de elementos positivos que sería importante conservar y defender en el transcurso de la tramitación legislativa. Entre ellos destacan los siguientes:

- a. La interferencia estatal queda limitada a los terrenos de propiedad públicas, quedando la afectación de áreas privadas sujeta a la aprobación voluntaria de sus propietarios, ya sea porque recibe algún beneficio a cambio o porque se les expropia. En efecto, el SBAP tiene por encargo promover la afectación de áreas privadas cuando así lo amerita, pero no se fuerza su ingreso al sistema. Lo anterior es razonable, pues no se pueden imponer restricciones a la actividad en terrenos privados, salvo que para ello se expropie el área con la respectiva compensación económica.
- b. Resulta adecuado separar las funciones de conservación de las actividades de fomento. La primera dice relación con la aplicación de medidas de prevención y conservación, mientras la segunda se refiere a actividades de fomento para el crecimiento y desarrollo sectorial. Es así como el fomento de actividades agrícolas y forestales, ganaderas, la pesca y la acuicultura siguen en manos de los ministerios sectoriales y quedan fuera del ámbito del Ministerio de Medio Ambiente. El uso sustentable productivo sigue, por lo tanto, regulado sectorialmente, pero se asegura que la actividad se realice de manera ambientalmente sustentable, siendo los criterios de uso sustentable propuestos por el Ministerio de Medio Ambiente y el SBAP.
- c. Es positiva la participación del Consejo de Ministros en la toma de decisiones (como la creación de áreas protegidas, Art. 23º), lo que constituye una oportunidad para darle sustento político a las decisiones del Ministerio de Medio Ambiente, resguardando, a su vez, los intereses legítimos de cada uno de los ministerios sectoriales.

Adicionalmente, el Consejo de Ministros aprueba la declaración de áreas protegidas, lo que evita decisiones arbitrarias que terminen por limitar innecesariamente el desarrollo productivo del país.

- d. La creación de un fondo concursable también resulta positivo y siempre mejor que entregar subsidios directos que tienden a ser más discrecionales. El proyecto de ley señala que las fuentes de financiamiento de este fondo son el presupuesto público, la cooperación internacional y recursos obtenidos por otros conceptos (Art. 10º). Sería aconsejable que este fondo recibiera aportes de terceros que se contemplen como medidas de compensación. En particular, se debiera aprovechar la posibilidad de destinar recursos a este fondo y con él apoyar las actividades propias de los mismos servicios que en muchas ocasiones resultan deficientes por falta de recursos. En este sentido, se podrían mejorar considerablemente los estudios que realice el propio Ministerio de Medio Ambiente y el SBAP, destino que puede resultar socialmente mucho más rentable que tantas otras medidas de mitigación que se han exigido a los proyectos en el pasado.

2.4. Conclusiones

La creación del SBAP puede ser positiva en muchos aspectos, pero la aplicación de sus atribuciones podría tener un resultado muy restrictivo para el desarrollo de actividad productiva en determinadas áreas del país. No es el espíritu que imperó en la ley original de medio ambiente, donde no existen prohibiciones *a priori*, sino que se establece que cada proyecto debe evaluarse a la luz de sus efectos para decidir, de acuerdo a ello, su aprobación o rechazo. No es posible descartar de antemano proyectos que tienen la posibilidad de compensar con creces los eventuales daños generados.

En este contexto, el proyecto de ley que crea el SBAP va mucho más allá de la mera creación de un servicio público, puesto que establece instrumentos de gestión para la protección de la biodiversidad y preservación de la naturaleza que pueden constituir obstáculos importantes para el desarrollo de actividad productiva en el país. A ello se suma la creciente oposición pública a todo tipo de proyectos de envergadura, sobre todo en el área energética.

Es de esperar que, de prosperar la iniciativa, se evalúe adecuadamente la clasificación de las distintas áreas protegidas, tomando en consideración que condenar a la inactividad productiva áreas importantes del país solo podría postergar el necesario impulso para nuestro desarrollo socioeconómico. En este contexto, lo que se requiere es flexibilizar las normas y no rigidizarlas aún más, haciendo que proporciones importantes del territorio nacional se vuelvan intocables, a cualquier costo. Por el contrario, el principio básico debe seguir siendo que los recursos naturales sean susceptibles de ser usados en forma sostenible, conforme a reglas y normas bien definidas. En este sentido, se debiera permitir el uso productivo en cualquier área, pero con diversos niveles de restricciones que permitan cuidar los objetivos para los cuales fue decretada la protección de dicha área.

Se requiere, por lo tanto, fortalecer el sistema de evaluación ambiental, basándolo en criterios técnicos y objetivos que sirvan como base para la aprobación o rechazo de proyectos de desarrollo. En particular, los sistemas de evaluación de impacto ambiental deben velar porque existan procedimientos apropiados y objetivos, que sean capaces de predecir los efectos adversos de los proyectos para la diversidad biológica, con miras a evitarlos y reducirlos lo más posible. En la medida que éste y otros instrumentos de conservación ambiental se desarrollen apropiadamente (planes de conservación, educación ambiental, etc.), la tarea no debiera centrarse tan prioritariamente en las áreas protegidas, como resulta de la situación actual. La evidente desconfianza en los instrumentos de gestión existentes impone, de hecho, una dura carga para el desarrollo económico del país.

Por último, resulta importante gestionar recursos internacionales que, conforme a lo establecido en el Convenio de Diversidad Biológica, permitan que países desarrollados proporcionen recursos para que los países en desarrollo puedan costear los gastos adicionales que le signifiquen la aplicación de medidas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los convenios internacionales suscritos.