

Observaciones al Anteproyecto de reglamento que regula la clasificación de ecosistemas según estado de conservación y la elaboración de los planes de manejo para la conservación de ecosistemas amenazados (artículos 30 y 31 de la Ley Nº 21.600 SBAP)

El Ministerio de Agricultura, mediante sus servicios e instituciones dependientes, revisó el anteproyecto en consulta y considera que el documento tiene espacio de mejora, cuyos elementos se comunican en el presente documento de observaciones.

1. Observaciones generales

- **Sobre la certeza jurídica.** La clasificación de un ecosistema en una categoría de conservación, no tiene consecuencias jurídicas claras, más allá de que gatilla la elaboración de un plan de manejo. A diferencia de la clasificación de especies, en la que una categoría determinada tiene consecuencias específicas, por ejemplo, la clasificación de un animal “En Peligro” conlleva la prohibición de caza. La clasificación de ecosistemas no tiene un efecto claro, lo que causa inseguridad para aquellos que habitan en el interior de zanas que pudieran clasificarse, no pudiendo prever los efectos jurídicos hasta que el plan de manejo respectivo se publique. En este sentido, de manera general, se sugiere definir alcances, especificar criterios y otros elementos que vayan en la línea de proveer certezas jurídicas.
- **Sobre la participación temprana y vinculante.** En relación con el procedimiento para la clasificación de ecosistemas, se sugiere la participación temprana y vinculante de los organismos públicos con competencias directas en las materias que se prevén en los planes de manejo, con el objetivo de entregar oportunamente los antecedentes necesarios y que estén disponibles al momento de elaborar la nómina de ecosistemas a clasificar (art. 27). En general, se sugiere establecer mecanismos de coordinación vinculantes durante todas las etapas (incluyendo elaboración e implementación de planes), con el fin de generar los necesarios consensos técnicos, así como la necesaria coherencia normativa, reglamentaria y de planificación territorial.
- **Enfoque social y económico.** El reglamento está en línea con los compromisos internacionales en materia de biodiversidad y a recomendaciones de la OCDE, buscando fortalecer la conservación del patrimonio natural del país, con políticas ambientales responsables. En la misma lógica, se sugiere que el reglamento considere otras recomendaciones de la organización relacionadas con la promoción del bienestar económico y social. En virtud de lo anterior, se recomienda reforzar la consideración de aspectos sociales, culturales y económicos, ponderar los efectos que pueda tener el reglamento y la aplicación de restricciones con gradualidad o transitoriedad, así como también contemplar metodologías de priorización, una zonificación o levantamiento de áreas productivas previas, aspecto que podría ser determinante en la priorización de áreas y abordaje de amenazas. Al respecto, se sugiere establecer estrategias que contemplen, entre otros elementos, lo siguiente:
 - Zonificación priorizada e identificación de zonas de uso mixto.
 - Mecanismos para establecimiento de corredores ecológicos.
 - Mecanismos de incentivo económico (subsidios, créditos o beneficios fiscales) o técnico (capacitación y asistencia) para prácticas sostenibles y producción regenerativa.
 - Transición gradual o progresiva, es decir, establecer plazos y etapas de adaptación para ajuste de prácticas o reconversión, disminuyendo o evitando pérdidas económicas.
 - Sistemas de certificación ambiental y productivos
 - Contenido de planes de manejo que incluyan el impacto en la economía local y social, reforzando pilar social en un marco de transición justa.
- **Gradualidad y apoyo para la transición.** Se sugiere que las medidas establecidas en los planes consideran la gradualidad en su implementación, y que esto quede consignado en el reglamento, así como también se recomienda considerar asistencia a las comunidades y rubros productivos afectados por las nuevas medidas provenientes de los planes de manejo.

- **Participación con enfoque territorial.** Se sugiere considerar la participación de actores clave de las comunidades que pudieran verse impactadas por los efectos de los planes de manejo, tanto en la elaboración (adicional a la consulta pública general dispuesta en el Anteproyecto), como en la implementación, lo que ayudará también al monitoreo y cumplimiento.
- **Coherencia normativa.** Respecto de los planes de manejo para la conservación de ecosistemas amenazados, de cumplimiento obligatorio para los servicios públicos competentes, el anteproyecto indica que se deberán establecer requisitos para la elaboración de planes de manejo de recursos naturales o para el otorgamiento de permisos sectoriales, lo que afecta directamente la aplicación de la legislación forestal, siendo capaz de modificar los requisitos actuales para la aprobación de un plan de manejo, actualmente utilizados por CONAF para autorizar las cortas o intervenciones de bosques y formaciones xerófitas, o restringir las actividades permitidas. Al establecer requisitos para el otorgamiento de permisos sectoriales, estos planes se superpondrían a las actuales normas del sector forestal. Este es un aspecto crítico que se debe subsanar ya que, además, se entiende que un plan puede causar la revisión de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) ya aprobada, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 25 quinquies de la ley 19.300, según se indica en el art. 41 del anteproyecto en revisión. En consecuencia, de la forma en que está planteado el anteproyecto, genera incerteza jurídica, para los titulares de proyectos, que deberán considerar que, aun cuando se les apruebe su RCA, los requisitos exigidos pueden variar, no así las condiciones del área o las variables ambientales. En este sentido, el reglamento debe dejar en claro cuándo se hará aplicable esta norma, dado que un plan en sí mismo no cambia las variables ambientales, que es el requisito exigido por el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, sino que cambian los requisitos o exigencias.
- A fin de evitar duplicidades, se considera necesario explicar la relación e interacción del reglamento con las atribuciones del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).
- Se sugiere, en términos generales, elaborar diagramas de flujo para facilitar comprensión de procedimientos del reglamento.

2. Observaciones específicas

- Pag. 1 punto 5. borrar palabra "artículo" (está repetida dos veces seguidas "artículo artículo 37")
- Art. 2. Se sugiere evaluar la inclusión de la definición de "ecosistema de referencia", siendo este el ecosistema en su condición a alcanzar en términos de estructura, composición y funcionalidad, al final de la aplicación del Plan. Además de utilizar el concepto donde corresponda en el reglamento.
- Art. 3. Se sugiere considerar, según clasificación recomendada por la UICN, la categoría "No evaluado" (revisar: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-010.pdf>).
- Art. 4. Se sugiere incluir los criterios para evaluar el riesgo de colapso de los ecosistemas (<https://iucnrle.org/es/categorias-criterios-lre>):
 - A) Reducción en la distribución geográfica,
 - B) Distribución geográfica restringida,
 - C) Degradación ambiental,
 - D) Interrupción de los procesos o interacciones bióticas y
 - E) Análisis cuantitativo que estima la probabilidad de colapso del ecosistema.
- Art. 4. Se debe poner especial atención en formaciones azonales en las que no se puede aplicar el criterio de distribución restringida si el patrón de distribución es natural.
- Art. 4. Es necesario definir los ecosistemas a clasificar y trabajar en función del grado de artificialización. Asimismo, debe considerarse que existen ecosistemas que se han modificado a través del tiempo con prácticas culturales en el país, destinados, principalmente, a la producción silvoagropecuaria. En consecuencia, se debería definir qué ecosistemas silvoagropecuarios no deberían ser incluidos en la evaluación.

- Art. 5. Sobre la siguiente frase: "El colapso puede ocurrir cuando la mayoría de los componentes diagnósticos.....", se sugiere aclarar qué se entiende por mayoría, señalar cuáles son los componentes diagnósticos y cuáles son las funciones principales.
- Art. 5. Se señala que un ecosistema se considerará "colapsado" cuando (...) han desaparecido los componentes de este ecosistema, por tanto, se entiende la irreversibilidad del estado. Por otra parte, en el mismo artículo se hace mención de que el colapso puede ocurrir cuando la mayoría de los componentes han desaparecido y que se ha reducido su funcionalidad ecosistémica (hay reversibilidad). Se sugiere ajustar definición para evitar contradicción.
- Art. 11. Para la categoría de ecosistemas clasificados como "Datos insuficientes", se propone incluir acciones para remediar esta situación.
- Art. 12. Marco general de la evaluación nacional
 - Los humedales deben ser tratados descartando el criterio de distribución restringida en la mayoría de las ecorregiones.
 - Falta abordar la delimitación del ecosistema a clasificar, ya que esto es clave para aplicar el enfoque ecosistémico.
 - Se sugiere incluir a otros servicios públicos en la evaluación preliminar de ecosistemas a nivel nacional, especialmente cuando no existan antecedentes disponibles.
- Art. 13. Se requiere explicitar las excepciones en las que no se aplican algunos criterios de la evaluación para la clasificación de ecosistemas.
- Art. 14. Se considera que la clasificación de riesgo del ecosistema debe ser el resultado de la ponderación del análisis integral y consensuado por el comité asesor, y no necesariamente considerar el riesgo más alto obtenido por cualquiera de los criterios.
- Art. 15. Existe inquietud respecto de cómo se definirán los ecosistemas y sus extensiones, a fin de clarificar operativamente el alcance de los planes de manejo en el territorio y los responsables. Al respecto, es necesario conocer a priori como se definirá un ecosistema, una clasificación muy amplia puede mezclar ecosistemas distintos y generar inconsistencias; a modo de ejemplo, si se define el ecosistema de Estepa, es tan amplio que mezclaría la estepa de la puna seca, con la estepa altoandina, la mediterránea y la magallánica y claramente no son comparables. Las diferencias climáticas y edáficas del país, dificulta la determinación de ecosistemas a nivel nacional.
- Art. 15. Se sugiere que el reglamento establezca criterios para definir la necesidad de clasificar un ecosistema a nivel regional. En esta misma materia, el anteproyecto no señala como interactuarán las clasificaciones de un ecosistema que se han evaluado tanto a nivel nacional como regional, o si uno excluye al otro.
- Art. 17. Composición Comité para la clasificación de ecosistemas
 - Si participa un representante por cada organismo, no se puede aplicar la condición "que al menos la mitad de los representantes de cada organismo deberá ser mujer". Se sugiere indicar que, considerando la conformación en cuanto a titulares y suplentes, vele por que se cumpla el criterio de paridad de género.
 - Por la heterogeneidad de temas, áreas y competencias que presentan los servicios convocados, debería ser a lo menos dos integrantes por servicio y en los casos de las letras e) y f) debería mantenerse solo con tres representantes para ser homogéneos con los representantes de las letras c) y d).
 - Se sugiere incluir representante de la CONADI
 - Se sugiere que el Comité se subdivida en terrestre-plantas, terrestre-fauna, marítimo y dulce acuícola.
 - Se debe corregir "Instituto Nacional forestal", por "Instituto Forestal" (literal b)
- Art. 20. El Comité para la Clasificación de Ecosistemas no tiene las atribuciones esperadas para su envergadura. Se propone que, como mínimo, deban pronunciarse sobre la nómina de ecosistemas a clasificar, que elabora el SBAP, previo a enviarse al Ministerio de Medio Ambiente, ya que es en esta etapa donde se recopila información sobre los ecosistemas, donde los organismos sectoriales tienen la oportunidad de aportar con los antecedentes de manera directa.

De lo contrario, se visualiza que el Comité carece de peso y relevancia, ya que los participantes podrían solo participar en los procesos de participación abiertos.

- Art. 28. Sobre el inicio del Procedimiento, dado que la regulación afecta al territorio, es recomendable individualizar los actores que forman parte o hacen uso de este, con el fin de tener un análisis preliminar del impacto económico de la norma.
- Art. 37. señala que "...se oficializará mediante decreto supremo expedido por el Ministerio, el que deberá contener, al menos, la lista de ecosistemas, su nombre científico, su nombre común, en el caso que tuviese, y la categoría de conservación...". Existe un error, ya que se trata de ecosistemas no de especies que poseen nombre científico y común.
- Art. 38. Sobre la permanencia de la clasificación, se considera que la definición territorial o espacial es crítica, porque a nivel de funcionamiento no es tan válido extrapolar información. Se sugiere contemplar plazos de reclasificación.
- Art. 40. Sobre los Planes de Manejo de Ecosistemas Amenazados:
 - Se debe aplicar con un principio de excepcionalidad. Para tal caso se debe justificar, de lo contrario entrarían todos los casi amenazados.
 - Es importante aplicar principios de costos crecientes en la aplicación de medidas ambientales y contar con un catastro de usuarios/as del territorio.
 - Se debe considerar que los Planes de Manejo no contemplan medidas preventivas al recaer sólo en ecosistemas amenazados, ya que se dará prioridad a los planes de trabajo en la categoría de Vulnerable, por su impacto positivo al medioambiente y a la comunidad que afecte este reglamento.
 - Se sugiere revisar el concepto "Plan de manejo", que puede tener una acepción forestal y productiva. Evaluar utilizar "Plan de conservación".
- Art. 41. Contenido de los Planes de Manejo:
 - Se mencionan varios planes lo que puede confundir y elevar la burocracia (plan de manejo, plan de acción, plan operativo, plan de monitoreo). Se sugiere condensar en un solo plan principal (ej. Plan de conservación).
 - Se indica que "cada plan deberá contener, al menos, lo siguiente:". La incorporación del término "al menos" debe interpretarse como que el contenido detallado en los literales es un piso mínimo de antecedentes a incorporar. Es decir, pudieran incorporarse otros contenidos que no están detallados en el artículo. Esto genera incertidumbre, por lo que se sugiere precisar bajo qué criterios se deben incorporar nuevos contenidos, para evitar futuras interpretaciones y requerimientos adicionales no reglamentados.
 - Letra a): es esencial cuantificar la recuperación del ecosistema y definir brechas de mejora. El diagnóstico debe formar parte del proceso de clasificación del ecosistema en una categoría de amenaza. Además, se debe definir un estándar mínimo (ej: línea de base) de información sobre las amenazas. En relación con la "identificación de oportunidades y actores claves, que puedan contribuir al éxito del plan", se sugiere establecer medidas operativas que funcionen como incentivos locales, por ejemplo: apoyo al ecoturismo, planes de empleos relacionados a las acciones de conservación, etc.
 - Letra c): es importante considerar el uso histórico del territorio, cambios de sitios y grado de artificialización para generar excepciones dentro de ecosistemas clasificados en alguna categoría de amenaza. El plan de acción debe considerar la restauración de composición, estructura y función del ecosistema amenazado.
 - Letra d): debe incluir una evaluación del impacto económico en áreas privadas.
 - Letra h): debe considerarse en condición o exigencia al uso del suelo, los instrumentos de planificación territorial establecidos, las autorizaciones efectuadas por el art. 55 de la LGUC, las subdivisiones prediales, medidas sanitarias para el control de enfermedades y plagas, y las inversiones obras de riego y drenaje. En relación con la indicación de "explotación de especies", está en términos genéricos, debiendo especificarse a especies nativas protegidas. Se deben tener en cuenta las normas que regulan el uso de especies y las competencias de otras instituciones.

- Art. 42. Al señalar “manejo adaptativo”, es necesario definir claramente la brecha que se debe mejorar.
- Art. 43. Respecto a la obligatoriedad de los planes, se debe disponer de recursos de dotación y de operación.
- Art. 44. Se sugiere incluir dentro de los criterios de priorización, el número de especies amenazadas que lo componen o especies emblemáticas. Asimismo, se sugiere considerar el impacto que un plan podría tener económicamente en una comunidad.
- Art. 47. Se sugiere establecer los criterios que definan la conformación del Comité Operativo Ampliado
- Art. 55. Señala que, respecto de la consulta gobiernos regionales, municipalidades y órganos públicos, “...Los pronunciamientos a que se refieren los artículos 54 y 55 serán indicativos y no vinculantes.” Al respecto, se considera que no va en línea con los aspectos de trabajo conjunto que la misma ley 21.600 mandata. Se solicita adecuar este párrafo, toda vez que los órganos a consultar tienen competencia territorial sobre el ecosistema o bien responsabilidad en la implementación, por lo que se requiere que el pronunciamiento sea vinculante. A mayor abundamiento, cuando estos planes recaigan sobre recursos regulados por la Ley N° 20.283, el procedimiento debería considerar una instancia de trabajo entre estos servicios, y la solicitud específica, vinculante, de la opinión de CONAF, sobre el contenido de un plan, cuando corresponda.
- Art 62. Se requiere revisar la responsabilidad de fiscalización de los planes de manejo en el sentido de que los que implementen no sean los mismos que fiscalicen.
- En cuanto a la implementación y fiscalización de los planes de manejo, el anteproyecto de reglamento, en sus artículos 62°, 63° y 64°, contempla que se podrá firmar convenios entre los Servicios con competencia, y que el Servicio podrá trabajar conjuntamente con servicios públicos sectoriales competentes, lo que sería facultativo y dependiente de lo que establezca el mismo Servicio, en contravención de lo mandado en el artículo 31° de la Ley N° 21.600, que establece que el Servicio deberá trabajar conjuntamente con el servicio público sectorial competente, a fin de asegurar una adecuada coordinación tanto en la elaboración como en la implementación y fiscalización del plan. Por tanto, se sugiere ajustar texto para consigne de manera clara el trabajo conjunto vinculante.
- Art. 64. Fiscalización y Cumplimiento
 - En caso de delegación de acciones por parte del SBAP, tiene que considerar que, además de establecer convenios, esto debe estar acompañado de dotaciones y presupuesto para realizar las labores encomendadas. Además, es posible que se tenga en diseño el aumento actividades, las cuales no necesariamente son proyectadas o financiadas.
 - Tanto para SBAP o instituciones sectoriales, se debe disponer de claridad en mecanismo y facultades de fiscalización y verificación de incumplimientos, responsabilidades y sanciones. Toda vez que hay ecosistemas que pueden incluir la concurrencia de más de una institución.
 - Se sugiere indicar qué ocurre si no se cumplen los planes de manejo.
- Se solicita que los miembros de los Comités Operativos conformados para la elaboración de los planes de manejo tengan poder de decisión sobre las acciones que se implementen en el marco de dichos planes, sobre todo, cuando se trate de las materias de sus propias competencias. Esto, se relaciona con la necesidad de considerar los recursos humanos y materiales de las instituciones implementadoras, además de lograr acuerdos y consensos técnicos. Asimismo, falta clarificar en qué se traduce la cooperación ni cómo se resolverán los conflictos de competencia en materia de implementación y fiscalización de los planes. Por ejemplo, en caso de que el plan de manejo para la conservación contemple acciones recaídas en recursos naturales renovables regulados por la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, el SBAP deberá trabajar conjuntamente con el servicio público sectorial competente, en este caso CONAF, a fin de asegurar una adecuada coordinación tanto en la elaboración como en la implementación y fiscalización del plan.