

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS HUMEDALES EN CHILE

Aplicación en Chile de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Habitat de Aves Acuáticas

Memoria de Prueba presentada como requisito para optar
al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

SUSAN DENISE HEIMLICH MAC-ADOO

Profesor Guía: Sergio Montenegro Arriagada

Santiago, Chile 2004

RESUMEN . . .	5
INTRODUCCIÓN . . .	6
CAPÍTULO I . . .	8
LOS HUMEDALES . . .	9
Concepto . . .	9
Clasificación . . .	11
Importancia de los Humedales . . .	12
1.3.1. Funciones . . .	13
1.3.2. Productos . . .	15
1.3.3. Atributos . . .	15
1.4. Aspectos críticos para la conservación de humedales en Chile . . .	16
CAPÍTULO II . . .	18
DEFENSA DE LOS HUMEDALES EN EL PLANO . . .	19
INTERNACIONAL . . .	20
2.1. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Habitat de Aves Acuáticas – Convención Ramsar . . .	20
Historia de la Convención Ramsar¹⁷ . . .	20
2.1.2 Breve análisis del articulado de la Convención Ramsar, sus modificaciones¹⁸ y algunos casos de aplicación en Chile . . .	23
Principios ambientales internacionales presentes en la Convención Ramsar . . .	32
Cómo trabaja la Convención de Ramsar²⁷ . . .	33
Cómo pueden adherirse los Estados a la Convención Ramsar . . .	38
Evolución de los criterios para la identificación de Humedales de Importancia Internacional²⁸ . . .	40
2.2. Organizaciones Internacionales relacionadas con las zonas húmedas y participación de Chile en las mismas . . .	41
2.2.1. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza . . . (UICN) . . .	42
2.2.2. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) . . .	44
2.2.3. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) . . .	45
2.3. Convenios Internacionales con repercusión indirecta en la protección de los humedales . . .	46
2.3.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) . . .	47
2.3.3. Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (CLD) . . .	49
2.3.4. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Convención de Bonn) . . .	50
2.3.5. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) . . .	51
2.3.7. Convención para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste y sus Acuerdos Complementarios³⁹ . . .	52

2.3.8. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) . . .	55
2.3.9. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural . . .	55
2.4. Los Humedales en el Derecho Comparado . . .	55
CAPÍTULO III . . .	62
REGULACIÓN JURÍDICA NACIONAL DE LOS HUMEDALES . . .	63
3.1. Marco Constitucional . . .	63
3.2. Ley 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente . . .	65
3.3. Las Aguas y los Humedales en la legislación chilena . . .	66
3.3.1. Regulación de las aguas en la Constitución . . .	66
Regulación de las aguas en el Código de Aguas, Código Civil y leyes especiales . . .	67
3.3.3. Marco normativo en el ámbito de la contaminación de las aguas . . .	102
3.4. Legislación sobre ordenamiento territorial, suelos y humedales . . .	107
3.4.1. Legislación sobre ordenamiento territorial . . .	107
3.4.2. Normas relevantes en materia de suelos y humedales . . .	109
Legislación sobre flora y fauna con repercusión en los Humedales . . .	110
Régimen jurídico de los Humedales en áreas silvestres protegidas . . .	112
3.6.1. Sitios Ramsar en Chile . . .	113
3.6.2. Inventario de Humedales de Chile . . .	114
3.6.3. Del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas . . .	116
CAPÍTULO IV . . .	135
HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL DE HUMEDALES . . .	136
4.1. ¿Qué es una política de humedales? . . .	137
4.2. ¿Por qué se necesitan políticas de humedales? . . .	139
4.3. Contexto histórico dentro de la Convención respecto del uso racional y de las políticas de humedales . . .	141
4.4. Relación entre las políticas y el uso racional . . .	143
4.5. Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile . . .	144
CAPÍTULO V . . .	148
CONCLUSIONES . . .	149
BIBLIOGRAFÍA . . .	157
ANEXOS . . .	162
ANEXO 1 . . .	162
Artículo 2 . . .	162
ANEXO 2 . . .	167
ANEXO 3 . . .	169
ANEXO 4 . . .	171
ANEXO 5 . . .	182
ANEXO 6 . . .	195

RESUMEN

La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Habitat de Aves Acuáticas, firmada en Irán en 1971, es un tratado intergubernamental que ofrece un marco de acción para la cooperación nacional e internacional destinada a la conservación y uso sustentable de los humedales y sus recursos. Chile ratifica este Tratado Internacional en 1981, habiendo designado desde esa fecha siete sitios Ramsar. Nuestro país ha suscrito además múltiples convenciones internacionales que repercuten indirectamente en la protección de los humedales.

En Chile, la mayor parte de los sitios Ramsar se encuentran en Áreas Silvestres Protegidas administradas por CONAF, sin embargo, existen diversos tipos de humedales no considerados sitios Ramsar afectados por un sinnúmero de normas que indirectamente repercuten en estos ecosistemas, desde la Constitución Política de la República hasta preceptos legales de inferior jerarquía dentro de nuestro ordenamiento jurídico. El interés por proteger estos ecosistemas ha ido aumentando existiendo una creciente preocupación por el aporte de los humedales en aspectos como biodiversidad y calidad de las aguas, surgiendo en Chile diversos proyectos e iniciativas destinados a su preservación, entre las cuales se cuenta la elaboración de una Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales, a través de la conformación de un Comité Nacional de Humedales.

*¿Qué se hace en Chile? Destruir sin reemplazar,
todas las fuentes de evaporación de las cuales se alimentan
las nubes para formar los ríos y humedecer nuestros climas,
que de otro modo son muy ardientes. Sin eso, Chile en un siglo
será un desierto.*

(Benjamín Vicuña Mackenna, Epistolario)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, redactado como Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, está dedicado a un interesante capítulo del Derecho Internacional, cual es, determinar en qué medida el Estado de Chile ha cumplido con los compromisos adquiridos como suscriptor del Tratado Ambiental Internacional denominado Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Habitat de Aves Acuáticas o Convención de Ramsar.

La Convención de Ramsar, denominada así por el nombre de la ciudad de Irán en que fue adoptada en 1971, es un tratado intergubernamental cuya misión, en términos generales, es la conservación y el uso racional de los humedales a través de la acción nacional y mediante la cooperación internacional. Chile aprueba este Tratado Internacional en 1980 y lo promulga en 1981 por Decreto Supremo N° 771, del Ministerio de Relaciones Exteriores, adquiriendo a partir de esa fecha una serie de compromisos en relación a las denominadas zonas húmedas. Mediante la presente investigación se busca establecer si nuestro Estado, como Parte Contratante de la Convención, ha implementado en su legislación medidas tendientes al uso sostenibles de estos ecosistemas, derogando aquellas normas que no se avienen con las obligaciones señaladas en la propia Convención y en definitiva determinar si ha existido una verdadera implementación de este Tratado en nuestro país. Asimismo, se ha planteado como objetivo de esta investigación estudiar el actual régimen legal aplicable a lo humedales en Chile, mediante el análisis de la legislación respectiva, su legitimidad y su eficacia potencial, tanto respecto de la conservación de estas áreas como de los intereses públicos y privados involucrados en el escenario jurídico.

Para ello se ha dividido el trabajo en 5 capítulos. El capítulo I contiene antecedentes generales que ilustran sobre conceptos, características, clasificaciones, importancia y aspectos críticos para la conservación de los humedales, que permite una primera aproximación al tema. En el capítulo II se establece cómo a nivel internacional se ha defendido a estos ecosistemas, y siendo la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Habitat de Aves Acuáticas la que más directamente les concierne, se la analiza de forma pormenorizada, vale decir, su historia, su articulado, los principios ambientales presentes en ella, la forma en que trabaja y la evolución de los criterios para la identificación de Humedales de Importancia Internacional, todo lo anterior vinculándolo a ejemplos y casos de la realidad y legislación chilena. Dentro de este mismo contexto se analiza la participación de Chile en otras organizaciones internacionales vinculadas con las zonas húmedas, así como las convenciones internacionales suscritas por nuestro país que repercuten indirectamente en la protección de los humedales, estableciendo sus áreas de complementación respecto de la Convención de Ramsar. En el capítulo III, que constituye lo medular de este trabajo, se analiza, lo más extensa y profundamente posible, las instituciones gubernamentales y la normativa jurídica nacional que directa o indirectamente se relaciona con los humedales, sistematizándola e identificando aquellas normas que no contribuirían a dar un uso racional de las zonas húmedas, así como aquellas que constituirían un incentivo para ello. En el capítulo IV se estudia la posible aplicación en nuestro país de una política nacional de conservación y uso sustentable de los humedales, qué se entiende por ésta, por qué la necesidad de su existencia y la posible implementación de ella a través de un Estrategia Nacional de Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile. Finalmente, en el capítulo V se busca evaluar la eficacia de la normativa jurídica nacional aplicable a las zonas húmedas, determinar aquellas que están en abierta contradicción con los principios de la Convención de Ramsar y proponer posibles modificaciones

legales para cumplir adecuadamente los compromisos adquiridos por nuestro país como suscriptor de la Convención.

CAPÍTULO I

LOS HUMEDALES

Concepto

Resulta tremendamente difícil llegar a un concepto unitario del término “humedal” o “zonas húmedas” como también se les denomina. Se estima que en la actualidad existen más de cincuenta diferentes definiciones relativas a los humedales.

Las zonas húmedas, desde un punto de vista científico, pueden definirse muy ampliamente como “cualquier anomalía hídrica positiva del paisaje que sea espacial y temporalmente significativa y que no sea ni un lago ni un río”¹, o como “un terreno cuya napa freática está frecuentemente sobre, cerca o al nivel de la superficie, y por lo cual se encuentra saturada de agua por un período suficiente como para que se desarrollen condiciones acuáticas que albergan un tipo especial de vegetación y varios tipos de actividad biológica adaptados a un ambiente de alta humedad. En general, el humedal es un ambiente de transición entre el acuático y el terrestre, presentando características de ambos, lo que lo hace muy interesante en cuanto a su riqueza biológica.”².

Un concepto amplio de humedal los define como “sistemas intermedios entre ambientes permanentemente inundados y ambientes normalmente secos. Muestran una enorme diversidad de acuerdo a su origen, localización geográfica, su régimen acuático y químico, vegetación dominante y características del suelo o sedimentos. Puede existir una variación considerable en un mismo humedal y entre diferentes humedales próximos unos a otros, formando no sólo ecosistemas distintos, sino paisajes totalmente diferentes (Finlayson & Moser 1991).”³ Como se desprende, la principal dificultad radica precisamente en determinar qué se entiende exactamente por “humedal”, ya que estos espacios naturales se caracterizan justamente por su indefinición, inestabilidad, falta de uniformidad y ambigüedad. No obstante ello, la definición de los humedales consta de tres elementos principales (Mitsch y Gosselink, 1986).⁴

Los humedales se caracterizan por la presencia de agua.

Los suelos de los humedales suelen poseer características propias que los distinguen de las tierras secas adyacentes.

Los humedales sustentan una vegetación adaptada a las condiciones de humedad (plantas hidrófitas), y en ellos se encuentran plantas refractarias al agua.

La definición dada por la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Habitat de Aves Acuáticas o Convención Ramsar, como

¹ GONZÁLEZ, F. y PÉREZ, C. 1988. Los humedales en las zonas áridas. Revista Quercus (34): 14.

² MOLLER DOEPKING, P. Y MUÑOZ PEDREROS, A. 1998. Humedales y educación ambiental. Valdivia, Cea Ediciones. p.2.

³ CENTRO DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AMBIENTALES. Con el apoyo del Programa de Humedales de la Unión Mundial para la Naturaleza, UICN-Sur. 1997. Conservación de Humedales. Taller bases para la Conservación de Humedales en Chile: 10, 11 y 12 de abril de 1997. Valdivia, Chile, Cea Ediciones. p.5.

⁴ HOLLIS, G., HOLLAND, M., MALTBY, E. y LARSON, J. 1988. Explotación racional de los humedales. La naturaleza y sus recursos 24(1):2-13. UNESCO.

también se la denomina por el nombre de la ciudad de Irán en que fue adoptada en 1971, fue la primera definición normativa dada específicamente para estos ecosistemas, sirviendo posteriormente de modelo para diversas legislaciones internas, y es considerada como la más amplia de las definiciones elaborada para estos espacios naturales, conceptualizándolos en su artículo 1 como “extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de aguamarina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.” Agregando la Convención Ramsar (primer párrafo del artículo 2) que los humedales “podrán comprender/incorporar zonas costeras y ribereñas adyacentes a humedales, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentra dentro del humedal.”

De esta definición se desprenden las siguientes características de los humedales⁵:

Pueden ser tanto de aguas dulces como saladas o incluso estar simultáneamente formados por ambos tipos de aguas.

Su origen puede ser tanto natural como producto de la mano del hombre (“naturales” o “artificiales”).

Respecto de su ubicación, pueden formar parte de un curso fluvial (“agua corriente”) o estar completamente independiente de cualquier corriente de agua (“agua estancada”), caso en el cual su origen podrá encontrarse en aguas subterráneas, pluviales o incluso en aportes de agua del mar.

Escasa profundidad de estas masas de agua, lo que significa muchas veces que se transformen en mezcla de agua y tierra inescindible.

Espacios en que aún siendo el agua un componente esencial de ellos, es la falta absoluta de recursos hídricos en determinados momentos del año, especialmente en épocas de fuerte estiaje (“aguas permanentes o temporales”).

Su valor como habitat de multitud de especies de aves acuáticas, algunas de ellas endémicas, y que requieren de estos “habitats” como lugares de invernada, puntos de reposo, nidificación y reproducción en sus viajes migratorios, de lo que se deriva su “importancia internacional” y que hace imprescindible la cooperación internacional para hacer posible la preservación de muchas especies de aves migratorias, ya que sin estos espacios acuáticos podrían incluso llegar a desaparecer.

Concluyendo, cada humedal tiene características propias, específicas y distintas, lo que hace precisamente difícil dar un concepto único de estos espacios, a la vez que las generalizaciones en esta materia pueden resultar peligrosas, “puesto que de sus propios caracteres depende su régimen jurídico”⁶ y por ende el tratamiento legal que debiera dársele. Es por lo anterior que en determinados países se ha optado por desarrollar una definición adaptada a su propia realidad cuando se ha querido incorporar el concepto “humedal” dentro de su respectiva legislación (Ej. artículo 40 de la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica⁷ o la Ley de Aguas de 1985 en España).

⁵ CALVO, M. C. 1995. El régimen jurídico de los humedales. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. p.80.

⁶ CALVO, M. C., op. cit., p.80.

⁷ La Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 del 04 de octubre de 1995, de Costa Rica da en su artículo 40 la siguiente definición de humedales: “Los humedales son los ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóuticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia,

En Chile algunas normas jurídicas, leyes y reglamentos, hacen referencia al término “humedal”, pero ninguna de ellas lo define, debiendo por lo tanto aplicarse la definición dada por la propia Convención Ramsar, que al ser aprobada en 1980 y promulgarse en 1981 el Decreto Supremo N° 771, del Ministerio de Relaciones Exteriores, pasó a ser Ley de la República, siendo por lo tanto la primera vez que el término “humedales” se cataloga como un bien jurídico protegido por el derecho chileno (tratándose de una palabra definida por ley, el Art. 20 del Código Civil ordena que cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará su significado legal). Sin embargo, como se señaló, antes de la aprobación de la citada Convención y aún hoy, existe una amplia gama de legislación, que aunque muchas veces no trata de manera directa el tema de los humedales, está íntimamente relacionada con los mismos, así por ejemplo las normas que se aplican al recurso forestal, a la vida silvestre, a las zonas marítimas, a las aguas, a la pesca, y legislación ambiental en general.

Como se indicó, dado lo amplio de la definición entregada por la Convención Ramsar y la dispersión de leyes y reglamentos que de algún modo se vinculan a los humedales, además de la amplia gama de sistemas dulceacuícolas (naturales y artificiales) y de otros sistemas como estuarios, lagunas y salares, así como zonas marítimas, ñadis e incluso hielos y glaciares existentes en nuestro país, que presentan muy diferentes circunstancias geográficas, físicas, químicas, biológicas y de intervención humana, es que sería necesario adecuar un instrumento jurídico internacional como es la Convención Ramsar a nuestra realidad y por lo tanto convendría desarrollar en un sólo instrumento jurídico una legislación ambiental que regulara el uso y conservación de los humedales, y que entregara una definición de éstos adaptada a nuestra realidad y necesidades y sin que por ello se contradijera o minimizara la definición incluida en la Convención Ramsar, para lograr de esta forma la aplicación concreta de la Convención a un sistema Neotropical como es el chileno.

Clasificación

Respecto de la clasificación de humedales existen diversos criterios, sin que aún exista un consenso a nivel mundial, esto debido a la diversidad de enfoques regionales y bases conceptuales, como también por la enorme variedad de tipos de humedales y por su carácter altamente dinámico. Sin embargo, es posible encontrar clasificaciones muy acabadas, como la presentada por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), que se incluye en el Anexo 3.

Además, la propia Convención Ramsar aprobó en la Reunión de la Conferencia de las Partes celebrada en Montreux, Suiza en 1990 (Recomendación 4.7) un Sistema para la Clasificación de Tipos de Humedales de Ramsar, pese a ello, se ha planteado la necesidad de una revisión de dicha Clasificación, “ya que un grupo de Examen Científico y Técnico ha señalado que la Clasificación no permite un tratamiento fácil de ciertos ecosistemas de humedal”⁸, dicha clasificación se incluye en el Anexo 2. Como aún no existe un sistema específico de clasificación para los humedales chilenos, se debería seguir la clasificación elaborada por la Convención Ramsar, ya que es parte de nuestro sistema normativo.

hasta seis metros de profundidad en marea baja”. Además esta misma ley declara los humedales y su conservación de interés público por ser de uso múltiple, por lo que su regulación está sujeta a las directrices del Estado.

⁸ DAVIS, T. J., BLASCO, D. 1996. Manual de la Convención de Ramsar. España, Oficina de la Convención Ramsar España. p.53.

A partir de dichas clasificaciones se pueden identificar, a modo ilustrativo, seis grandes sistemas de humedales^{9 10}:

estuarios: es decir, donde los ríos desembocan en el mar y el agua alcanza una salinidad equivalente a la media del agua dulce y salada, por ejemplo bancos fangosos, marismas de marea, deltas y estuarios.

marinos: los que no resultan afectados por los caudales fluviales, por ejemplo humedales costeros, costas rocosas y zonas submareales e intermareales en general.

lacustre: zonas cubiertas de aguas permanentes caracterizadas por una baja circulación, como lagunas, lagos, glaciales y lagos de cráteres de volcanes.

ribereño: que incluye humedales vinculados a ríos y arroyos.

palustres: los que contienen aguas relativamente permanentes, por ejemplo marismas y ciénagas, lodazales y vegas.

artificiales: incluyendo estanques, piletas para acuicultura, represas, tranques, arrozales, canales de riego, etc.

A modo muy general los humedales se agrupan de acuerdo al siguiente esquema:

a. marinos

1.1 marinos y costeros b. estuarios

1. naturales

a. lacustres

HUMEDALES 1.2 continentales b. ribereños

c. palustres

2. artificiales

Importancia de los Humedales

Cada humedal está formado por una serie de componentes físicos, biológicos o químicos, tales como suelo, agua, especies animales y vegetales y nutrientes. La interacción de las características biológicas, químicas o físicas del lugar es lo que determina si un humedal cumple cierta función, genera productos específicos o posea ciertos atributos. Se indica que Adamus y Stockwell (1983)¹¹ han identificado 75 de estas características en humedales costeros y de agua dulce, sin embargo, no todas ellas están presentes en cada humedal por lo que pocos humedales desempeñan todas las funciones y no todas las funciones se desempeñan de la misma manera en cada humedal.¹² La Unión Mundial por la Naturaleza reconoce las siguientes funciones, productos y atributos en los humedales.¹³

⁹ MOLLER DOEPKING, P. y MUÑOZ PEDREROS, A., op. cit., p.2.

¹⁰ BARBIER, E. "et al". 1997. Valoración económica de los humedales - Guía para decisores y planificadores. Gland, Suiza, Oficina de la Convención Ramsar. p.2.

¹¹ UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. 1992. Conservación de Humedales. Un análisis de la actualidad y acciones necesarias. Reino Unido, Patrick S. Dungan. p.16.

¹² UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA., op. cit., p.16.

1.3.1. Funciones

1) Recarga de acuíferos

Esta función se cumple cuando el agua desciende desde el humedal hacia los acuíferos subterráneos. El agua llega usualmente al acuífero más limpia que cuando comenzó a filtrarse desde el humedal.

La recarga es también importante para el almacenamiento de agua de inundación, lo que contribuye a la prevención de inundaciones, ya que el agua se almacena temporalmente bajo tierra, en lugar de correr rápidamente río abajo y desbordarse.

2) Descarga de acuíferos

Esta función se cumple cuando el agua que ha sido almacenada bajo tierra asciende hacia un humedal y se transforma en agua superficial. Los humedales que se alimentan de aguas subterráneas influyen directamente sobre el flujo de las corrientes. Algunos humedales son descarga de acuíferos en cierta época del año y, en otra, actúan como lugar de recarga, dependiendo del ascenso o descenso de los manto freáticos locales.

3) Control de inundaciones

Mediante el almacenamiento de las precipitaciones y de la liberación uniforme de la escorrentía, los humedales pueden disminuir la embestida destructiva de las crecidas de los ríos. La conservación de los depósitos naturales puede evitar la costosa construcción de presas y embalses.

Para determinar el efecto que cierto humedal tiene sobre los caudales de desbordamiento río abajo es necesario un estudio hidrológico detallado de cada lugar.

4) Estabilización de la línea costera/Control de la erosión

La vegetación del humedal puede estabilizar la línea costera mediante la reducción de la energía de las olas, corrientes u otras fuerzas de erosión, al mismo tiempo que con las raíces de las plantas, sostiene los sedimentos del fondo en su lugar. Esto puede prevenir la erosión de valiosas tierras agrícolas o de habitación, como el daño a la propiedad. En algunos casos, los humedales pueden incluso contribuir a la acumulación de tierra.

5) Retención de sedimentos/sustancias tóxicas

El sedimento es a menudo el mayor agente contaminador del agua en muchos sistemas hidrográficos. Como los humedales ocupan comúnmente cuencas, pueden servir de pozos para el depósito de sedimentos. Donde la vegetación y el pasto disminuyen la velocidad del caudal de un río, la tasa de asentamiento de los sedimentos aumenta.

La acumulación de demasiado sedimento en un humedal puede alterar sus funciones biológicas, el almacenamiento de aguas de inundación, y el intercambio de agua subterránea. Sin embargo, la calidad de los ecosistemas río abajo se mantiene si el sedimento suspendido se retiene aguas arriba. A menudo, las sustancias tóxicas, como los pesticidas, se adhieren al sedimento suspendido; pueden entonces quedar retenidas junto con él. La retención de los sedimentos en los humedales aguas arriba alargará el tiempo de vida de los embalses y de los canales río abajo, y reducirá la necesidad de remover, a altos costos, el sedimento acumulado en los diques, las esclusas, las centrales eléctricas y otras obras de este tipo.

La cantidad de sedimento acumulado en las corrientes de los ríos puede ser 90% menor en las cuencas donde el 40% del área está compuesta de lagos y humedales que en

¹³ UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA., op. cit., pp.16-28.

aquellas desprovistas de tales habitats. Los humedales situados en depresiones retienen todos los sedimentos que entran en ellos y aquellos en pendiente pueden retener hasta un 80%.

6) Retención de nutrientes

Esta función tiene lugar cuando los nutrientes, fundamentalmente nitrógeno y fósforo, se acumulan en el subsuelo o se almacenan en la vegetación del humedal. Los humedales que remueven nutrientes mejoran la calidad del agua y ayudan a prevenir la eutrofización. Esto puede evitar la necesidad de construir sistemas de tratamiento de agua. En ciertas circunstancias, los humedales pueden usarse para el tratamiento de aguas domésticas servidas provenientes de pequeñas comunidades sin industrias.

Cuando los humedales extraen nutrientes (y contaminantes) se les denomina "sumideros". Esto es de especial importancia en lo que se refiere a los nitratos, pues pueden volverse a convertir en nitrógeno gaseoso y circular nuevamente hacia la atmósfera como resultado de la desnitrificación. Cuando los materiales se exportan, los humedales actúan como "fuentes". Una función común de los humedales durante la estación de crecimiento es la acumulación de nutrientes cuando el agua corre lentamente. Luego estos nutrientes alimentan la producción de peces, así como el bosque, la vida silvestre y los productos agrícolas de los humedales. Cuando el agua de los humedales corre rápidamente, éstos funcionan como una fuente.

Este ciclo tiene importantes significaciones en el crecimiento de algas, la calidad del agua, la producción de peces y la recreación río abajo de la zona del humedal, porque reduce los nutrientes río abajo en una estación del año cuando el exceso de nutrientes causaría condiciones eutróficas.

7) Exportación de biomasa

Muchos humedales sostienen la vida de densas poblaciones de peces, ganado o vida silvestre, que se alimenta de sus aguas ricas en nutrientes o de su sustrato, o bien comen en sus exuberantes pastizales. Pero además de esta producción dentro de los humedales, los ambientes río abajo y en las aguas costeras también se benefician de los nutrientes llevados por las corrientes superficiales, los arroyos, o por medio de la recarga de los acuíferos.

8) Estabilización de microclimas

Los ciclos hidrológicos, de nutrientes y de materia, y los flujos de energía de los humedales, pueden estabilizar las condiciones climáticas locales, en particular las precipitaciones y las temperaturas. Esto, a su vez, influye en las actividades agrícolas como en aquellas basadas en los recursos naturales, como en la estabilidad de los ecosistemas naturales y en el humedal mismo.

9) Transporte por agua

Los habitats de aguas abiertas de los ecosistemas de humedales pueden servir como medio para el transporte de bienes y de pasajeros, y pueden ser una alternativa conveniente a los medios de transporte por carretera, usualmente más onerosos.

10) Recreación/Turismo

El humedal constituye un patrimonio cultural, ya que posee valor de recreación y turismo permitiendo desarrollar en él navegación de veleros deportivos, fotografía, observación de fauna, etc. Es además un excelente sitio para desarrollar actividades de educación ambiental.

1.3.2. Productos

1) Recursos forestales

El aprovechamiento directo de los recursos forestales de muchos humedales genera un importante número de bienes, que van desde leña, madera para la construcción, y corteza, entre los productos maderables, hasta resinas y medicinas, que son productos forestales "secundarios" no maderables.

2) Recursos de vida silvestre

Muchos humedales son ricos en vida silvestre al proporcionar un hábitat protegido y rico en nutrientes para muchísimos insectos, peces, aves, anfibios y mamíferos acuáticos, lo que genera un recurso recreacional importante y productos comerciales.

3) Pesquerías

Muchos humedales otorgan un hábitat protegido y rico en nutrientes que los peces utilizan como áreas de desove, criaderos o hábitat para peces adultos. Dos terceras partes de los peces que consumimos dependen de los humedales en alguna etapa de su ciclo de su vida.

4) Recursos forrajeros

Los humedales que contienen extensas praderas y árboles donde pasta el ganado son importantes para las comunidades pastorales. Las hojas, los pastos y las vainas se pueden también recolectar como forraje

5) Recursos agrícolas

Muchos humedales han sido convertidos en zonas de agricultura intensiva.

Manejada apropiadamente la agricultura de los humedales naturales puede traer beneficios considerables a las comunidades rurales.

6) Abastecimiento de agua

Los humedales pueden usarse como fuentes de agua para el consumo humano directo, para la agricultura, para la cría de animales, y para el abastecimiento industrial.

7) Fuentes de energía

Algunos humedales contienen potencial de energía para uso humano, usualmente en forma de materia vegetal y turba. Cuando este se usa en forma sostenible, puede representar un componente importante de un plan de manejo integrado del humedal.

1.3.3. Atributos

Los atributos especiales de los humedales no necesariamente se utilizan directa o indirectamente. Sin embargo se considera que tienen valor en sí mismos, valor que se realiza manteniendo el humedal "intacto" o "preservándolo".

Son:

1) Diversidad biológica

Muchos humedales mantienen una concentración espectacular de vida silvestre, además que muchos de ellos mantienen una significativa diversidad de vertebrados, muchos de los cuales son endémicos o están en peligro de extinción. También los humedales son importantes como reserva genética de ciertas especies vegetales, por

ejemplo, el arroz, una planta de humedal, es el alimento más importante para más de la mitad de la población mundial.

2) Singularidad del patrimonio cultural

La belleza de sus amplios paisajes y la vida silvestre que hay en ellos atraen a muchas personas a los humedales.

1.4. Aspectos críticos para la conservación de humedales en Chile

14

1.4.1. Impacto ambiental sobre los humedales

Chile presenta una tasa de alteración y pérdida de sus humedales de gran magnitud. Esta ha sido de carácter histórico y hoy es difícil de cuantificar. Contribuye a esto la falta de planificación territorial y la modificación de los cursos de agua para diferentes usos.

Los humedales del país, frecuentemente utilizados por el hombre como receptores de desechos domiciliarios, agrícolas e industriales, están siendo alterados en sus propiedades fisicoquímicas y biológicas, mediante procesos de contaminación y eutrofización. En este sentido, es importante señalar que las descargas de origen doméstico y las de origen industrial, minero o agrícola, son las que más contribuyen a deteriorar la calidad del medio ambiente acuático del país, tanto en la costa como en ríos y lagos. Los humedales son utilizados como receptores directos para la descarga de aguas residuales domésticas e industriales, que llegan sin tratamiento adecuado desde las principales ciudades y poblados, o en forma indirecta a través de las hoyas hidrográficas que reciben a su paso el mismo tipo de descargas. Asimismo, la zona costera de Chile recibe descargas de aguas servidas en forma directa e indirecta, a través de 27 hoyas hidrográficas.

La erosión de los suelos, provocada por la deforestación, genera procesos de sedimentación, pérdida de materia orgánica y alteraciones en la calidad del agua.

Por otra parte, especialmente en la zona central del país, ha existido una fuerte alteración de los flujos naturales del agua y disminución de las áreas de inundación o anegamiento, generada por extracción directa de aguas, embalsamientos, canalización y drenaje de sitios.

Es importante también señalar la pérdida de humedales por crecimiento urbano, especialmente en las regiones de Coquimbo, de Valparaíso, Metropolitana y del Bio-Bio.

La piscicultura, referida especialmente al manejo intensivo del salmón, es una de las actividades de origen reciente que más ha afectado a los humedales de los fiordos y los lagos oligotróficos localizados en las regiones de La Araucanía y de Los Lagos.

Por último, el uso de agroquímicos, especialmente en la zona central del país, ha producido una significativa contaminación en muchos cursos y cuerpos de agua.

¹⁴ CUNAZZA, C. P. 2000. Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile. En: PRIMER TALLER de capacitación integral para la planificación y uso racional de sitios Ramsar en Chile: 09 – 14 de octubre de 2000. Valdivia, Universidad Austral de Chile, instituto de Zoología; CONAF, U.G. Patrimonio Silvestre Décima Región. pp. s.p.

1.4.2. Percepción social acerca de los humedales

La subvaloración de los recursos y funciones de los humedales continúa siendo una de las principales causas de los problemas de conservación y uso inadecuado de estos sistemas en el país. Esto se desprende al observar las deterioradas condiciones en que se encuentran actualmente numerosos humedales de nuestro país, ya que al no atribírseles algún tipo de valor económico, llegan a considerarse como “zonas perdidas” o “sin uso”, situación que es particularmente evidente para zonas palustres como pantanos y “ñadis”.

Dado lo anterior, diversos antecedentes indican que el concepto de “humedal” es desconocido para la sociedad chilena en su conjunto.

Concordante con lo señalado anteriormente, se indica¹⁵ que los humedales en Sudamérica, como en el resto del mundo, son por lo general vistos como lugares desagradables o poco atractivos, utilizados como botaderos de basura o como depósitos de sustancias contaminantes. Son además considerados como lugares a ser drenados para la agricultura y frecuentemente convertidos en plantaciones improductivas.

¹⁵ CUNAZZA P., C. 2000. op. cit.

¹⁶ GRANIZO, T. 1997. Uso Sostenible de los Humedales en América del Sur: Una aproximación. UICN. p.7.

CAPÍTULO II

DEFENSA DE LOS HUMEDALES EN EL PLANO

INTERNACIONAL

2.1. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Habitat de Aves Acuáticas – Convención Ramsar

Historia de la Convención Ramsar¹⁷

En el año de 1960 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), creada en 1948, conciente de la desecación acelerada de las grandes extensiones de marismas y humedales en Europa, se asoció al Buró Internacional para la Investigación de las Aves Acuáticas y Zonas Húmedas (IWRB), al Consejo internacional para la Preservación de las Aves (CIPA) y a la Oficina Internacional de Protección de los Recursos Naturales, con el fin de lanzar un programa destinado a difundir el conocimiento sobre el valor de los humedales para la humanidad, así como contribuir a su conservación, especialmente de las zonas húmedas de Europa y del Norte de África, en especial de aquellos humedales que resultaran utilizados por las aves acuáticas migratorias. Se le denominó Proyecto MAR, cuyas letras designan el concepto de "marismas" en varios idiomas (marisma, marais, marsh, marshland). En forma paralela al proyecto MAR, se elaboraron listas de turberas y de otros lugares acuáticos de gran importancia ecológica en el marco de otros proyectos denominados TELMA Y AQUA respectivamente y a los que se hará referencia más adelante al tratar específicamente la labor de las distintas organizaciones internacionales que se vinculan con la defensa de las zonas húmedas.

La Conferencia MAR fue celebrada en noviembre de 1962 en la Camarga, Francia (donde se encuentra una de las zonas húmedas más importantes de Europa), y su objetivo principal fue analizar la alarmante situación de los humedales europeo-africanos y se recomendó el establecimiento de una lista, llamada Lista MAR, de los humedales más importantes en el ámbito internacional, recopilar información sobre los mismos y clasificarlos, para luego ser puestos a disposición de los Gobiernos y Entidades conservacionistas con el fin de servir de base para una Convención internacional sobre esta materia. El trabajo fue duro y requirió de algunos años, el cual se fue desarrollando a través de diversas Conferencias:

En 1963 se celebra en St. Andrews, Escocia la Primera Conferencia Europea sobre la Conservación de las Aves Acuáticas, en que se recomienda la creación de una red europea de refugios para las aves acuáticas y la concertación de una convención internacional para garantizar un funcionamiento efectivo y coordinado de esta red.

En 1965 el IWRB preparó el primer anteproyecto del texto de la Convención.

En 1966 se celebra en Noordwijk, Países Bajos, la Segunda Conferencia Europea de las Aves Acuáticas, en donde se encarga al Gobierno de los Países Bajos la redacción de

¹⁷ DE KLEMM, C. Y CRÉTEAUX, I. 1995. La evolución jurídica de la Convención de Ramsar. Gland, Ramsar Convention Bureau. pp. 1-5.

un nuevo contenido eventual de la convención y de un anteproyecto, que luego de haberse realizado se integró en 1967 en una nueva versión.

En 1968 nuevamente se celebra una Conferencia Internacional sobre la Conservación de las Aves Acuáticas y sus Recursos, recomendándose que debía acelerarse la adopción de una convención relativa a la conservación de los humedales de importancia internacional.

En 1969 el Consejo del IWRB, en su reunión anual, especificó con más detalle el posible contenido de la Convención, para luego redactarse un nuevo proyecto, que fue preparado por el Gobierno de los Países Bajos, texto que fue presentado oficialmente a una reunión técnica de expertos, celebrada en Esopo, Finlandia, en 1970. Entonces fue elaborado el texto definitivo de la convención por el IWRB, el que fue presentado a la Conferencia de plenipotenciarios reunida con el fin de adoptar la Convención. Dicha Conferencia se reunió en Ramsar, pequeña ciudad de Irán situada a orillas del Mar Caspio, desde el 30 de enero hasta el 3 de febrero de 1971.

El 2 de febrero de 1971 el texto de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, es aprobado por representantes de 18 naciones reunidas en la ciudad iraní de Ramsar.

Enero de 1974, Australia es el primer Estado en depositar un instrumento de adhesión a la Convención.

Poco antes de que entrara en vigencia la Convención, desde el 2 al 6 de diciembre de 1974 se realiza la última de la serie de grandes conferencias no gubernamentales, denominada la Conferencia Internacional sobre los Humedales y las Aves Acuáticas y llevada a cabo en Heiligenhafen, Alemania. A partir de entonces, estas conferencias fueron reemplazadas por las de las Partes Contratantes a la Convención.

El 21 de diciembre de 1975, cuatro meses después del depósito del séptimo instrumento de ratificación, conforme a lo dispuesto en su artículo 10, entró en vigor la Convención.

Agosto de 1979, las Partes contratantes son invitadas a preparar los primeros Informes Nacionales sobre la aplicación de la Convención en su territorio, para su presentación en la 1ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes.

En septiembre de 1980 la Convención Ramsar es aprobada por Chile como Ley de la República y promulgada a través del Decreto Supremo N° 771, del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1981, incorporando a la Lista de Humedales de Importancia Internacional el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter en el río Cruces, Región de los Lagos.

Noviembre de 1980, se realiza la 1ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en Cagliari, Italia, adoptándose los Criterios para la Identificación de Humedales susceptibles de inclusión en la Lista de Humedales de Importancia Internacional.

Luego de su entrada en vigencia la Convención Ramsar se ha enmendado en dos oportunidades, la primera de ellas el 3 de diciembre de 1982 por el Protocolo de París y luego por la Conferencia Extraordinaria de las Partes, celebrada el 28 de mayo al 3 de junio de 1987 en Regina, Canadá y denominada por lo mismo Enmiendas de Regina, en la que se aceptaron una serie de enmiendas, pero que no afectaron los principios básicos sustantivos de la Convención, sino los relacionados con su modo de operar como son entre otros las facultades de la Conferencia, establecimiento de un Comité Permanente, un Presupuesto

y una Oficina o Secretariado Permanente, sin embargo estas enmiendas recién entraron en vigor el 1° de mayo de 1994.

Respecto del Protocolo de París o “Protocolo para Enmendar la Convención sobre Zonas Húmedas especialmente como Habitat de las Aves Acuáticas”, éste surge producto de la necesidad de enmendar la Convención y de comprobarse que el texto aprobado en Ramsar no contemplaba ningún procedimiento de enmienda. Para que éste existiera fue necesario concertar un Protocolo, vale decir, un nuevo tratado que modificase el primero. Debido a lo anterior se celebró en París del 2 al 3 de diciembre de 1982, a invitación de la UNESCO, como Depositaria de la Convención, una Conferencia Extraordinaria de las Partes con miras a adoptar el protocolo en cuestión, siendo aprobado por consenso y cuya disposición principal consistió en la inserción en el texto de la Convención un nuevo artículo 10 bis (artículo 1° del Protocolo), que estableció un procedimiento de enmienda y estableció que todas las versiones de la Convención en sus diferentes idiomas tienen el mismo valor.

El Protocolo de París fue aprobado y promulgado por el Gobierno de Chile mediante Decreto Supremo N° 971, del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1986.

Desde la entrada en vigor de la Convención la Conferencia de las Partes Contratantes ha celebrado ocho reuniones en los siguientes lugares y fechas:

1. Cagliari, Italia, noviembre de 1980
2. Groninga, Países Bajos, mayo de 1984
3. Regina, Canadá, mayo y junio de 1987
4. Montreux, Suiza, junio y julio de 1990
5. Kushiro, Japón, junio de 1993
6. Brisbane, Australia, marzo de 1996
7. San José, Costa Rica, 1999
8. Valencia, España, 2002

En cada una de estas reuniones se han aprobado una serie de resoluciones y recomendaciones por la conferencia, entre las que cabe destacar:

Resolución sobre la creación de un Comité Permanente (Regina, 1987);

Recomendación REC. C.3.3, que define el uso racional de los humedales (Regina , 1987);

Recomendación REC. C.4.2, que establece criterios para la identificación de Humedales de Importancia Internacional (Montreux, 1990);

Recomendación REC. C.4.7, sobre los mecanismos para una mejor aplicación de la Convención de Ramsar, que creatambién el Procedimiento de Monitoreo (Montreux, 1990);

Resolución RES. C.5.4, sobre el Registro de Sitios Ramsar en los que se han producido, se están produciendo o pueden producirse cambios en sus condiciones ecológicas, llamado el "Registro de Montreux", (Kushiro, 1993);

Adopción del Plan Estratégico 1997-2002, adopción de criterios para identificar humedales de importancia internacional en base a peces y acuerdo del Comité Permanente que el 2 de febrero de cada año se celebre el Día Mundial de los Humedales, (Brisbane, 1996);

Adopción, como anexo a la Resolución RES. C.7.7, el denominado Lineamiento para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y uso racional de los humedales (San José, 1999).

Hasta la celebración de la reunión en Brisbane el año de 1996, la Convención Ramsar contaba con 96 Partes Contratantes y 859 sitios en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, que cubren un área de aproximadamente 540.000 km², y Chile como Parte Contratante de la Convención ha incorporado un total de 7 Sitios a la Lista, que significa un total de 100.174 hectáreas.

2.1.2 Breve análisis del articulado de la Convención Ramsar, sus modificaciones¹⁸ y algunos casos de aplicación en Chile

La Convención Ramsar, incluida en el Anexo 1, expone en su preámbulo los principios aceptados por las partes contratantes, que sucintamente son:

el ser humano y su medio ambiente son interdependientes;

los humedales desempeñan una función ecológica fundamental como reguladores de los regímenes hidrológicos y como habitats de una flora y fauna características, en especial de aves acuáticas;

los humedales constituyen un recurso de gran valor económico cultural científico y recreativo;

las intrusiones de estos humedales aumentan y deben ser impedidas;

las aves acuáticas, en sus migraciones estacionales, pueden atravesar fronteras y deben ser consideradas en consecuencia como un recurso internacional;

la conservación de los humedales y de su flora y fauna requieren políticas nacionales previsoras, conjuntamente con una acción internacional coordinada.

Su **artículo 1º** define el término “humedales”, como se señaló al analizar el concepto, de un modo muy amplio, y da una definición de “aves acuáticas”.

El **artículo 2** establece una Lista de Humedales de Importancia Internacional. Cada Parte contratante al depositar su instrumento de adhesión o de ratificación debe designar al menos un humedal para su inclusión en la Lista, obligándose las Partes Contratantes a la conservación de sus características ecológicas. La selección estará basada en la importancia internacional en términos de ecología, botánica, zoología, limnología o hidrología, para ello la Conferencia de las Partes ha adoptado cuatro grupos de Criterios para la Identificación de Humedales de importancia Internacional, que serán analizados posteriormente al referirnos a la evolución de dichos criterios.

En septiembre de 1980 la Convención Ramsar es aprobada por Chile como Ley de la República y promulgada a través del Decreto Supremo N° 771, del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1981, incorporando a la Lista de Humedales de Importancia Internacional el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter en el río Cruces, Región de los Lagos. Luego, a fines de 1996, Chile designó seis nuevos Sitios Ramsar, que son, el Salar de Surire, el Salar de Huasco, el Salar de Tara, el Sistema Hidrológico Soncor, el Complejo lacustre del Negro Francisco y laguna Santa Rosa y el humedal El Yali.

¹⁸ DE KLEMM, C. Y CRÉTEAUX, I., op. cit., pp. 1-40.

Se reconoce a toda Parte el derecho a retirar o reducir el área de los humedales ya inscritos, por motivos urgentes de interés nacional.

El **Artículo 3.1** obliga a las Partes Contratantes a elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y el **uso racional** de todos los humedales dentro de su territorio. Para lo anterior la Conferencia de las Partes ha aprobado líneas directrices y orientaciones adicionales para apoyar a los Estados miembros en la aplicación del concepto de “uso racional”.

La expresión “uso racional de los humedales” fue interpretada por la Primera Conferencia de las Partes Contratantes en Cagliari, en 1980, como uso que implica el mantenimiento de las condiciones ecológicas de dichos humedales (Recomendación REC. C.1.5), y por ende, que no deben ser destruidos, deteriorados ni contaminados. Esta definición basada sólo en el aspecto de la conservación resultó insuficiente, por lo que fue necesario aclarar y ampliar el concepto. Finalmente en la Conferencia de Regina de 1987 se define el uso racional de los humedales como “su uso sostenible para beneficio de la humanidad, de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema”. Se define uso sostenible como “el uso de un humedal por los seres humanos de modo tal que produzca el mayor beneficio continuo para las generaciones presentes manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las futuras generaciones”. Las propiedades naturales del ecosistema son “aquellos factores físicos, biológicos o químicos, tales como el suelo, el agua, la flora, la fauna y los nutrientes, así como las interacciones entre ellos” (Anexo a las Recomendaciones de Regina). Sin embargo, la Conferencia no adoptó formalmente estas definiciones, sino que recomendó sencillamente a las Partes que lo hicieran.

En 1980 la Conferencia de Cagliari recomendó que con el fin de aclarar el contenido del artículo 3 de la Convención y llegar al “uso racional”, se adoptasen políticas nacionales globales, basadas en un inventario nacional de los humedales y sus recursos (Recomendación REC. C.1.5). Luego en 1984 en Groninga con el objeto de esclarecer más el contenido de dichas políticas y facilitar la consecución de los objetivos de la Convención, se desarrolló un documento marco, aplicable de modo flexible y adaptable a las condiciones específicas de cada país, destinado a orientar la elaboración de las medidas nacionales para fomentar la conservación de los humedales (Recomendación REC. C. 2.3, Anexo). Finalmente en la Conferencia de Regina de 1987, a demás de definirse el concepto de uso racional, se recomendó a las Partes que prestasen especial atención al uso racional de los humedales, fomentando la elaboración de políticas nacionales correspondientes (Recomendación REC. C.3.3), para ello se elaboraron líneas directrices indicando el contenido de dichas políticas, pero a la vez reconociendo que su elaboración sería un proceso de largo plazo, por lo que se recomienda adoptar rápidamente medidas, para en particular, elaborar leyes y políticas de promoción de la conservación de los humedales como acciones prioritarias de corto plazo. En definitiva el establecimiento de políticas nacionales de humedales se encuentra íntimamente ligado al concepto de uso racional de humedales.

Junto con lo anterior como resultado de la Conferencia de Regina se creó un Grupo de Trabajo sobre Criterios y uso racional, encargado, entre otras cosas, de elaborar propuestas de líneas directrices para la aplicación del concepto de uso racional. Estos lineamientos fueron aprobados en la Cuarta reunión de la conferencia de las Partes contratantes de Montreux en 1990, además se decidió reconstituir el Grupo para continuar su labor sobre uso racional. dicho Grupo de Trabajo propuso orientaciones adicionales para la aplicación de las disposiciones sobre uso racional de la convención, señalándose que

dichas orientaciones deben ser aplicadas a la luz de otros compromisos nacionales e internacionales en materia de conservación de la naturaleza, incluyendo la conservación de la biodiversidad, cambio climático y medidas de control de la contaminación, adoptados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, Río de Janeiro, 1992) y otros foros internacionales.

Entre las principales orientaciones para la aplicación del concepto de uso racional, pueden mencionarse las siguientes:

1. Establecimiento de políticas nacionales para humedales, cuyos elementos son, las disposiciones institucionales y de organización política/legislación y otras medidas pertinentes
2. Conocimiento de los humedales y de sus valores, para lo cual se requiere,
Inventarios
Monitoreo/Seguimiento
Investigación
Formación
Educación y conciencia pública
3. Actividades en humedales específicos, que incluye,
Aspectos ecológicos
Actividades humanas
Planificación integrada para el manejo/gestión
Cuestiones técnicas

También en el **Artículo 3.1** se señala que las Partes Contratantes “deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista ...”, esta obligación ha sido entendida como la necesidad de tomar medidas de manejo para cada humedal de la Lista, y de ser necesario, que las Partes Contratantes elaboren y apliquen un **Plan de Manejo**, como también establecer las estructuras jurídicas y administrativas adecuadas para aplicar estos planes y a destinar fondos para su ejecución y para la formación del personal necesario, conjuntamente se han elaborado los “Lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales”(Anexo de la Resolución RES. C.5.7), indicándose que entre otras cosas un plan de manejo debiera incluir una descripción general del sitio, una evaluación de sus principales características, objetivos de manejo a largo plazo y objetivos operativos, así como un plan de acción con opciones de manejo y prescripciones especiales.

En Chile, de los siete Sitios Ramsar, sólo algunos de ellos cuentan con planes de manejo, principalmente aquellos que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado. Los Sitios Ramsar que cuentan con planes de manejo son los siguientes:

Los Sitios Salar de Tara y Sistema Hidrológico de Soncor, incluidos en la Reserva Nacional Los Flamencos.

El complejo lacustre Laguna del Negro Francisco y Laguna Santa Rosa, pertenecientes al Parque Nacional Nevado de Tres Cruces.

El Sitio Salar de Surire.

Cabe destacar que respecto de los Sitios incluidos en la Reserva Nacional Los Flamencos (Salar de Tara y Sistema Hidrológico de Soncor) existen programas de seguimiento para detectar cambios en sus características ecológicas.

El **Artículo 3.2** señala que las Partes Contratantes tomarán las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales situados en su territorio e incluidos en la Lista. Se insta a las Partes Contratantes a la prevención debido a que gran número de humedales desaparecen o pueden desaparecer producto del relleno, drenaje, desecación, actividades industriales, contaminación y eutroficación, siendo que su valor potencial podría ser superior al que brindaría su transformación. A partir de este artículo y a través de una serie de Conferencias (Cagliari, Regina, Montreux, Kushiro) y recomendaciones se hace hincapié en la importancia de las evaluaciones de impacto ambiental para los humedales, especialmente respecto de proyectos de transformación a gran escala de éstos, además se insta a las partes Contratantes a que en la ejecución de proyectos de transformación elaboren estrategias y técnicas de manejo que incluya medidas encaminadas a conservar las características naturales de los humedales antes, durante y después de la ejecución de los proyectos, recalándose siempre la importancia del mantenimiento de las condiciones ecológicas de los sitios inscritos en la Lista. En directa relación con lo anterior se crea un Procedimiento de Monitoreo destinado a que las Partes Contratantes en cuyo territorio se encontrasen sitios que hubiesen sufrido daños o amenazas de degradación informasen a la Oficina de la Convención sobre las medidas tomadas para su salvaguardia. Este procedimiento consiste en que cuando una Parte señala a la Oficina que las condiciones ecológicas de un humedal incluido en la Lista están cambiando a causa del desarrollo tecnológico, la contaminación u otras intervenciones humanas la Oficina propondrá a dicha Parte la aplicación del Procedimiento de Monitoreo pidiéndole más información sobre el humedal afectado, y posteriormente si la parte interesada está de acuerdo y la Oficina considera que las condiciones ecológicas del humedal de la Lista se ven afectadas por cambios significativos deberá, luego de una visita al sitio, brindar asesoría y asistencia a la Parte afectada con el fin de encontrar una solución aceptable, y si ello no es posible la Oficina lo comunicará de inmediato al Comité permanente para su seguimiento. También en la Conferencia de Montreux se encomendó a la Oficina llevar un registro, denominado **Registro de Montreux**, en que se anotan los sitios en los que se han producido, se están produciendo o pueden producirse cambios en sus condiciones ecológicas. Este Registro tiene por finalidad identificar los sitios prioritarios que deben ser objeto de medidas nacionales e internacionales de conservación y orientar la aplicación del Procedimiento de Monitoreo y la asignación de recursos disponibles en el marco de los mecanismos financieros existentes, especialmente el Fondo para la Conservación de los Humedales. el Comité permanente estableció que el Registro sería llevado y actualizado por la Oficina y que no podrá inscribirse ningún sitio en el mismo sin previas consultas bilaterales con la Parte interesada y sin acuerdo escrito. En general los sitios incluidos en el Registro se inscriben en base a la información proporcionada en los informes nacionales para las reuniones de la Conferencia, a declaraciones hechas por las Partes Contratantes en las reuniones de la Conferencia y en respuesta a una sugerencia de la Oficina de Ramsar cuando ésta ha sido alertada de que sería conveniente que un determinado sitio sea incluido en el Registro.

Respecto a los cambios en las características ecológicas (positivos y negativos) de los Sitios Ramsar de Chile que se han producido o podrían producirse en el futuro próximo la situación es la siguiente^{19 20}:

En el Sitio Ramsar Sistema Hidrológico Soncor del Salar de Atacama, se han intensificado los procesos de desertificación por un período prolongado de baja precipitación que afecta prácticamente toda la región de la Puna. A esto se suma la presencia de la minería no metálica con que se ha implementado un programa de monitoreo dirigido principalmente al seguimiento de la superficie lacustre, variables limnológicas y censos de avifauna. El monitoreo también considera la medición de la napa freática, recurso que explota la empresa minera.

En el Sitio Ramsar Salar de Surire se realiza una actividad minera relacionada con la extracción de Ulexita. Esta faena está siendo monitoreada por CONAF.

En el Sitio Ramsar Salar de Huasco existe interés por desarrollar algunas actividades vinculadas al turismo, realizándose gestiones para someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En el Sitio Ramsar El Yali (una parte del cual es la Reserva homónima) no existe un sistema de monitoreo establecido que pudiese identificar cambios ecológicos. Sin embargo, por la ubicación geográfica del humedal, muy próxima a centros urbanos y a sistemas de manejo silvoagropecuarios de los recursos naturales del sector, está proclive a una serie de impactos ambientales capaces de producir cambios ecológicos de importancia, entre los que se pueden mencionar, extracción de aguas subterráneas fuera de los límites de la reserva en caudales probablemente capaces de afectar la estabilidad del humedal; se prevé un crecimiento inmobiliario en la periferia de la reserva, situación que genera una serie de impactos ambientales de diversa índole, como, contaminación de recursos hídricos, actividades recreativas no autorizadas (windsurf, velerismo, motos de agua, pesca, etc.), erosión de suelos por alteración de los flujos de escurrimiento natural de las aguas, ingreso furtivo de visitantes y vehículos motorizados; alteración del régimen hidrológico de los cuerpos de aguas superficiales, subsuperficiales y subterráneas debido a la construcción de pretilos, diques, represas, canales de desagüe y en general obstrucción al desplazamiento y drenaje natural de las aguas.

Respecto del Sitio Ramsar Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter se puede señalar que el río Cruces recibe aguas de la ciudad de San José de la Mariquina antes de su entrada al Santuario; también el humedal recibe residuos de productos usados en la actividad agrícola (fertilizantes y pesticidas) de las zonas productivas aledañas al Santuario; es posible, asimismo, que en las zonas bajas del Santuario se incremente el nivel de eutroficación; por otra parte, el 6 de octubre de 1995 la empresa Celulosa Arauco y Constitución S. A.(CELCO) presentó un estudio de impacto ambiental del proyecto "Planta Valdivia" a la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) de la X Región. Luego de una serie de conflictos - ONGs dedicadas al tema ambiental interponen un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Valdivia en contra de la resolución de la

¹⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Dirección de Medio Ambiente. 1998. Informe Nacional de Chile en ocasión de la 7ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes. [en línea] Chile. < http://www.ramsar.org/cop7_nr_chile.htm >[consulta: 20 de febrero de 2003]

²⁰ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Dirección de Medio Ambiente. 2002. Instrumento de planificación nacional para aplicar la Convención de Ramsar sobre los Humedales (Más el formulario aprobado para los Informes nacionales que habrán de ser presentados a la 8ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, España, 2002) [en línea] Chile. < http://www.ramsar.org/cop7_nr_chile.htm >[consulta: 25 de febrero de 2003]

COREMA que declara ambientalmente viable el proyecto, por considerarse que fue dictada vulnerando las garantías constitucionales establecidas en el artículo 19 N° 8 y 24 de la Constitución Política de la República, esto es, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de propiedad y la férrea oposición de los habitantes de la localidad de Mehuín ante la posibilidad de que los desechos de la planta de celulosa fuesen eliminados en las aguas de la bahía de Maiquillahue, opción que consideró CELCO – finalmente, COREMA X Región dio por unanimidad su aprobación al Proyecto Valdivia. La resolución dada a conocer el 16 de octubre de 1998, contempló como única alternativa la de verter los desechos al río Cruces, con tratamiento terciario, además del cumplimiento de cinco condiciones: tratamiento de los lodos, bioensayos con especies nativas, rebaja de la temperatura de 35° a 30°, intensificación del monitoreo del río Cruces y el cambio de uso de suelo.²¹

Por otra parte, cabe señalar que en Chile no existen sitios incluidos en el Registro de Montreux.

El **Artículo 4** señala que las Partes se comprometen a crear reservas naturales en los humedales, a compensar toda pérdida de recursos de humedales cuando retiran un humedal de la Lista, en particular creando nuevas reservas naturales, a fomentar la investigación y las publicaciones relativas a los humedales, a esforzarse por acrecentar las poblaciones de aves acuáticas en los humedales y a fomentar la formación de personal competente para el estudio, manejo y custodia de los humedales. Respecto de la obligación de fomentar la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales (4.1), la Conferencia de Montreux de 1990 recomendó a las partes Contratantes establecer en su territorio nacional reservas naturales en los humedales, estén o no estén incluidos en la Lista. También se les aconsejó cerciorarse de que su ordenamiento jurídico incluya medidas adecuadas para la creación y protección efectiva de las reservas naturales de los humedales (Recomendación REC. C.4,4). Posteriormente la Conferencia de Kushiro, en 1993, recomendó a las Partes Contratantes (Recomendación REC. C.5.3) tomar medidas para que las condiciones ecológicas de los sitios Ramsar y de otros humedales no corran riesgo alguno. En los sitios Ramsar y otras reservas de gran extensión, es preciso efectuar una zonificación, incluyendo la protección total de zonas claves y diversas formas de uso racional. También es necesario establecer corredores ecológicos que vinculen los sitios Ramsar entre sí. En los sitios Ramsar y otras reservas de humedales de pequeña extensión o particular vulnerabilidad, la Recomendación citada pide a las Partes Contratantes que tomen medidas estrictas de protección.

En relación con el punto 3 del Artículo 4, se espera que las Partes Contratantes realicen intercambios de datos y publicaciones relativas a los humedales y es por ello que la investigación y recopilación de datos han sido objeto de distintas recomendaciones en las reuniones de las Conferencias de las Partes Contratantes. Es así como en la Conferencia de Regina de 1987, se menciona en la Recomendación REC. C.3.2 la necesidad de llevar a cabo nuevos estudios sobre las vías de migración para analizar la patente disminución en las poblaciones limícolas. Debido a la anterior recomendación en la Conferencia de Montreux se insiste sobre la necesidad de cooperación entre las Partes Contratantes para el manejo de las aves migratorias (Recomendación REC. C. 4.12).

En el Artículo 4 punto 5 establece el compromiso de educación y capacitación, el cual también ha sido objeto de múltiples recomendaciones, donde se señala por ejemplo la necesidad de elaborar y aplicar estrategias en materia de educación, orientadas tanto a los

²¹ En el Anexo 5 se analiza con más detalle este caso y se transcribe parte del fallo pronunciado por la Corte de Apelaciones de Valdivia y Corte Suprema ante el recurso de protección y apelación al recurso de protección interpuestos.

ciclos oficiales escolares y universitarios como a la educación extraescolar de jóvenes y adultos, además se hace hincapié en la importante función de las reservas naturales para desarrollar la conciencia pública sobre los valores de los humedales (Recomendación REC. C. 4. 4).

Se obligan en el **Artículo 5** a las Partes Contratantes a consultarse sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención, especialmente en el caso de humedales o sistemas hidrológicos compartidos por varias de ellas. Las Partes deberán asimismo coordinar sus políticas en materia de conservación de los humedales, de su flora y fauna; ésta es la denominada obligación de **Cooperación internacional**, que se desglosa a su vez en la obligación de cooperación con y entre las Partes contratantes, la obligación de conservación de humedales transfronterizos, la obligación de especies transfronterizas, la obligación de establecimiento de sitios “gemelos” Ramsar y a su vez como una forma de contribuir al cumplimiento de dichas obligaciones se crea el denominado Fondo Ramsar de Pequeñas Subvenciones para la Conservación y Uso Racional de los Humedales, como también el mandato dirigido a la Oficina de apoyo a proyectos a través de contactos con agencias de ayuda al desarrollo.

La obligación de cooperación internacional fue tratada y por primera vez en la Conferencia de Regina, donde se establece “la necesidad de establecer reservas en los humedales vinculados por las aves migratorias” (Recomendación REC. C.3.2) y luego en la Conferencia de Montreux se señaló que “una de las maneras posibles de aplicar las disposiciones del Artículo 5 consistiría en concertar acuerdos bilaterales o multilaterales relativos a los humedales inscritos en la Lista y situados a lo largo de la misma vía de migración”. En definitiva, la Conferencia encargó a la Oficina recopilar información sobre los humedales y sistemas hidrológicos compartidos entre dos o más partes contratantes; llevar una lista de tratados existentes sobre sistemas hidrológicos fronterizos y consultar a las Partes Contratantes para determinar si dichos tratados pueden constituir un marco para la aplicación del Artículo 5; tratar de identificar las especies de fauna migratoria compartida que pueden requerir medidas de conservación acordadas entre Partes Contratantes; estudiar la posibilidad de promover, con arreglo a la Convención, acuerdos bilaterales o multilaterales de hermanamiento de humedales situados en una misma vía de migración y finalmente consultar a las partes contratantes sobre otros procedimientos adecuados para la aplicación del Artículo 5. De esta forma la Convención Ramsar facilita el flujo continuo de información sobre temas de humedales entre las partes Contratantes mediante el establecimiento de normas internacionales para la conservación de los humedales y proporcionando un foro internacional para la discusión de temas globales sobre humedales a través de la Oficina que, entre otras cosas, se encarga de la organización de reuniones regionales y de talleres técnicos, de la participación en iniciativas de conservación multilaterales o de la promoción de conciencia acerca de la importancia de la conservación y el uso racional de los humedales, a nivel de las organizaciones de asistencia para desarrollo bilaterales y multilaterales.

Cumpliendo con la obligación antes mencionada Chile se hizo parte del llamado **Grupo para la Conservación de Flamencos Altoandinos (GCFA)**, organización creada en diciembre de 1996 en San Pedro de Atacama, región de Antofagasta, y que involucra a los organismos estatales ligados a la conservación de humedales y a científicos de Argentina, Bolivia, Chile y Perú y cuyo objetivo es establecer estrategias, programas y proyectos conjuntos a nivel de la subregión de la Puna, para la conservación de humedales. Entre los principales logros del GCFA puede mencionarse la realización de censos simultáneos de flamencos y avifauna acompañante en aproximadamente 200 sitios de la subregión de

la Puna e inventariar las actividades antrópicas en los humedales de mayor relevancia. Además, se ha involucrado a empresas de la zona en torno al programa de censos simultáneos de flamencos y protección de colonias de nidificación en los humedales de la Puna. Entre las I y III regiones, se censan 52 humedales en un máximo de 3 días, utilizando la capacidad instalada existente en CONAF y en las Empresas Quiborax, Doña Inés de Collaguasi, Quebrada Blanca, Cerro Colorado, SQM Salar, Sociedad Chilena del Litio, El Abra, Escondida y Maricunga. Esta actividad se coordina con instancias de conservación de Argentina, Bolivia y Perú, realizando censos simultáneos internacionales de flamencos altoandinos en toda su área de distribución (200 humedales), ejecutados por el Grupo Para La Conservación de Flamencos Altoandinos con apoyo de las Convenciones de Ramsar, Bonn y Wildlife Conservation Society.²²

Respecto de las aves acuáticas migratorias, como muchas de ellas utilizan rutas bien definidas de vuelo (rutas migratorias), a lo largo de las cuales se encuentran humedales que las aves utilizan como áreas de descanso y alimentación (recarga de combustible), para facilitar su conservación es indispensable la cooperación entre los Estados que comparten humedales o sistemas de humedales situados a lo largo de la ruta migratoria. Para facilitar esta cooperación la Oficina trabaja en consultas con la Secretaría de la Convención sobre las Especies Migratorias o Convenio de Bonn y otras secretarías competentes.

Al reconocerse el concepto de ruta migratoria para la conservación de especies de aves de humedales con ello se estimula, entre otras cosas, a las Partes Contratantes a participar en censos internacionales de aves acuáticas, y realizar censos especiales dentro de su territorio para identificar humedales de importancia internacional para las aves acuáticas, en cualquier época de los ciclos anuales de estas especies y a entrar en acuerdos bilaterales o multilaterales para la conservación de aves acuáticas migratorias. En relación con la participación en censos internacionales, cabe destacar el **Censo Neotropical de Aves Acuáticas** (región en la que se encuentra Chile) que se viene realizando desde julio de 1990 organizado por el Buró Internacional para el Estudio de las Aves Acuáticas y los Humedales (IWRB) en respuesta al interés despertado en la región con la publicación del Inventario de Humedales de la Región Neotropical (Scott & Carbonell 1986), a partir de entonces los censos han continuado creciendo en cuanto a número de sitios censados y a colaboradores y países. Hoy en día los censos son organizados por Humedales para las Américas (Wetlands for the Americans, WA) y cuentan con el apoyo del Programa latinoamericano del Canadian Wildlife Service y continúan desarrollándose en colaboración con el IWRB.

Además de lo anterior, mediante la Resolución RES 4.4 de las Partes Contratantes y el Plan estratégico 1997-2002 se solicita a la Oficina fomentar acuerdos bilaterales y multilaterales para el establecimiento de los denominados "sitios gemelos" de humedales, dentro del marco de trabajo de la Convención Ramsar.

También se ha enfatizado la necesidad de asistencia para la conservación, ya que numerosos humedales se ven destruidos o transformados por motivos económicos se solicita a los organismos de financiación internacional y de ayuda bilateral o multilateral que aporten su apoyo para financiar evaluaciones de los valores de ciertos humedales, antes de aprobar proyectos de transformación de gran envergadura (Recomendación REC. C.1.6) y en la Recomendación REC. C.5.5 se hace hincapié de "la influencia y el impacto considerables de la asistencia bilateral para el desarrollo sobre la conservación

²² GOBIERNO DE CHILE. Corporación nacional Forestal. Convención de Ramsar. 2003. Plan de acción para la conservación y uso sustentable de humedales Altoandinos. [en línea] Chile. <http://www.aguamarket.com/temas_interes/Documentos/Plan_accion_humedales_chile1.pdf> [consulta: 12 diciembre 2003]

y uso racional de los humedales” exhortándose a los bancos y organismos multilaterales de desarrollo a que “den aún más prioridad a la formulación y aprobación de políticas, procedimientos y prácticas coherentes de desarrollo de los humedales que apunten a su utilización sostenible, manejo racional y conservación”. También se insta a las partes Contratantes que sean países desarrollados a “apoyar los proyectos nacionales que ayuden a los países en desarrollo a cumplir las obligaciones contraídas en la Convención”. Un ejemplo claro de lo anterior que tuvo repercusiones en Chile es la iniciativa llamada **Humedales para el Futuro**, financiada por el gobierno de los Estados Unidos de América y que comenzó a ser coordinada y administrada por la Oficina cuyo objetivo principal es promover actividades de capacitación en la región Neotropical dentro del contexto de uso racional de la Convención. Chile como parte del **Grupo para la Conservación de Flamencos Altoandinos** recibe financiamiento para la capacitación de técnicos en técnicas de censo y anillamiento de flamencos y métodos para el monitoreo de humedales.

Reconociéndose en la Resolución RES. C.4.3 de la Conferencia de Montreux en 1990 que las medidas necesarias para garantizar la conservación y uso racional de los humedales pueden exigir recursos que superan las posibilidades de los países en desarrollo se crea un Fondo para la Conservación de los Humedales hoy llamado **Fondo Ramsar de Pequeñas Subvenciones para la Conservación y Uso Racional de los Humedales (FPS)**. Este Fondo se utiliza únicamente para suministrar asistencia a los países en desarrollo, en base a una solicitud oficial presentada por una autoridad nacional competente a la Oficina antes del 31 de marzo de cada año, para actividades que fomenten la consecución de los objetivos de la Convención. **Chile es uno de los ejemplos** de los proyectos apoyados por el FPS, ya que en 1993 el Comité Permanente aprobó la propuesta “**Establecimiento de nuevos sitios Ramsar en la zona Andina del Norte de Chile**” cuyo objeto era recopilar información en el terreno y bibliográfica para identificar humedales que cumplan con los Criterios de Ramsar, dando como resultado el que en 1996 se recibieran las Fichas Informativas para la inclusión de seis nuevos sitios en nuestro país en la Lista de humedales de Importancia Internacional, junto con otros dos en Bolivia y Argentina, siendo estos los únicos humedales Ramsar en la Puna.

Los **Artículos 6, 7 y 8** señalan la forma **cómo trabaja la Convención y sus principales órganos**. La aplicación de la Convención Ramsar es una tarea conjunta entre las Partes Contratantes (Estados miembros), el Comité Permanente, la Oficina de la Convención y las ONG asociadas.

En la Conferencia de Groningen en 1984 se adoptó el “Marco de Referencia para la Aplicación de la Convención de Ramsar”, que sentó las bases para el funcionamiento de ésta, definió el papel del Comité Permanente y los Objetivos de la Oficina.

El **Artículo 6** establece la **Conferencia de las Partes Contratantes** y su competencia.

Frente a la necesidad de establecer un órgano representativo subsidiario que desempeñase sus funciones entre las reuniones de la Conferencia de las Partes Contratantes se creó en la Conferencia de Regina en 1987 el **Comité Permanente**, integrado por representantes de no más de nueve Partes Contratantes, elegidas por la Conferencia de las Partes.

En la quinta reunión de la Conferencia de las partes Contratantes en 1993 se crea el **Grupo de Examen Científico y Técnico**, encargado de asesorar a la Oficina y al Comité Permanente y, por su intermedio, a la Conferencia de las Partes.

El **Artículo 7** se refiere a la **Representación de las Partes Contratantes**, según esta disposición cada una de las Partes Contratantes representadas en una Conferencia

tendrá derecho a un voto y las recomendaciones, resoluciones y decisiones se adoptarán por mayoría simple de las partes Contratantes presentes y votantes, a menos que en la Convención se disponga otra cosa.

En el **Artículo 8** se establece la **Oficina de la Convención**, siendo este órgano el secretariado permanente de la Convención y lleva a cabo la coordinación cotidiana de las actividades de la Convención. Se establece que la UICN desempeñará las funciones de la Oficina permanente de la Convención, pero reservándose las Partes Contratantes el derecho de designar, por una mayoría de dos tercios, a otra organización o gobierno para desempeñar estas funciones.

En el **Artículo 9** se establecen las **Condiciones para adherirse a la Convención**, para ello es necesario que cada Parte designe al menos un humedal de su territorio para ser incluido en la Lista al firmar la Convención o depositar su instrumento de ratificación o de adhesión. También dentro del menor tiempo posible deberá entregar al Depositario una descripción precisa de los límites del humedal junto con los mapas de las fronteras de éste.

En los **Artículos 10, 10 bis y 11** se establece la fecha de entrada en vigencia de la Convención, la forma de enmendarla y su duración respectivamente.

Principios ambientales internacionales presentes en la Convención Ramsar

De las disposiciones de la Convención Ramsar, recién analizadas, se desprenden los siguientes principios ambientales internacionales²³:

Responsabilidad común pero diferenciada

Principio que se desprende del artículo 2 N° 6 de la Convención Ramsar que establece que “cada Parte Contratante deberá considerar sus responsabilidades en el plano internacional para la conservación, administración y explotación racional de la población migratoria de las aves acuáticas, ya sea al designar la zona húmeda de su territorio e inscribir en la Lista (...)”.

Este principio incluye dos elementos: el primero, la responsabilidad común de los Estados en la protección del medio ambiente. Este aspecto se refiere a las obligaciones compartidas entre dos o más Estados en la protección de un determinado recurso ambiental, cuando éste no es de la propiedad de un solo Estado. El segundo elemento, por su parte, se refiere a la necesidad de considerar las diferentes circunstancias existentes tales como las necesidades de un país, o su desarrollo económico especialmente en relación a la contribución de cada Estado en la creación de un determinado problema ambiental, y a su capacidad para prevenirlo, reducirlo y controlarlo.²⁴

Conservación²⁵

Lo que se advierte en las disposiciones del artículo 3 N° 1, al señalar que “las Partes Contratantes deberán elaborar y poner en ejecución planes de su conveniencia a objeto de favorecer la conservación de las zonas húmedas incluidas en la Lista y, hasta donde sea posible, la utilización racional de las zonas húmedas de su territorio”.

²³ MONTENEGRO, S. “et al”. 2001. Los Tratados Ambientales: Principios y Aplicación en Chile. Editora Marie Claude Plumer Bodin. Santiago, CONAMA/CDA. p.239.

²⁴ MONTENEGRO, S. “et al”. 2001., op. cit., pp.51-52.

²⁵ MONTENEGRO, S. “et al”. 2001., op. cit., p.239.

Por su parte el artículo 4 N° 1, señala que “cada Parte Contratante favorecerá la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas al crear áreas naturales en zonas húmedas”.

Cooperación e intercambio de información

Estos principios se encuentran incorporados en el artículo 4 N° 3, que señala que “las Partes Contratantes estimularán la investigación y el intercambio de datos y publicaciones con respecto a las zonas húmedas y su flora y fauna”, y en el artículo 5, que prescribe que “las Partes Contratantes se consultarán entre sí sobre el cumplimiento de las obligaciones que surjan de la Convención (...)”.

Principio del Desarrollo Sustentable

El concepto de desarrollo sustentable aparece por primera vez en el Informe Brundtland, que lo define como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.²⁶

Este principio aparece del Artículo 3 N° 1 que “obliga a las Partes Contratantes a elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y el **uso racional** de todos los humedales dentro de su territorio.”

Definiéndose en la Conferencia de Regina de 1987 el uso racional de los humedales como “su uso sostenible para beneficio de la humanidad, de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema”. Se define uso sostenible como “el uso de un humedal por los seres humanos de modo tal que produzca el mayor beneficio continuo para las generaciones presentes manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las futuras generaciones”. Las propiedades naturales del ecosistema son “aquellos factores físicos, biológicos o químicos, tales como el suelo, el agua, la flora, la fauna y los nutrientes, así como las interacciones entre ellos” (Anexo a las Recomendaciones de Regina). Sin embargo, la Conferencia no adoptó formalmente estas definiciones, sino que recomendó sencillamente a las Partes que lo hicieran.

Cómo trabaja la Convención de Ramsar²⁷

La aplicación de la Convención de Ramsar es una tarea conjunta entre las

Partes Contratantes (Estados miembros), el Comité Permanente, la Oficina de la Convención y las ONG asociadas.

El “Marco de Referencia para la Aplicación de la Convención de Ramsar”, adoptado en la Conferencia de Groningen en 1984 (Recomendación 2.3), sentó las bases para el funcionamiento de la Convención, definió el papel del Comité Permanente y los objetivos de la Oficina.

Dentro de este marco de referencia se determinan las prioridades para cada trienio. Las reuniones sucesivas de la Conferencia actualizan el marco de referencia para reflejar nuevas resoluciones y recomendaciones.

Conferencia de las Partes Contratantes

²⁶ MONTENEGRO, S. “et al”. 2001., op. cit., p.47.

²⁷ DAVIS, T. J., BLASCO, D. 1996., op. cit., p.211.

Los artículos 6 y 7 de la Convención indican las funciones de la Conferencia (Ver Anexo 1).

La Conferencia de las Partes Contratantes es el órgano rector de la política de la Convención. Los representantes gubernamentales de cada una de las Partes Contratantes se reúnen cada tres años para recibir y revisar los informes del trienio anterior y para determinar y aprobar el programa de trabajo y la distribución presupuestaria para los tres años siguientes.

Los representantes de los Estados no miembros, de organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (ONG) pueden participar como observadores sin voto.

La Conferencia permite a las Partes Contratantes mantener amplias discusiones sobre la aplicación de la Convención y adopta decisiones en forma de resoluciones y recomendaciones para mejorar la forma en la que trabaja la Convención.

Las Resoluciones se refieren a los mecanismos internos de la Convención, que incluyen decisiones relacionadas con la operación de dichos mecanismos, tales como el establecimiento de organismos subsidiarios o de procedimientos y la aceptación del presupuesto; incluyen también indicaciones de la Conferencia a sus organismos subsidiarios o a la Secretaría; las resoluciones “deciden” o “instruyen”.

Las Recomendaciones, en cambio, son dirigidas a las partes Contratantes, a otros Estados u organizaciones y son la expresión de un deseo de la Conferencia de llevar a cabo ciertas acciones, por lo tanto, “solicitan”, “invitan”, “llaman la atención” o “promueven” las acciones específicas.

En cada reunión ordinaria de la Conferencia se determina la fecha y lugar de la siguiente reunión ordinaria.

El Comité Permanente

El Comité Permanente de la Convención de Ramsar fue establecido por la

Resolución 3.3 de la Conferencia de las Partes Contratantes de Regina en 1987. Sus tareas, tal como se indican en el “Marco de Referencia para la Aplicación de la Convención de Ramsar” (Resolución 5.1), son:

implementar las decisiones de la Conferencia de las Partes y decidir otros asuntos que puedan surgir entre las reuniones de la Conferencia

revisar y preparar documentación para su consideración en la próxima Conferencia

supervisar el funcionamiento de la Oficina de Ramsar y la utilización del presupuesto

decidir sobre las solicitudes presentadas al Fondo Ramsar de Pequeñas Subvenciones en base a las recomendaciones preparadas por la Oficina

hacer recomendaciones sobre la integración del Grupo de Examen Científico y Técnico y aprobar su programa de trabajo

promover la cooperación regional para la conservación de los humedales

actuar como Comité Ejecutivo durante las reuniones de la Conferencia

informar sobre sus actividades a la Conferencia

desempeñar cualesquiera otras funciones que se le encomiende

El Comité Permanente se reúne al menos una vez cada año. Está constituido por un máximo de nueve Partes Contratantes elegidas por la Conferencia:

una de cada una de las siete regiones de Ramsar: África, Asia, Europa del Este, la región Neotropical, América del Norte, Oceanía y Europa Occidental

el país anfitrión de la reunión más reciente de la Conferencia de las Partes Contratantes

el país anfitrión de la próxima reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes

Además:

durante las reuniones de la Conferencia se eligen Representantes Alternos, uno de cada una de las siete regiones; tienen la calidad de observadores en el Comité, proporcionan una mejor representación regional y pueden ser delegados (con pleno derecho a voto) cuando el Representante regional titular no puede asistir a la reunión del Comité

la Parte Contratante que aloja a la Oficina de Ramsar (actualmente compartiendo oficinas con la UICN y por lo tanto en Suiza) es invitada a participar como observador permanente

la Parte Contratante que aloja a Wetlands International (a partir de 1996 los Países Bajos) es invitada a participar como observador permanente

cualquiera otra parte Contratante puede participar como observador

la Unión Mundial para la Naturaleza, Wetlands International, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y BirdLife International son invitados regularmente en su calidad de organizaciones Asociadas, como observadores se puede invitar a otros observadores para toda o una parte de una reunión.

La Oficina

La Oficina de la Convención de Ramsar es el secretariado permanente para la Convención y lleva a cabo la coordinación cotidiana de las actividades de la Convención.

La Oficina está encabezada por un Secretario General, que supervisa el trabajo de un equipo de 15 personas entre técnicos y personal administrativo. El personal de Ramsar trabaja en varios idiomas (principalmente los idiomas oficiales de la Convención: inglés, francés y español) y aportan su experiencia en una amplia gama de disciplinas. Cuando así lo requieren algunos proyectos especiales, se contratan consultores o se buscan pasantes.

Cada año la Oficina prepara un plan de trabajo y un presupuesto para ser adoptados por el Comité permanente, basándose en el programa general para el trienio aprobado por la Conferencia de las Partes. La Oficina coordina sus actividades con las organizaciones asociadas.

Las funciones de la Oficina son:

proporcionar apoyo administrativo, científico y técnico a las Partes Contratantes

mantener la lista de humedales de Importancia internacional y asistir a Wetlands International en el mantenimiento de la Base de datos de Ramsar que alberga la información sobre los sitios en la Lista

realizar la convocatoria y organización de las Conferencias, de las reuniones del Comité Permanente y las reuniones regionales (en este caso en estrecha colaboración con el Representante Regional y Representante Alterno de cada región)

informar sobre las decisiones, resoluciones y recomendaciones de la Conferencia y de Comité Permanente

actuar como secretaría del Grupo de Examen Científico y Técnico de la Convención

recibir y evaluar las solicitudes al Fondo Ramsar de Pequeñas Subvenciones y hacer recomendaciones al respecto al Comité Permanente

organizar las misiones dentro del marco del Procedimiento de Orientación para la Gestión

difundir el mensaje de Ramsar mediante el Boletín de Ramsar, publicaciones, relaciones con los medios de comunicación y la actualización permanente en la página Ramsar del World Wide Web (WWW)

mantener las relaciones de trabajo con otras convenciones afines y con un gran número de organismos internacionales y regionales

Dentro de la Oficina funciona el Grupo de Personal de Políticas y Técnico integrado por el Secretario General, un Asesor Principal y los Consejeros regionales para África, Asia, Europa y el Neotrópico. El Grupo está apoyado por un jefe de administración, un jefe de comunicaciones y siete administrativos. La Oficina de Ramsar hace todo lo posible por mantener una representación equitativa en cuanto a género y variedad cultural y lingüística.

Las Autoridades Administrativas y el Canal Diplomático

Cada Parte Contratante designa a la institución que considere más apropiada Autoridad Administrativa de Ramsar. La Oficina mantiene contactos regulares directos con las autoridades administrativas en cada país, pero todas las comunicaciones formales las hace a través de Notas Diplomáticas que se canalizan a través de las Misiones de cada país ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra o la Embajada de la parte Contratante ante la Conferencia Helvética. En los pocos casos en que una Parte Contratante no cuenta con ningún tipo de representación diplomática en Suiza, la Oficina de Ramsar utiliza la representación que haya sido designada por esa Parte (generalmente su Embajada ante otro país europeo o la Misión ante la ONU en Nueva York).

Grupo de Examen Científico y Técnico

El Grupo de Examen Científico y Técnico de la Convención de Ramsar proporciona ayuda científica y técnica a la Oficina y al Comité Permanente y, a través de ellos, a la Conferencia de las partes Contratantes.

Fue establecido por la Resolución 5.5 de la Conferencia de las Partes Contratantes de Kushiro de 1993.

El Grupo está compuesto de siete miembros que tienen un nivel de conocimiento científico y técnico destacado. La Conferencia de las Partes Contratantes elige, por un período de tres años, a cada uno de los miembros en base a una recomendación del Comité Permanente.

El Grupo está facultado para buscar asesoría especializada de otros expertos científicos y técnicos de las Partes contratantes y organizaciones asociadas.

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), Wetlands International, WWF y

BirdLife International participan en las reuniones del grupo en calidad de observadores.

El Grupo está integrado por siete miembros provenientes de cada una de las siete regiones Ramsar y, por siete alternos que participan en las reuniones de trabajo si el

miembro no puede asistir (sin embargo se pide la opinión de los alternos en todas las cuestiones abordadas por el Grupo).

El plan de trabajo para el grupo es aprobado para cada trienio por el Comité Permanente en base a lo solicitado por la Conferencia de las Partes

Presupuesto de la Convención de Ramsar

La Conferencia de las Partes Contratantes revisa las normas financieras de la Convención, adoptando un presupuesto para el próximo trienio en cada una de sus reuniones ordinarias. La Convención utiliza el franco suizo como moneda de trabajo.

El presupuesto es aprobado por una mayoría de dos tercios de las Partes Contratantes presentes y se vota en una reunión ordinaria de la Conferencia. Cada Parte contratante contribuye al presupuesto de Ramsar de acuerdo al porcentaje de su contribución al presupuesto de Naciones Unidas.

Las Regiones de Ramsar

El establecimiento de un sistema de regionalización para la Convención de Ramsar entró en vigor con la adopción de la Resolución 3.3 sobre el establecimiento de un Comité permanente para vigilar la aplicación continua de la Convención entre las reuniones trianuales de la Conferencia de las Partes.

La regionalización es un factor importante en la operación de la Convención; el Comité Permanente consta de representantes titulares y alternos de cada una de las regiones.

Las siete regiones Ramsar son:

África

Asia

Europa del este

Neotrópico (Centro y Sur América y la región del Caribe)

América del Norte

Oceanía

Europa Occidental

Dentro de la Oficina de Ramsar el personal técnico tiene asignadas responsabilidades regionales.

Reuniones Regionales

Las reuniones regionales conjuntan a las Partes Contratantes para explorar las necesidades y oportunidades de la región y formular recomendaciones para futuras actividades de las Partes Contratantes y la Oficina en la región. Dichas reuniones cubren temas tanto administrativos como técnicos.

Comités Nacionales Ramsar

La recomendación 5.7 y el Plan Estratégico 1997-2002 impulsa a las Partes contratantes al establecimiento de comités nacionales que puedan:

proporcionar un enfoque nacional sobre la aplicación de la Convención, involucrando a todos los organismos de gobierno que tienen responsabilidad sobre los humedales y el manejo de sus recursos, como así también a las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias y el sector privado

ayudar a la identificación, descripción e inclusión de humedales para la lista de Ramsar
proporcionar ayuda técnica de expertos a los informes nacionales para la Conferencia de las Partes Contratantes

coordinar las solicitudes y el uso de los fondos que sean aprobados, Fondo Ramsar de Pequeñas Subvenciones

revisar la aplicación del Registro de Montreux y el Procedimiento de Orientación para la Gestión

revisar la aplicación de resoluciones y recomendaciones adoptadas por la Conferencia de las Partes Contratantes

Se solicita a los comités nacionales que proporcionen a la Oficina información resumida relativa a su establecimiento y actividades. Posteriormente su trabajo puede ser actualizado en los informes nacionales presentados para las reuniones de la Conferencia de las Partes Contratantes.

En Chile existe un Comité Nacional de Humedales creado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1994, aunque no constituido oficialmente, pero que nunca ha sido constituido oficialmente a través del correspondiente Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo, actualmente la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra elaborando un proyecto de decreto para la creación del Comité Nacional de Humedales, dicho decreto se halla en proceso de elaboración, puesto que aún requiere de la revisión de los respectivos departamentos jurídicos de los diferentes órganos del Estado que integrarían el Comité Nacional de Humedales, quienes deberán formular sus respectivas observaciones y/o objeciones a dicho proyecto.

El Comité Nacional de Humedales está compuesto por una serie de organismos públicos, una Universidad y ONGs. Entre los primeros se encuentran, Ministerio de Relaciones Exteriores, Corporación Nacional Forestal, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Servicio Agrícola y Ganadero, Dirección General de Aguas, Comisión Nacional de Riego y Servicio Nacional de Pesca. Complementan los participantes la Universidad Austral de Chile y las ONGs, Comité Nacional Pro Defensa de Flora y Fauna y la Unión de Ornitólogos de Chile. El Comité se reúne periódicamente para abordar asuntos relacionados con la Convención, así como también aquellas materias propias de humedales nacionales. Además dicho ente lideró la confección de una Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de Humedales en Chile, trabajo que se habría concluido en diciembre de 1998, pero que no ha sido aprobado por las autoridades competentes, dado lo cual y debido al tiempo transcurrido desde su conclusión requeriría de una revisión si se quisiera implementar hoy en día.

Cómo pueden adherirse los Estados a la Convención Ramsar

Un Estado miembro de las Naciones Unidas o de una de sus Agencias Especializadas, o de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) o que sea Parte del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, puede ser parte de la Convención ya sea por:

- (a) firma sin reserva de ratificación
- (b) firma bajo reserva de y seguida por la ratificación
- o,
- (c) adhesión

Para adherirse a la Convención, la firma y el depósito del instrumento de ratificación o adhesión, con los detalles de por lo menos un humedal designado para la Lista de Ramsar, se hace ante el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Términos del instrumento de adhesión

Siguiendo la práctica internacional establecida para estos casos, el instrumento de ratificación o adhesión a la Convención debe estar firmado por el Jefe de Estado o de Gobierno, o por el Ministro de Relaciones Exteriores del país interesado. Debe indicar claramente:

(a) el nombre completo de la Convención, tal como se adoptara en Ramsar, en Irán, el 2 de febrero de 1971 (es decir Convención Relativa a los Humedales

de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas), y

(b) que el estado acepta las disposiciones de la Convención, y se compromete a ponerlas en práctica.

Obligaciones de las Partes Contratantes

Las cuatro principales obligaciones de los Estados que se adhieren a la Convención son:

formular y aplicar la planificación de manera que se favorezca el uso racional de los humedales, estén o no incluidos en la Lista (artículo 3)

promover la conservación de los humedales en su territorio mediante el establecimiento de reservas naturales, así como la capacitación en los campos de la investigación, manejo y vigilancia (artículo 4)

consultar con otras Partes Contratantes acerca de la aplicación de la Convención, especialmente en lo relativo a humedales transfronterizos, sistemas acuáticos compartidos, especies compartidas y ayuda al desarrollo para proyectos de humedales (artículo 5)

las Partes Contratantes deben hacer una contribución al presupuesto de la Convención. La contribución de cada país está basada en el mismo porcentaje con que le toca contribuir al presupuesto de las Naciones Unidas.

Inclusión del primer humedal en la Lista

Se debe adjuntar al instrumento de adhesión a la Convención una ficha Informativa sobre los Humedales de Ramsar (provista por la Oficina) y un mapa adecuado para cada uno (uno como mínimo) de los humedales designados para la Lista de Humedales de Importancia Internacional, que respondan a por lo menos uno de los criterios de Ramsar (en el Anexo 4 se incluye detalladamente la evolución de los criterios y sus líneas directrices).

Se debe tener en cuenta que no hace falta que los humedales designados para la Lista hayan sido declarados áreas protegidas o que ya cuenten con un plan de manejo. De hecho muchos de los sitios Ramsar no son áreas protegidas, y en muchos casos no contaban con planes de manejo en el momento de su designación. De hecho, en la mayoría de los casos, la designación como sitio de importancia internacional significa una forma de elevar la visibilidad del sitio y de propender a su conservación y uso racional, mediante la adopción en tiempo oportuno de un plan de manejo adecuado.

Procedimiento para la incorporación de nuevos sitios a la Lista

La Convención contempla que las Partes Contratantes puedan agregar otros humedales a la Lista cuando así lo deseen. La documentación requerida para adicionar sitios (mapas y descripciones) es exactamente la misma que la requerida para designar humedales cuando un país se adhiere por primera vez a la Convención.

La designación de uno o varios sitios en el momento en que un país se adhiere a la Convención se hace a través de la Depositaria de la misma, la UNESCO. Pero la designación de sitios adicionales no necesariamente debe ser hecha a través de la UNESCO, pudiendo ser comunicada directamente a al Oficina de la Convención. Las designaciones son presentadas generalmente por la autoridad gubernamental responsable de las cuestiones relativas a la Convención de Ramsar, ya sea dirigiéndose directamente a la Oficina de la misma o haciéndolo a través de la Misión de la Parte Contratante en Ginebra, Suiza, o de la Embajada que sirve como nexo oficial con la Oficina de la Convención.

Ampliación de los límites de un sitio ya incluido en la Lista

Cuando una Parte desea ampliar los límites de un sitio ya incluido en la Lista, se debe enviar una carta formal a la Oficina de Ramsar indicando:

- la extensión (en hectáreas) en la cual está siendo ampliado el sitio
- la fecha en la cual la ampliación o ampliaciones entra(n) en vigor y,
- un mapa mostrando los límites anteriores y actuales del sitio

Si la ampliación es considerable, deberá procederse al envío de una nueva Ficha Informativa sobre los Humedales de Ramsar.

Evolución de los criterios para la identificación de Humedales de Importancia Internacional²⁸

La Convención señala que en la Lista Ramsar sólo pueden incluirse humedales de importancia internacional, sin dar casi ninguna indicación a los Estados sobre la definición de este término, mencionando tan sólo el Artículo 2.2 diferentes categorías de interés (ecológico, botánico, etc.) que podrían justificar la inclusión en la Lista, sin dar mayores orientaciones a las partes. Por lo anterior, fue necesario establecer criterios para la selección de humedales de importancia internacional. El primer intento se dio en la Conferencia celebrada en Heiligenhafen en 1974, en base a una recomendación hecha durante la reunión de Ramsar, en 1971. En un comienzo primaron los criterios cuantitativos y cualitativos para la protección de humedales de importancia internacional para las aves acuáticas. También se incluían criterios relativos a la investigación y educación, como a las posibilidades prácticas de conservación y manejo de los sitios, estos dos tipos de criterios fueron eliminados en la Conferencia de Cagliari en 1980 por considerarse que un humedal debía ser escogido por sus características propias y no por estar libre de amenazas derivadas de la contaminación u otras actividades destructivas, pero se siguió dando más importancia a las aves acuáticas que a otras especies o características científicas.

Como subsistían las dificultades para la identificación de sitios a los criterios existentes se adoptan nuevamente criterios en la Conferencia de Regina de 1987. Esta mantuvo los criterios anteriores pero invirtió su orden, estableciéndose como primeros criterios los de carácter más general y además se elaboraron directrices para su aplicación. Estos cambios reflejaron de alguna forma la necesidad de tener en cuenta, al identificar humedales de

²⁸ DE KLEMM, C. Y CRÉTEAUX, I., 1995., op. cit., pp. 1-40.

importancia internacional, factores que no sean las aves acuáticas lo que vuelve a repetirse en la Conferencia de Montreux en 1990 con la adopción de nuevos criterios.

Con la adhesión a la Convención por parte de países de regiones tropicales y/o en vías de desarrollo, se hizo necesario considerar la elaboración de un criterio sobre peces, ya que los criterios existentes no permitían que la mayoría de sus humedales pudieran ser considerados de importancia internacional. Durante la reunión de Kushiro, en 1993, la Conferencia acordó la necesidad de enmendar los criterios y solicitó al Grupo de Examen Científico y Técnico que junto con la Oficina, elaboraran un grupo de criterios basados en peces y las pesquerías. Este cuarto criterio fue adoptado en la 6ª reunión de la Conferencia en Brisbane, en 1996. Además, la Conferencia solicitó que se revisen los criterios existentes con el fin de estudiar la posibilidad de identificar humedales de importancia internacional en base a sus funciones hidrológicas y a los valores y/o beneficios culturales derivados de ellos. Con el fin de que todas las Partes coincidan en la forma de utilización de los criterios, se elaboraron una serie de líneas directrices, que en el caso del criterio relativo a los peces es de minucioso detalle, e incluso se discute la posibilidad de modificar las directrices de los otros tres criterios para poder contar con una versión ampliada y mejorada similar a la que existe para los peces.

En definitiva, “la Conferencia se ha ido orientando hacia una profundización de los criterios a las especies que no son aves acuáticas y hacia una adaptación de los criterios que conciernen la avifauna, a las realidades biológicas determinadas por los científicos.”²⁹

Resumidamente los criterios actuales para la identificación de humedales de importancia internacional son:

- criterio sobre la representatividad y la singularidad
- criterio general sobre la importancia para plantas y animales
- criterio cuantitativo sobre la importancia para aves acuáticas
- criterio basado en peces y pesquerías

En el Anexo 4 se incluye detalladamente la evolución de los criterios y sus líneas directrices.

2.2. Organizaciones Internacionales relacionadas con las zonas húmedas y participación de Chile en las mismas

Las organizaciones internacionales juegan un rol fundamental en la formulación y ejecución de actuaciones preventivas y correctivas de actividades dañinas sobre las zonas húmedas, así como en la función de hacer despertar y desarrollar una conciencia en los Gobiernos, las instituciones y en la ciudadanía en general, sobre todo respecto del gran valor ecológico de los humedales.

Al reconocerse el carácter limitado y no inagotable de los recursos hidráulicos se ha ido generando una conciencia internacional sobre el problema relativo a la protección y conservación de las zonas húmedas, intentando racionalizar su aprovechamiento, como

²⁹ DE KLEMM, C. Y CRÉTEAUX, I. 1995., op. cit., pp. 1-40.

consecuencia de ello se han ido adoptando una serie de medidas pertinentes para prevenir y corregir la contaminación de las aguas y la defensa de las especies en peligro de extinción de estos ecosistemas. De lo anterior se desprende que la necesidad de gestión y uso racional de los humedales se inserta dentro del contexto más amplio de la protección del medio ambiente. Como consecuencia de que los problemas que inciden en los humedales exceden del ámbito de los planteamientos de políticas nacionales, ya que por su propia naturaleza exige de soluciones en el ámbito mundial, los Gobiernos han buscado en las organizaciones internacionales coordinación y cooperación mutua para la defensa de estos ecosistemas. Dado lo anterior, se analizará a continuación las diferentes organizaciones internacionales vinculadas directa o indirectamente con la defensa y protección de los humedales.

2.2.1. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

(UICN)

La UICN constituye una organización independiente de carácter nogubernamental, creada en 1948, y formada por miembros entre los cuales hay gobiernos y organizaciones no gubernamentales.

Dentro de sus objetivos principales está el de alentar y facilitar la cooperación entre los Gobiernos, las organizaciones internacionales y nacionales, así como entre personas interesadas en la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, y el de ayudar a los Gobiernos a la mejora de su legislación en este campo.³⁰

Sus seis Comisiones formadas por científicos y expertos de todos los continentes son: especies en peligro de extinción, áreas protegidas, manejo de ecosistemas, desarrollo sostenible, derecho ambiental y educación y capacitación ambiental.

Intervención de la UICN en la defensa de las zonas húmedas

El proyecto MAR

La UICN da a conocer el Proyecto Mar en 1961, que a través de sus letras designa el concepto "marismas" en varios idiomas (marisma, marais, marsh, marshaland). Mediante este proyecto se pretendía la protección de las zonas húmedas de Europa y del Norte de África, especialmente respecto de humedales utilizados por las aves acuáticas migratorias. Con tal objeto se convocó al Consejo Internacional para la Protección de las Aves (ICBP), la Oficina Internacional de Protección de Recursos Naturales (BIRS), la Oficina Internacional para la Investigación de las Aves Acuáticas, además de la UICN. Finalmente se celebra la Conferencia MAR en Camarga, Francia (una de las zonas húmedas más importantes de Europa), con el fin de analizar la alarmante situación de los humedales europeo-africanos.

La Conferencia acordó confeccionar una lista de los humedales más importantes en el ámbito internacional, recopilar información sobre los mismos y clasificarlos, para luego ser puestos a disposición de los Gobiernos y entidades conservacionistas con el fin de servir de base para una Convención Internacional sobre la materia. Para cumplir con los objetivos antes mencionadas se desarrollaron diversas conferencias: 1963 en St. Andrews (Escocia), 1966 en Noordwijk (Holanda), 1969 en Leningrado (ex URSS) y finalmente en 1971 en Ramsar (Irán) en que se celebra la Convención con el mismo nombre.

³⁰ BARAHONA, N. E. 1987. El Medio Ambiente en las Organizaciones Internacionales. Madrid, Mopu. pp.99-100.

Cumplíndose con el objetivo de la primera de estas conferencias se publica en 1965 la lista, que comprendía 217 zonas húmedas europeas y norteafricanas que reunían las condiciones exigidas para ser consideradas como de "importancia internacional" y que constituían en su conjunto una red cuya integridad es de la máxima importancia para que las aves migratorias puedan completar sus desplazamientos cíclicos y, en consecuencia, sobrevivir.

Los proyectos AQUA y TERMA

En ambos proyectos participó la UICN junto con el Programa Biológico Internacional (PBI) y la Oficina Internacional de Protección de los Recursos Naturales (BIRS).

El proyecto AQUA se refiere a la protección de las aguas interiores con importancia para la investigación y la educación, como sucede con los recursos hídricos de los humedales.

El proyecto TERMA, por su parte, está destinado a la protección de los ecosistemas constituidos por "turberas", formaciones de frecuente existencia en las zonas húmedas.

La Estrategia Mundial para la Conservación

En este caso la UICN encontró apoyo en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y en el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), así como en la Organización para las Naciones Unidas para la Ciencia y Cultura (UNESCO) y la FAO.

El tratamiento que se otorgó en esta "Estrategia" a las zonas húmedas fue reducido, puesto que se ceñía a las "zonas cenagosas del litoral"; no obstante, hizo hincapié en la importancia de estas áreas en cuanto refugios de vida y su importancia para la preservación de la diversidad genética.

Con el objetivo de lograr una puesta en práctica de la "Estrategia Mundial para la Conservación", en noviembre de 1984 se celebró en Madrid una Conferencia en la que resultó aprobado un Programa para los años 1985-1987, entre cuyos objetivos figuraron dos destacables en relación con los humedales:

1º la promoción de la conservación de habitats y ecosistemas, entre los que no pueden ser ignorados los humedales;

2º el fomento de la acción destinada a la conservación de áreas específicas, como las zonas húmedas.

El Programa para Humedales de la UICN

Este Programa coordina y refuerza actividades de la UICN relacionadas con el manejo de los sistemas de humedales. El Programa se centra en la conservación de procesos ecológicos e hidrológicos por medio del desarrollo, prueba y promoción de métodos para el uso sostenible de los humedales. Esta tarea la lleva a cabo en colaboración con miembros y asociados de la UICN, en particular con aquellas instituciones internacionales encargadas específicamente de humedales. Entre estas últimas, las más importantes son la Oficina de la Convención de Ramsar y el Buró Internacional para el Estudio de las Aves Acuáticas y de las Zonas Húmedas (IWRB).

La esencia del Programa para Humedales de la UICN es una serie de proyectos de campo en los que se desarrollan metodologías para el manejo de humedales.

Se pone énfasis en los países en vías de desarrollo, pues es ahí donde las comunidades locales que dependen de los humedales para su bienestar los usan intensivamente. A partir de los resultados de estos proyectos, se diseñan estrategias y políticas para la conservación de humedales. Las conclusiones de estos proyectos se

presentan de forma que sean útiles para aquellos niveles de gobierno encargados de la planificación y de la toma de decisiones.

Las actividades del Programa están diseñadas con base en las inquietudes de los miembros de la UICN y en la información que éstos proporcionan. Para facilitar la tarea, el Programa funciona a través de las oficinas regionales de la UICN. Además, el Programa trabaja de cerca con las agencias más importantes de ayuda para el desarrollo, para asegurar que los aspectos relacionados con la conservación estén correctamente planteados en sus proyectos.

Las oficinas centrales de la UICN en Suiza coordinan el Programa y cuenta con coordinadores regionales en Centro América, Sudamérica, Brasil, África Occidental, África Austral, África Oriental y el Sureste Asiático.

El Programa de Humedales para Sudamérica tiene su sede en Quito. Se destaca Sudamérica por su gran variedad de climas, lo que ha permitido la existencia de una rica biodiversidad. Tan sólo en peces de agua dulce posee el 25% de las especies del planeta. Pese a existir poca información sobre la importancia socioeconómica de los humedales en Sudamérica, se señala que la región posee el 46% del total mundial de selvas tropicales, el 31% del agua superficial utilizable y el 20% del potencial hidroeléctrico del mundo.

2.2.2. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO)

La UNESCO, creada en 1965, es la agencia especializada de las Naciones Unidas. Entre sus objetivos principales figura la promoción de la paz internacional y del bienestar común de la humanidad a través de relaciones culturales, científicas y educativas.

Intervención de la UNESCO en la defensa de las zonas húmedas

El Programa Man and Biosphere (MAB)

El Programa MAB se inició oficialmente en el año 1970, basado en la experiencia de un programa anterior denominado "Programa Biológico Internacional".

Su objetivo es promover los conocimientos científicos y el personal calificado necesario para el manejo racional y a largo plazo de los recursos naturales. Este Programa representa un enfoque en la investigación y acción, dirigido a mejorar la relación del hombre con su ambiente. Pretende romper la barrera que existe entre los responsables de la toma de decisiones y los investigadores de las diferentes disciplinas, para lo que ofrece una visión interdisciplinaria orientada a la solución de los problemas de manejo de los ecosistemas naturales. Propone este programa un enfoque global fundamentado en el esfuerzo cooperativo de los países enfrentados a los problemas comunes.

Entre los proyectos con que cuenta este Programa destacan, por su relación con los humedales, los proyectos número 5 y 8.

El proyecto número 5 está encargado del estudio de los ecosistemas acuáticos no oceánicos, entre los que se incluyen las zonas húmedas de influencia marina, así como los medios precisos para su correcta conservación. Se esfuerza también este proyecto en hacer notar la interdependencia existente entre las diferentes formaciones hídricas, como son los ríos, lagos, embalses, zonas húmedas y costeras.

Por su parte el proyecto número 8, concerniente a la conservación de zonas naturales y de los recursos genéticos que éstas contienen, pretende el establecimiento de una "Red

Internacional de Espacios Protegidos” de todo tipo, a los que se denomina “Reservas para la Biosfera”, que son zonas ecológicas representativas de un ecosistema en las que se asocian conservación, aprovechamiento, educación, formación y utilización tradicional de estos espacios entre los que destacan numerosas zonas húmedas. Tiende, además, este proyecto a combinar la conservación ecológica de los ecosistemas representativos con la investigación y el análisis de la influencia humana sobre los sistemas naturales, así como los medios de control de ese impacto. En el contexto del MAB se celebra la Conferencia sobre el Mediterráneo en Montpellier, Francia, en octubre de 1976, que se ocupó expresamente de un tipo concreto de zonas húmedas, vale decir, sobre los grandes deltas de los ríos afluentes del Mediterráneo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente resultó constituido el 16 de junio de 1972, por resolución de la Asamblea General en la Conferencia de Asentamientos Humanos celebrada en Estocolmo, en la que participaron todos los países miembros de las Naciones Unidas.

Entre sus objetivos figura el de estimular, iniciar, apoyar, complementar y aclarar la acción a todos los niveles de la sociedad humana sobre los problemas de interés relacionados con el medio ambiente. Tiene, además, la función de coordinar todas las actividades que los organismos de las Naciones Unidas desarrollen en materia de medio ambiente.

El Programa Hidrológico Internacional (PHI)

Este Programa ha tenido cierta repercusión en la acción protectora de los humedales en el plano internacional, ya que se encuentra dirigido a determinar los recursos hidráulicos mundiales, así como el estudio de su interacción con las actividades del hombre. Entre sus principales objetivos figuran los siguientes:

Evaluación de la influencia del hombre en el ciclo hidrológico.

Estudio de los efectos adversos de la actividad del hombre sobre los recursos hídricos.

Examen de la contaminación del agua y sus efectos sobre la calidad del ambiente, así como su papel como vehículo de contaminación del medio natural.

Las actividades de entrenamiento en el uso y gestión de los recursos acuíferos, con especial interés por los problemas ambientales.

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural

Esta Convención, celebrada en París el 16 de noviembre de 1972, bajo el patrocinio de la UNESCO, aunque no centrada directamente en el tema de la protección de los humedales, favorece en forma indirecta la defensa en la conservación de los mismos, al amparar, de hecho, determinadas áreas de esta índole, mediante un sistema de lista que incluye el inventario de los bienes culturales y naturales estimados de “valor universal”. La incorporación de estos bienes a la lista no supone ninguna tutela extra nacional, aunque los Estados, cuya soberanía se respeta de forma íntegra, se comprometen a identificarlos, conservarlos y revalorizarlos. Uno de los efectos más importantes de la inclusión en la lista de un humedal es la posibilidad de acceder a los fondos de auxilios económicos dispensados a través del “Fondo de Patrimonio Mundial”.

2.2.3. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)

El Fondo Mundial para la Naturaleza es un Organismo Internacional de carácter privado; de hecho es la mayor organización privada en el ámbito mundial dedicada a la conservación de la naturaleza. Su creación se llevó a cabo en 1961, y entre sus miembros se encuentran Organizaciones no Gubernamentales de los cinco continentes.

Sus objetivos esenciales consisten en:

Conservar el ambiente natural y los procesos ecológicos esenciales para la vida en la tierra.

Contribuir a que se tome conciencia de las amenazas que existen actualmente sobre el medio natural.

Prestar ayuda financiera y técnica para actividades conservacionistas.

Intervención del Fondo Mundial para la Naturaleza en la defensa de las zonas húmedas

Protección de las marismas de Doñana

La primera actuación directa del fondo mundial para la naturaleza, en relación con la defensa y protección de las zonas húmedas fueron las actividades de presión ejercidas sobre el Gobierno español para conseguir que las marismas de Doñana fueran declaradas Parque Nacional.

El Programa de Protección de Habitats y Especies en Peligro de Extinción

Este Programa afecta a los humedales en la medida en que constituyen habitats de diversidad de especies faunísticas en eminente peligro de desaparición.

Por otra parte, entre las muchas campañas realizadas por el Fondo, dedicó una de ellas expresamente a concienciar al mundo de las amenazas que sufren los humedales a escala internacional.

Otras Organizaciones internacionales vinculadas con la conservación de los humedales son Wetlands International, Birdlife, WCI, S.Z. Frankfurt y FAO/PNUD. "En general, las Organizaciones internacionales tienen como ámbito de acción la gestión y la investigación, sin embargo, no han desarrollado su potencial máximo de utilidad ya que son poco conocidas a nivel regional, nacional y local".³¹

2.3. Convenios Internacionales con repercusión indirecta en la protección de los humedales

Además de la protección que ofrecen los organismos internacionales a las zonas húmedas, protección que se dice relativa, dado que sus acuerdos carecen de carácter jurídico, por lo que su cumplimiento es difícilmente exigible a los Estados miembros, también existen Convenios y Tratados, que en el ámbito internacional ejercen una decisiva influencia en la actividad conservacionista de estos ecosistemas.

Existen Convenios Internacionales cuyo objeto directo no es la defensa de las zonas húmedas propiamente tales pero que, sin embargo, en base a las previsiones que contienen acerca de determinados recursos naturales (flora, fauna, aguas, etc.), gozan de importancia

³¹ CENTRO DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AMBIENTALES. 1997., op. cit., p.17.

y pueden tener notables repercusiones en la protección ambiental de estos espacios, no obstante, no ser esa su inicial finalidad.

Entre esta clase de Convenios Internacionales que pueden ser tangencialmente aplicables sobre los humedales destacan los siguientes³²:

2.3.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica es un tratado internacional que marca un hito en el campo del ambiente y del desarrollo, ya que por primera vez, se tiene una aproximación comprensiva antes que sectorial frente a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos de la Tierra. El convenio reconoce el punto central recogido en la Estrategia Mundial para la Conservación (1980), Cuidar la Tierra (1991), la Estrategia Global para la Biodiversidad (1992) y en muchos otros documentos internacionales, respecto a que tanto la diversidad biológica como los recursos biológicos deben conservarse por razones éticas, por los beneficios económicos que reportan y, sin duda, para la supervivencia humana. También reconoce implícitamente que el efecto ambiental que las futuras generaciones lamentarán más será la pérdida de la diversidad biológica, en parte porque, por ejemplo, a nivel de pérdidas de especies, ésta no puede ser revertida. El Convenio, sin embargo, se proyecta más allá de la conservación de la diversidad biológica *per se* y de la utilización sostenible de los recursos biológicos, al incorporar temas tales como el acceso a los recursos genéticos, la participación en los beneficios derivados de la utilización de material genético y el acceso a tecnologías, incluida la biotecnología.

El hecho que la diversidad biológica se encuentre distribuida de manera desigual en el mundo también es reconocido en el Convenio. El Norte, biológicamente más pobre, ha depredado a lo largo del tiempo sus reservas biológicas, las cuales aún pueden encontrarse en el Sur, biológicamente más rico.

El 22 de mayo de 1992, en Nairobi, las naciones del mundo adoptaron el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Posteriormente, el 5 de junio de 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, un número récord de más de 150 países firmaron dicho Convenio. Aproximadamente 18 meses después, el 29 de diciembre de 1993, el convenio entró en vigor. Fue ratificado por Chile mediante el Decreto Supremo N° 1963 del 28 de Septiembre de 1994 y publicado en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1995.

En este Convenio prácticamente todas las Partes Contratantes en la Convención de Ramsar son también Partes en él. El Convenio sobre la Diversidad Biológica prescribe expresamente que las Partes deben promover la integración de la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica (incluidos los ecosistemas y productos de humedales) en los planes, programas y políticas sectoriales e intersectoriales pertinentes (artículos 6 y 10). Las secretarías de Ramsar y del Convenio sobre la Diversidad Biológica firmaron un *Memorandum* de Cooperación el 19 de enero de 1996 para promover la cooperación institucional, el intercambio de información y la acción conjunta de conservación. Ambas convenciones cuentan con un Plan de Trabajo Conjunto.

Los ámbitos de complementación de ambas Convenciones abarcan:

³² CENTRO DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AMBIENTALES. 1997., op. cit., p.21.

la cooperación internacional respecto de las cuencas hidrográficas compartidas y las especies migratorias que dependen de ecosistemas de humedales (artículo 5 del CDB; artículo 2 de Ramsar, Objetivo general 2 del Plan Estratégico);

el perfeccionamiento de instrumentos de políticas y legislativos apropiados para administrar ecosistemas de aguas interiores y marinos/costeros de forma integral sobre la base de enfoques intersectoriales que integren la conservación de la biodiversidad y de los humedales en marcos más amplios (artículo 3 del CDB, artículo 3 de Ramsar, Objetivo General 2 del Plan Estratégico);

la identificación, monitoreo y evaluación, particularmente el levantamiento de inventarios nacionales de humedales para ser utilizados en la planificación y gestión y la determinación de procesos y categorías de actividades perjudiciales para los sistemas hidrológicos y la biodiversidad de los humedales (artículo 7 del CDB; artículo 2 y párrafo 2 del artículo 3 de Ramsar y Objetivos Generales 2, 5 y 6 del Plan Estratégico);

las medidas precisas de conservación *in situ*, inclusive protección de sitios importantes, restauración de ecosistemas, la regulación y gestión de procesos y categorías de actividades perjudiciales, incluida la introducción de especies foráneas, y la participación de las comunidades indígenas y locales (artículo 8 del CDB, artículo 3 de Ramsar, Objetivo General 2 del Plan Estratégico);

el uso sostenible (racional) de los componentes de la diversidad biológica (artículo 10 del CDB, artículo 3 de Ramsar, Objetivo General 2 del Plan Estratégico);

preparación de medidas que sirven de incentivos para promover el uso sostenible de la tierra en las cuencas hidrográficas y las zonas costeras (artículo 11 del CDB; artículo 2 de Ramsar, Objetivo General 2 del Plan Estratégico);

evaluación sistemática del impacto ambiental en los humedales (artículo 14 del CDB, artículo 2 de Ramsar, Objetivo General 2 del Plan Estratégico);

acciones relacionadas con la investigación, la formación y la creación de capacidades, la educación y concienciación del público, el intercambio de información y la cooperación técnica y científica.

2.3.2. Convenio Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas de 1992 y el Protocolo de Kioto ³³

El 4 de junio de 1992, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, se abrió a la firma la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ocasión en que 155 países la firmaron.

En su calidad de convenio marco, la Convención sienta los principios, reglas y objetivos generales de la lucha contra el calentamiento global, estableciendo además los mecanismos para llevar adelante las negociaciones subsecuentes, pero, a excepción del compromiso del artículo 4.2, no adopta compromisos vinculantes ni específicos, los cuales se dejan para los protocolos que eventualmente se adopten.

El objetivo último de la Convención y de todos los instrumentos jurídicos conexos que deriven de ella es, de acuerdo a su artículo 2, "lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción

³³ MONTENEGRO, S. "et al". 2001.,op. cit., pp.341-342.

de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

Para alcanzar ese nivel de concentraciones de los gases (que la Convención no cuantifica) los países comparten una responsabilidad general de enfrentar el cambio climático, adaptarse a sus efectos y rendir cuenta de las acciones que emprendan para aplicar la Convención.

Existen posibilidades de investigación, planificación y acción cooperativa conjunta entre la Convención de Ramsar y la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas de 1992 respecto de cuestiones como:

- la vulnerabilidad de las regiones costeras y bajas y de los pequeños Estados insulares al aumento previsto del nivel del mar

- la importancia de los humedales costeros en la protección contra las inundaciones de las zonas costeras

- el descoloramiento de determinados arrecifes de coral como resultado del aumento de la temperatura de los mares

- la posible función de los humedales en la lucha contra el cambio climático gracias a su funcionamiento como sumideros del carbono

2.3.3. Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (CLD)

Esta Convención -que simboliza el acuerdo entre los países desarrollados y los países en desarrollo, respecto a la necesidad de una coalición mundial para acometer el problema de la desertificación- es diferente de los anteriores intentos de hacer frente a la crisis porque tiene fuerza de obligar. Los países que se adhieran a ella tendrán la obligación de aplicarla. A diferencia de algunos otros tratados internacionales sobre el medio ambiente, impone a los países obligaciones concretas en cuanto a la adopción de medidas prácticas, particularmente en el ámbito local, donde la desertificación debe combatirse en primer lugar, y atribuye gran importancia a los mecanismos necesarios para llevarla a la práctica y vigilar los progresos de la aplicación.

La Convención recoge la definición que adoptaron los dirigentes de los países del mundo en la Cumbre para la Tierra celebrada en Río en 1992, definición que atribuye la desertificación tanto a las variaciones climáticas como a las actividades humanas. Agrega que “la desertificación tiene su origen en complejas interacciones de factores físicos, biológicos, políticos, culturales y económicos”.

La Convención aúna esfuerzos para combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación, especialmente en África, mediante la adopción de medidas eficaces a todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacional, en el marco de un enfoque integrado con la Agenda 21, para contribuir al logro del desarrollo sustentable en las zonas afectadas.³⁴

Existen también posibles sinergias entre la convención Ramsar y la CLD. Esta Convención es aplicable en los países áridos, semiáridos y secos subhúmedos del mundo

³⁴ MONTENEGRO, S. “et al”. 2001.,op. cit., pp.219-220.

y contiene varias disposiciones pertinentes para el uso racional. Las Partes deben elaborar estrategias integradas de rehabilitación, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos de tierra y los recursos hídricos, (artículo 2); promover la cooperación entre los países afectados para conservar dichos recursos cuando guarden relación con la desertificación y la sequía (artículo 4), determinar y gestionar los procesos perjudiciales, elaborar programas sostenibles de regadío y acrecentar la disponibilidad de recursos hídricos (artículo 17). La cooperación internacional es un requisito para preparar programas de acción. La CLD y la Convención de Ramsar firmaron un Memorandum de Cooperación en diciembre de 1998, que prevé una serie de acciones conjuntas relacionadas con lo que precede.

Chile adhirió a la Convención a través del Decreto Supremo N° 2065 del Ministerio de Relaciones exteriores, del 20 de noviembre de 1997, publicado en el Diario Oficial del 13 de febrero de 1998.

En relación al Programa de Acción Nacional contra la Desertificación (PANCD) de Chile, este fue aprobado por el Consejo de Ministros de la CONAMA el 17 de julio de 1997 (Acuerdo n° 37) y lanzado oficialmente el 6 de agosto de 1997 por el Ministerio de Agricultura.

2.3.4. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Convención de Bonn)

La Convención de Bonn es un tratado intergubernamental cuyo objetivo es contribuir a la conservación de las especies terrestres, marinas y aviarias a lo largo de su área de migración. Esta Convención se originó en una recomendación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en 1972, que reconoció la necesidad de que los países cooperaran para la conservación de animales que migran a través de fronteras nacionales o entre zonas de jurisdicción nacional y el alta mar. La Convención de Bonn fue concertada en 1979 y entró en vigor el 3 de noviembre de 1983. Desde entonces, aumentó considerablemente el número de sus miembros y tiene en la actualidad Partes de cinco regiones geográficas del planeta: África, América y el Caribe, Asia, Europa y Oceanía.

La Convención de Bonn suministra un marco dentro del cual las Partes pueden trabajar en la conservación de las especies migratorias y de sus habitats. La Convención tiene dos apéndices en los que enumeran las especies migratorias que se verían beneficiadas de las medidas de conservación que adopten los “Estados del área de distribución” (países que ejercen jurisdicción sobre cualquier área de distribución de una especie). El Apéndice 1 enumera las especies en peligro de extinción en toda su área de distribución o en una porción considerable de ella. Con contadas excepciones, los Estados del área de distribución deben prohibir la captura de estas especies de animales a las que deben brindar plena protección. El Apéndice 2 enumera aquellas especies migratorias cuyo estado de conservación exige la aplicación de acuerdos internacionales de cooperación o que se verían beneficiadas por dicha cooperación. Las especies no deben estar forzosamente amenazadas para ser incluidas en el Apéndice 2. Si una especie resultara beneficiada de un esfuerzo de conservación internacional, podría estudiarse su inclusión en este Apéndice.

La Convención fue promulgada como Ley de la República a través del Decreto Supremo N° 868, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores.³⁵

³⁵ CENTRO DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AMBIENTALES. 1997., op. cit., pp.21-22.

Existe un *Memorandum* de Entendimiento entre la Convención de Ramsar y la Convención de Bonn.

2.3.5. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES)

Esta Convención, tal como su nombre lo indica, es un Convenio multilateral destinado a regular el comercio y transporte de animales y plantas silvestres considerados en peligro o amenazadas de extinción. Esta convención es más conocida como CITES, que corresponde a la sigla del nombre en inglés del acuerdo (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora).

CITES no debe ser entendido como un acuerdo que prohíba el comercio o transporte internacional de especies de fauna y flora silvestre, sino que lo regula. Estas regulaciones son aplicadas tanto a los especímenes animales y vegetales vivos, como a todos sus derivados y subproductos (animales embalsamados, pieles, huesos, plumas, cráneos, trofeos, muestras de tejido, productos farmacéuticos, zapatos, carteras, marfil, etc.).³⁶

El criterio principal utilizado para la definición de las especies que quedan afectas a la Convención es que su situación de conservación se vea afectada por el comercio internacional. El número de especies consideradas por la Convención alcanza aproximadamente a 28.000. El ámbito de toma de decisiones más importantes de esta Convención es su Asamblea o Reunión de las partes firmantes, la cual se realiza cada dos años y es organizada por la Secretaría que está en Suiza. Los procedimientos de la Convención establecen que cada país puede presentar a consideración de la Asamblea la introducción de las especies en cualquiera de los tres apéndices que están definidos por la misma. Estos son:

Apéndice I, que es la categoría de máxima restricción en cuanto a su comercio internacional.

Apéndice II, que permite el comercio internacional, pero con ciertas regulaciones.

Apéndice III, que permite el comercio internacional con restricciones menores.

La inclusión se decide por la Asamblea, que cuenta con los informes de los comités técnicos que recomiendan o no su incorporación o retiro del apéndice. Estos comités son los de flora y fauna, a los que hay que agregar grupos de expertos que pueden ser convocados para abordar temas puntuales. Sus países miembros son actualmente 117.

Chile adhirió según el Decreto N° 141 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 25 de marzo de 1975.³⁷

2.3.6. Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (Convención de Washington) ³⁸

Esta Convención, conocida también como “Convención de Washington”, en atención al lugar donde se suscribió (12 de octubre de 1940), está destinada a “proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de flora y fauna

³⁶ MONTENEGRO, S. “et al”. 2001., op. cit., pp.245-246.

³⁷ CENTRO DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AMBIENTALES. 1997., op. cit., p.23.

³⁸ MONTENEGRO, S. “et al”. 2001., op. cit., pp.258-259.

nativas, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre”.

También se orienta a proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas, en los casos a que esta Convención se refiere.

En este acuerdo de carácter regional, que incluye la protección de habitats y especies generales, se adopta un criterio integrativo en que se menciona particularmente la protección de áreas en estado natural, a través del establecimiento de parques, reservas o monumentos nacionales.

Su estructura y coordinación entre las partes corresponde a la Organización de los Estados Americanos (OEA), que también constituye la Secretaría Permanente de esta Convención.

La Convención se firmó en Washington, D.C. (Estados Unidos), el 12 de octubre de 1940. El Gobierno de Chile adhirió mediante el Decreto Supremo N° 531 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 4 de diciembre de 1967.

2.3.7. Convención para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste y sus Acuerdos Complementarios³⁹

La preocupación por los problemas ambientales hace su aparición tempranamente en el sistema del Pacífico Sur. Preocupación que se manifiesta también en las Naciones Unidas, creándose en 1972 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), siendo los océanos una de las prioridades para sus principales programas. En 1974 se crea el “Programa de Mares Regionales” del PNUMA, estructurado sobre la base de Planes de Acción de carácter regional t que promueve el desarrollo paralelo de acuerdos legales regionales y programas de acción. Uno de los Planes de Acción de este Programa se estableció en el Pacífico Sudeste (P/SE), con la participación de cinco países: Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

A raíz de este “Plan de Acción del Pacífico Sudeste” se han adoptado varios instrumentos jurídicos sub-regionales.

A continuación se mencionaran aquellos que pueden tener una vinculación directa o indirecta en relación a los humedales y teniendo en consideración“que sobre la base de la información existente se puede concluir que el P/SE, exceptuando las áreas críticas estuarias y otras muy próximas al borde costero, no alcanza niveles preocupantes en cuanto a contaminación y, por consiguiente, la calidad del agua marina es satisfactoria. Por lo tanto los problemas a enfrentar en esta materia se deben concentrar principalmente dentro del campo del ordenamiento costero y de las actividades tierra adentro”, por lo tanto, en zonas donde pueden encontrarse humedales.⁴⁰

Dichos instrumentos jurídicos sub-regionales son:

³⁹ MONTENEGRO, S. “et al”. 2001.,op. cit., pp.143-144.

⁴⁰ MONTENEGRO, S. “et al”. 2001.,op. cit., p.403.

Convención para la protección del medio ambiente marino y la zona costera del Pacífico Sudeste, Convención de Lima ⁴¹

El objetivo de esta Convención es la protección y preservación del medio marino y la zona costera del P/SE contra todos los tipos y fuentes de contaminación, en consideración al valor económico, social y cultural del P/SE como medio de vinculación de los países de la región.

El ámbito geográfico de aplicación del Convenio comprende las zonas costeras y las áreas marítimas del P/SE en que las Partes ejercen su jurisdicción (200 millas marinas), y más allá de dicha zona, el alta mar hasta una distancia en que la contaminación de ésta pueda afectar a aquélla.

Entre otras obligaciones se establece la de adoptar medidas para prevenir, reducir y controlar la erosión de la zona costera del P/SE, resultante de la actividad del hombre.

Es de relevancia lo dispuesto en el artículo 8 que establece que en el marco de las políticas de ordenación del medio ambiente, los Gobiernos elaborarán las directrices técnicas y de otra índole para evaluar y reducir la repercusión perjudicial en el medio ambiente de los proyectos de desarrollo, en particular en las zonas costeras.

La Convención de Lima fue firmada el 12 de noviembre de 1981 por Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Panamá. Chile la ratificó el 20 de marzo de 1986 y entró en pleno vigor el 11 de junio del mismo año. Este Convenio ha sido ratificado por todos los signatarios y se halla en vigencia desde 1986.

Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico Sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en caso de emergencias

El objetivo de este Acuerdo es aunar los esfuerzos de las Partes con el propósito de tomar las medidas necesarias para neutralizar o controlar los efectos nocivos en aquellos casos que consideren de grave e inminente peligro para el medio marino, la costa o intereses conexos de una o más de ellas, debido a la presencia de hidrocarburos u otras sustancias nocivas resultantes de emergencias y que estén contaminando o amenacen con contaminar el área geográfica de aplicación del Acuerdo.⁴²

Este Acuerdo se adoptó en Lima, Perú el 12 de noviembre de 1981 y entró en vigencia el 14 de julio de 1986 siendo su depositario la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS). Fue ratificado por Chile el 14 de mayo de 1986, entrando en pleno vigor el 11 de agosto del mismo año.

Protocolo Complementario del Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico Sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en caso de emergencias

El objetivo de este Protocolo es complementar y precisar las normas establecidas por el Acuerdo, que establece los principios generales en la materia.

Se adoptó en Quito, Ecuador el 22 de julio de 1983 y entró en vigencia el 20 de mayo de 1987 siendo su depositario la CPPS.

Protocolo para la protección del pacífico sudeste contra la contaminación proveniente de fuentes terrestres

⁴¹ MONTENEGRO, S. "et al". 2001.,op. cit., pp.144-145.

⁴² MONTENEGRO, S. "et al". 2001.,op. cit., pp.145-146.

El ámbito geográfico de aplicación del Protocolo comprende el área marítima del P/SE en que las partes ejercen su jurisdicción (200 millas marinas), así como las aguas interiores hasta el límite de las aguas dulces. Cada Estado determinará el límite de las aguas dulces de acuerdo con los criterios técnicos y científicos que sean pertinentes.

La contaminación marina proveniente de fuentes terrestres comprende:⁴³

los emisarios o depósitos y descargas costeras;

las descargas de ríos, canales u otros cursos de agua, incluidos los subterráneos; y

cualquier otra fuente terrestre situada dentro de los territorios de las Partes, ya sea a través del agua, o de la atmósfera, o directamente desde la costa.

Este Protocolo se adoptó en Quito, Ecuador el 23 de julio de 1983 y ha sido ratificado por los cinco signatarios. Chile lo promulgó mediante Decreto Supremo N° 296/86 Del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del día 14 de junio de 1986.

Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras del Pacífico Sudeste

El objetivo de este Protocolo es la protección y preservación de ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural y cultural únicos, con especial énfasis en la flora y fauna amenazadas.

El ámbito geográfico de aplicación del Protocolo comprende el área marítima del P/SE en que las Partes ejercen su jurisdicción (200 millas marinas). Además, se aplica a toda la PC cuando ésta sea extendida más allá de las 200 millas. Por último, cada Estado determinará la zona costera donde se manifiesta ecológicamente la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, para lo cual aplicará los criterios técnicos y científicos que sean pertinentes.

Este Protocolo fue suscrito en Paipa, Colombia, en 1989 y entró en vigencia en 1994. Chile lo ratificó y luego promulgó mediante Decreto Supremo N° 827/95 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 31 de agosto de 1995.

Protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación radiactiva⁴⁴

Este protocolo surge con el objetivo de adoptar medidas para prohibir todo vertimiento y/o enterramiento de desechos radiactivos u otras sustancias radiactivas en el mar y/o en el lecho de éste y en el subsuelo. Esta prohibición cubre todos los desechos radiactivos u otras sustancias radiactivas, consideradas como tales de acuerdo con las recomendaciones establecidas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Si existen dudas acerca de la radiactividad de una sustancia, la prohibición rige hasta que no se confirme por la CPPS, teniendo debidamente en cuenta las recomendaciones del OIEA, que dicha sustancia es inocua.

El ámbito geográfico de aplicación del Protocolo comprende el área marítima del P/SE en que las Partes ejercen su jurisdicción (200 millas marinas). Además, se aplica a toda la PC cuando ésta sea extendida más allá de las 200 millas. Adicionalmente, las Partes se comprometen a no realizar las actividades que se prohíben mediante este protocolo, en las zonas situadas más allá de aquéllas donde las Partes ejercen su soberanía y jurisdicción.

⁴³ MONTENEGRO, S. "et al". 2001.,op. cit., pp.147-148.

⁴⁴ MONTENEGRO, S. "et al". 2001.,op. cit., pp.150-151.

Este protocolo fue suscrito en Paipa, Colombia, en 1989 y se encuentra vigente desde 1994, con el depósito de tres ratificaciones. Chile lo ratificó y luego lo promulgó mediante Decreto Supremo N° 720/95 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 17 de agosto de 1995.

2.3.8. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR)

El objetivo de esta Convención, de acuerdo a lo establecido en su Preámbulo, es el establecimiento de un régimen jurídico sobre el derecho del mar que sea generalmente aceptable, que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos.

La CONVEMAR entró en vigencia en 1994, después de la ratificación de 60 Estados. Actualmente la Convención tiene 135 Partes. Chile firmó la CONVEMAR el 10 de diciembre de 1982 y la ratificó el 23 de junio de 1997. Fue promulgada mediante Decreto Supremo N° 1393/97 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del día 18 de noviembre de 1997.

2.3.9. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural

Esta Convención, celebrada en París el 16 de noviembre de 1972, bajo el patrocinio de la UNESCO, aunque no centrada directamente en el tema de la protección de los humedales, favorece en forma indirecta la defensa en la conservación de los mismos, al amparar, de hecho, determinadas áreas de esta índole, mediante un sistema de lista que incluye el inventario de los bienes culturales y naturales estimados de "valor universal". La incorporación de estos bienes a la lista no supone ninguna tutela extra nacional, aunque los Estados, cuya soberanía se respeta de forma íntegra, se comprometen a identificarlos, conservarlos y revalorizarlos. Uno de los efectos más importantes de la inclusión en la lista de un humedal es la posibilidad de acceder a los fondos de auxilios económicos dispensados a través del "Fondo de Patrimonio Mundial".

Chile adhirió el 20 de febrero de 1980. Se aprobó por Decreto Ley N° 3056 y su texto consta en el Decreto Supremo N° 259 de 1980 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial el 12 de mayo de 1980.

2.4. Los Humedales en el Derecho Comparado

Existen múltiples casos, dentro del contexto internacional, de conservación y utilización sostenible de los humedales, así como ejemplos de medidas legislativas e instrumentos de gestión que han debido implementarse para evitar el continuo deterioro de estos ecosistemas, destacándose las siguientes experiencias del derecho comparado:

Caso N° 1 Perú

Casi el 90% de la legislación ambiental del Perú ha sido aprobada o promulgada en los últimos ocho años. En este período las actitudes hacia el manejo de los recursos naturales han cambiado apreciablemente, lo que demuestra el interés cada vez mayor que las cuestiones ambientales despiertan a todo los niveles en el Perú. Más específicamente, cabe destacar algunos acontecimientos concretos: el término “humedales” se emplea regularmente en los niveles político y legislativo; el país cuenta con una Estrategia Nacional de Humedales aprobada por el Estado; y se están aplicando mecanismos alternativos a la creación de áreas naturales protegidas, lo que brinda una protección jurídica adicional a los humedales del Perú.

Pese a estos logros en los ámbitos político y legislativo, existen importantes insuficiencias institucionales que impiden tomar medidas en los humedales amenazados. En el Perú las cuestiones ambientales están organizadas sectorialmente y las competencias han sido asignadas a varios ministerios, incluidos el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Ministerio de Energía y Minería y el Ministerio de Pesquería, y las actividades como el turismo y la educación las dirigen sendos ministerios. En cuanto a los humedales que han sido declarados áreas naturales protegidas, si bien la administración ha sido confiada a una única institución, el INRENA, este sólo se encarga de aprobar la planificación y autorizar determinadas actividades, en tanto que otros ministerios conservan sus competencias sobre los recursos y las actividades.

Aunque existe un organismo de coordinación, el Consejo Nacional del Ambiente, que cuenta con mecanismos para coordinar las actividades de gestión ambiental de los ministerios citados y dirimir los conflictos de intereses que pudieran surgir en casos específicos, estos mecanismos no se están empleando.

En el caso de los gobiernos regionales y las municipalidades, la responsabilidad por el manejo de los humedales es mínima, pues carecen de competencias directas sobre los recursos naturales. La mayor parte de estas sigue en manos del gobierno central.

En 1992 se instituyó el Programa Nacional de Conservación y Desarrollo Sostenido de Humedales Perú. Esta coalición de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (comprendidas ONG internacionales), que trabajan conjuntamente en pro de la conservación y el desarrollo sostenible de los humedales, ha demostrado ser un instrumento eficaz de conservación de los humedales. La elaboración de una Estrategia Nacional de Conservación de los Humedales ha sido uno de los logros importantes. La Estrategia ha servido para sancionar herramientas jurídicas de planificación y conseguir que los humedales sean reconocidos a nivel institucional como un único ecosistema sujeto a reglamentaciones específicas que rigen su uso. Ha identificado la necesidad de proceder a un exhaustivo examen de las leyes e instituciones y ha desempeñado un papel clave en la reorientación de los debates a todos los niveles sobre los humedales hacia los beneficios que reportan a la población local.

Desde la aprobación de la Estrategia se han promulgado varias leyes de importancia para los humedales que regulan la explotación de recursos naturales, el manejo y el uso sostenible de las áreas protegidas (incluidos los siete sitios Ramsar del Perú), la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y la protección de los humedales situados en áreas selváticas.

⁴⁵ SOLANO, P. - SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. 1998. Examen de las leyes e instituciones relevantes para los humedales en el Perú. [en línea] <<http://www.ramsar.org/wurchbk3cs5s.doc>> [consulta: 12 diciembre 2003]

Sin embargo, se señala⁴⁶, todavía quedan muchos obstáculos al eficaz manejo y uso racional de los humedales:

una evaluación exhaustiva tanto de la situación jurídica como física de los humedales del Perú que aporte una sólida base de conocimientos es esencial;

a nivel de manejo de los humedales es necesario hacer frente al deterioro y uso indebido de algunos humedales causado por actividades industriales y de otro tipo inapropiadas. La falta de aplicación efectiva de la reglamentación en humedales específicos sigue siendo un problema;

las leyes deberían reconocer que los humedales son entidades separadas, garantizar su protección legal y definir las políticas necesarias para aplicar los artículos 3,4 y 5 de la Convención Ramsar;

es necesario involucrar a todos los interesados directos, incluidas las poblaciones locales, en la elaboración de las leyes relativas a los humedales.

Caso Nº 2 Costa Rica

⁴⁷

Costa Rica ha elaborado una Estrategia Nacional de Conservación de los Humedales, lo que representa un paso importante hacia el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la Convención de Ramsar. La Estrategia, cuya meta es lograr el uso racional de los recursos de los humedales, constituye un llamamiento a proteger y usar racionalmente los ecosistemas de los humedales mediante la puesta a punto de herramientas técnicas, jurídicas y administrativas para los numerosos grupos que se interesan por la conservación de los humedales. Estos grupos comprenden organizaciones gubernamentales, gobiernos locales, ONG, el sector privado y los usuarios locales.

Para elaborar la Estrategias hizo falta un gran esfuerzo para documentar la legislación y las políticas de humedales en un intento por racionalizar la confusa gama de atribuciones de las instituciones e instrumentos legislativos relacionados con la conservación de los humedales. Durante este proceso quedó claro que la legislación vigente, juntamente con las numerosas autoridades con responsabilidades sobre los humedales, redundaba en confusión y superposición de atribuciones administrativas. Se estimó que esto representaba un impedimento grave a la aplicación de los principios de uso racional de la Convención y que ponía de relieve la necesidad de promulgar una nueva ley de humedales que regulase el uso de estos ecosistemas.

La evolución del proyecto de ley de humedales se resume a continuación. Las seis etapas reflejan la importancia de la elaboración de una Estrategia Nacional y del correspondiente examen y análisis de la legislación en la redacción de esta nueva ley.

Primer paso: al elaborar la Estrategia Nacional de Conservación de los Humedales, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) sostuvo una serie de consultas con especialistas nacionales y extranjeros para preparar un conjunto de informaciones básicas relativas a los humedales y su uso racional.

Segundo paso: en el curso de este proceso, se recopilaron todas las leyes y políticas relacionadas con los humedales, así como los acuerdos internacionales ratificados por el país que guardaban una relación directa con la conservación y el uso racional de los humedales.

⁴⁶ SOLANO, P. - SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. 1998., op. cit.

⁴⁷ AGUILAR, G.- UICN 1999. Aspectos legales de la conservación y el uso racional de los humedales en Costa Rica [en línea]

Suiza. <<http://www.ramsar.org/wurchbk3cs3s.doc>> [consulta: 12 diciembre 2003]

Tercer paso: se analizó el resumen de la legislación y las políticas y se publicó una Guía de los procedimientos para el manejo de los humedales de Costa Rica. En la Guía se presentan las leyes y los procedimientos más importantes para la conservación y el uso racional de los humedales, así como un análisis sucinto de las experiencias adquiridas en el manejo de los humedales.

Cuarto paso: la información recogida a raíz de los pasos primero a tercero puso de manifiesto que hacía falta una ley de humedales y se estableció una Comisión multidisciplinaria encargada de poner en marcha el proceso. La Comisión estuvo integrada por representantes de varios ministerios (incluido el MINAE), así como por expertos en ecología de los humedales, derecho ambiental, ingenieros forestales, sociólogos y economistas. Tras una serie de reuniones, la Comisión redactó la primera versión del proyecto de ley de humedales.

Quinto paso: el proyecto se presentó a los distintos sectores de la sociedad que habían participado en la elaboración de la Estrategia Nacional y se perfeccionó en el marco de una serie de seminarios. El proyecto se mandó también por correo a distintas organizaciones gubernamentales, empresas privadas, funcionarios públicos y expertos extranjeros para recabar sus comentarios y observaciones.

Sexto paso: tras 11 revisiones del proyecto, reflejo de un intento serio por involucrar a todos los sectores de la sociedad en el proceso de redacción y producir un documento consensuado, el proyecto definitivo quedó listo para ser presentado a la Asamblea Legislativa.

En el proyecto se propone que el MINAE y uno de sus organismos, el SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación), se encarguen de la administración, conservación y uso racional de los humedales del área continental-insular de Costa Rica y de las áreas naturales protegidas. Estas entidades se encargarán también de coordinar el manejo y la protección de los humedales con otras instituciones.

La nueva Ley de Humedales debería ayudar a resolver algunos de los problemas identificados mientras se elaboró la Estrategia Nacional de Conservación de los Humedales de Costa Rica.

48

Caso N° 3 Estados Unidos de América

En los Estados Unidos de América cerca de la mitad de los 89 millones de hectáreas de humedales que otrora cubrían la zona abarcada por los 48 estados de la parte inferior del país se han perdido a contar del 1700. Si bien el índice de pérdida ha disminuido drásticamente en los últimos años, los Estados Unidos siguen sufriendo una pérdida neta de aproximadamente 40.000 hectáreas de humedales al año⁴⁹. El enfoque respecto de los humedales ha evolucionado con los años sobre la base de un mosaico de leyes que han facultado a organismos federales para regular las actividades privadas y gubernamentales relacionadas con las tierras que abarcan humedales.

⁴⁸ OFICINA DE LA CONVENCIÓN DE RAMSAR. 2000. Manuales de Ramsar para el uso racional de los humedales. Manual N° 2 Elaboración y aplicación de políticas nacionales de humedales y el uso racional de los humedales. Oficina de la Convención de Ramsar, Gland, Suiza. p.40.

⁴⁹ En el subcapítulo N° 3.3.2.4 "Derrames y Drenajes de Aguas", pág. 191 y ss. se hace una referencia específica al caso de los Everglades, en relación a los costos ambientales y monetarios que significó el drenaje y canalización de este pantanal del Estado de Florida, de los Estados Unidos.

Desde 1899 se han promulgado más de 25 leyes federales relativas a los humedales. La primera fue la Rivers and Harbors Act (Ley de ríos y puertos) de 1899, a tenor de lo cual hacía falta un permiso del Cuerpo de Ingenieros del Ejército para dragar y rellenar y realizar otras actividades que pudieran obstruir vías navegables, incluidos los humedales. En general, estas leyes regulan: (1) las actividades realizadas en zonas designadas como humedales; (2) la adquisición de humedales mediante compra-venta o servidumbres de protección que previenen determinadas actividades tales como el dragado y relleno; (3) la restauración de humedales dañados o la creación de humedales; y (4) los desincentivos a la modificación de humedales o los incentivos a su protección en su estado natural. A pesar o tal vez a causa de las numerosas leyes y de la participación de 36 organismos federales, recién a finales del decenio de 1970 se hicieron esfuerzos para coordinar mejor la acción federal respecto de los humedales. El Presidente Carter aprobó dos decretos ejecutivos ordenando a los organismos federales que tomaran medidas. En el primero se ordena a estos organismos reducir al mínimo la destrucción de humedales, conservar y fomentar los beneficios de los humedales en el desempeño de sus funciones de adquisición y enajenación de tierras fiscales y evitar nuevas construcciones en los humedales, y se les imparten orientaciones sobre la ejecución de programas que afecten al uso de la tierra, incluida la planificación del aprovechamiento del agua y los recursos de tierras conexas, y las actividades reguladoras y de concesión de licencias. El segundo decreto se concentra en la ordenación de las llanuras de inundación.

En 1989 el Presidente Bush estableció la meta nacional de “perdidas netas de humedales nula”. Creó también el primer Equipo de Tareas Interinstitucional relativo a los humedales, dependiente del Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente, Energía y Recursos Naturales del Consejo de Política Interior, encargado de examinar medios para alcanzar dicha meta en todo el país. Se encargó al Equipo de Tareas que: (1) diera orientaciones claras a los organismos federales para fortalecer, aplicar y hacer cumplir las medidas de protección, mantenimiento y restauración de humedales; (2) coordinar la participación de los organismos en el logro de la meta de unas pérdidas netas nulas; y (3) evaluar la labor realizada por los gobiernos federales, estatales y locales para alcanzar dicha meta a fin de determinar que otras medidas podrían ser necesarias. En 1993, el Gobierno Clinton aprobó un plan de humedales en que se fijó la meta provisional de unas pérdidas netas nulas en los humedales que quedaban en el país y una meta a largo plazo de incrementar la calidad y cantidad de los humedales del país. En el Clean Water Action Plan (Plan de acción de agua limpia) de 1998, el Gobierno anunció una estrategia para conseguir un incremento neto de hasta 40.000 hectáreas de humedales al año a contar del año 2005. En la actualidad, el Grupo de Trabajo Interinstitucional de Política Federal de Humedales (Grupo de Trabajo de la Casa Blanca sobre Humedales) se está concentrando en las preocupaciones relacionadas con la política federal de humedales. El Grupo de Trabajo está decidido a reducir la dependencia del gobierno federal del programa de reglamentación como medio principal de proteger los recursos de los humedales y conseguir avances a largo plazo haciendo hincapié en programas no reglamentarios. En junio de 1998 se aprobó un decreto ejecutivo en que se encargó a los organismos federales que protegieran los arrecifes de coral del país en el marco de sus programas y actividades.

La reglamentación de los humedales y las medidas para hacerla cumplir sigue desempeñando una función importante en la estrategia global de humedales de los Estados Unidos conforme al incremento de la eficacia de los programas continúe reduciendo las pérdidas. Para que se registre un incremento neto de los humedales será preciso cooperar con los propietarios de tierras y las comunidades a fin de alentar y respaldar la restauración y el fomento de los humedales, garantizando al mismo tiempo que el programa

de reglamentación redunde en pérdidas netas nulas globales. Los esfuerzos federales para restaurar humedales y conseguir que los esfuerzos estatales, tribales, locales y privados redunden en progresos continuos son aspectos importantes de la estrategia. Para alcanzar la meta de unos incrementos netos será también necesario fortalecer las asociaciones de colaboración entre los programas federales y no federales.

50

Caso N° 4 Dinamarca

El Fiordo de Ringkobing fue designado Humedal de Importancia Internacional en 1977 tiene una superficie de 27.520 hectáreas, se halla cerca de la localidad de Ringkobing en Dinamarca occidental y consiste en una laguna salobre poco profunda separada del Mar del Norte por una estrecha barrera de arena. La principal fuente de agua dulce procede del río Skjern, que penetra en su extremo suroriental. El sitio es de importancia internacional como zona de invernada y descanso de cisnes, ocas y patos, y como zona de reproducción y cría de varias especies acuáticas, incluidas colonias de avocetas.

Tras la 'regulación' del río Skjern a finales del decenio de 1960, la sedimentación aumentó en la parte meridional de la laguna y se pudo apreciar también una fuerte eutrofización. Esto se debió a la entrada de fosfatos y nitratos por escurrimiento, lo que provocó una fuerte reducción de la vegetación sumergida, la captura de peces y el número de aves acuáticas. En 1987 el Parlamento de Dinamarca convino en que se ejecutase lo antes posible un proyecto para mejorar la capacidad de filtración del río Skjern. La principal finalidad del proyecto de restauración era restablecer los procesos autosostenidos restaurando los meandros del río y permitiendo la anegación periódica de unas 1.500 hectáreas de zonas ribereñas. El Parlamento adoptó también un Plan de Acción Nacional para el Medio Acuático.

Pese a las decisiones positivas adoptadas por el Parlamento en 1987, al Gobierno danés le siguieron preocupando los cambios en las características ecológicas del Fiordo de Ringkobing y en 1990 pidió que fuera inscrito en el Registro de Montreux (de sitios en los que se han producido, se están produciendo o pueden producirse cambios en las condiciones ecológicas). Luego se llevó a cabo una Misión Ramsar de Asesoramiento (antes denominada Procedimiento de Orientación para la Gestión), que contó con la asistencia de la Oficina de la Convención de Ramsar. La Misión recomendó una serie de acciones concebidas para restaurar las características ecológicas del sitio.

Algunas de las acciones se han llevado a cabo como parte del proyecto de restauración del río Skjern, que tiene un presupuesto de aproximadamente 20 millones de dólares, comprendida la compra de grandes extensiones de tierras agrícolas.

Con ocasión de la COP7 de Ramsar, en el Informa Nacional de Dinamarca se aportó información actualizada sobre la situación y se indicó que "se dispone de información suficiente sobre la mejora de las características ecológicas como para retirar el sitio del Registro de Montreux". Resulta claro que el Registro de Montreux ha sido una herramienta útil para el Gobierno danés en relación con sus esfuerzos para encarar los problemas existentes en la cuenca del río Skjern y concretamente en el sitio Ramsar del Fiordo de Ringkobing.

⁵⁰ OFICINA DE LA CONVENCION DE RAMSAR. 2000. Manuales de Ramsar para el uso racional de los humedales. Manual N° 8 Marcos para manejar Humedales de Importancia Internacional y otros humedales. Oficina de la Convención de Ramsar, Gland, Suiza. p.8.

Caso Nº 5 Hungría

El Parque Nacional Hortobágy, de 74.280 hectáreas, se estableció en 1973; es Reserva de Biosfera en el marco del programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO y una parte del mismo ha sido designada sitio Ramsar. En él predominan extensos pastizales alcalinos - que hacen que sean las praderas más extensas de Europa – salpicados de varios hábitat de humedales, como marjales alcalinos, marjales permanentes, aguas efímeras, lagos de meandro y lagunas donde se practica la pesca.

Estos humedales sustentan diversas especies animales y vegetales. Se ha constatado la presencia de muchas especies de aves, incluidas algunas raras y amenazadas, y el área es un importante lugar de parada de muchas aves migratorias, comprendido un número de grullas comunes (*Grus grus*) que oscila entre 40.000 y 60.000, las que pasan por el sitio en otoño.

A partir del siglo pasado y hasta el decenio de 1980 estos humedales sufrieron un deterioro continuo debido a intensivas actividades agrícolas que alteraron el régimen hidrológico. Desde finales del decenio de 1980 la Dirección del Parque Nacional Hortobágy (que lo administra) ha venido intentando asegurar un suministro adecuado de agua para el Parque a fin de conservar los humedales. En 1996 la Dirección puso en marcha un proyecto de rehabilitación de los Marjales de Egyek-Pusztakócs (4.073 hectáreas), sitio Ramsar que se halla dentro del Parque y comprende los principales hábitat de humedales de Hortobágy. Los marjales, que en otras épocas cubrieron 10.000 hectáreas, están siendo reanegados gracias a un sistema de canales artificiales de una longitud total de 12.500 metros. El sistema ha sido construido para que el agua de cada marjal se pueda regular de forma autónoma, y cada año toda el área se anega gravitacionalmente a través de estos canales para simular el régimen hidrológico anterior a la intervención del hombre. Se necesitan 3 millones de metros cúbicos de agua por año para anegar todos los marjales hasta una profundidad de 0,2 a 2,5 metros. Los marjales se van desecando gradualmente en distinta medida durante el año, lo que mantiene la diversidad natural de los humedales del área.

Este complejo proyecto de rehabilitación se ejecutó con la cooperación de una empresa neerlandesa y ha conseguido restablecer con mucho éxito la vida vegetal y animal que suele estar asociada a los marjales alcalinos; la vegetación de marjal considerada similar a la flora original predomina actualmente en el área y el número de ánsares migratorios y aves zancudas ha aumentado apreciablemente.

El proyecto se ejecutó simultáneamente con un proyecto de desarrollo de ecoturismo para concienciar al público sobre la conservación de la naturaleza y la importancia de los humedales. Ambos proyectos fueron financiados por el Ministerio de Medio Ambiente y Energía de Dinamarca en el marco del Fondo de Europa central y Oriental de Apoyo al Medio Ambiente.

⁵¹ OFICINA DE LA CONVENCIÓN DE RAMSAR. 2000. Manuales de Ramsar para el uso racional de los humedales. Manual Nº 4 Integración de la conservación y del uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas. Oficina de la Convención de Ramsar, Gland, Suiza. p.25.

CAPÍTULO III

REGULACIÓN JURÍDICA NACIONAL DE LOS HUMEDALES

Cada humedal está formado por una serie de componentes físicos, biológicos o químicos, tales como suelo, agua, especies animales y vegetales y nutrientes, es por lo mismo que son múltiples las normas jurídicas que pueden afectarlos y las instituciones que pueden tener algún tipo de vinculación con ellos. Es por ello que al analizar la legislación vigente relacionada con los humedales es necesario sistematizarla de acuerdo, entre otras cosas, a dichos componentes, pero a su vez tomando como marco jurídico general de referencia a la Constitución Política de la República y a la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, para determinar la orientación de sus contenidos, ya que estas por sus contenidos preceptivos de general aplicación, deben considerarse como un marco conceptual en la materia.

3.1. Marco Constitucional

No obstante no contener referencias directas al tema en estudio la Carta Fundamental por su jerarquía, contenido y generalidad constituye el marco y soporte de la actividad ejecutiva y legislativa que despliega el Estado en materia medioambiental.

En efecto, la Constitución Política de la República de Chile señala en su capítulo III, que trata “De los derechos y deberes constitucionales”, artículo 19 N° 8, que la Constitución asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, señalando que es deber del Estado velar porque este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, agregando que sólo la ley puede establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

A fin de garantizar este derecho el constituyente consagra en el artículo 20 inciso 2° el recurso constitucional de protección en materia ambiental, en virtud del cual, toda persona afectada por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada, que transgreda su garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, puede recurrir ante el tribunal competente con el objeto de requerir se ponga fin a dicha perturbación.

Es de destacar que, respecto de esta garantía, la procedencia del recurso de protección es más restrictiva que para otros derechos, puesto que sólo procede en contra de actos y no de omisiones y exige además en forma copulativa, que este acto sea ilegal y arbitrario e imputable a una autoridad o persona determinada

Finalmente debe mencionarse que la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en su artículo 1°, dota de contenido sustantivo y concreto a la garantía constitucional del artículo 19 N° 8, señalando que “El derecho a vivir en un medio ambiente

libre de contaminación (...) se regulará por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia.”

Por otro lado y estrechamente ligado a lo expuesto se encuentra el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política del Estado que consagra el concepto de <<función ambiental de la propiedad>> en tanto representa un límite al derecho de dominio.⁵²

Señala la norma en la parte pertinente la garantía de todas las personas al derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales. Agrega que sólo la ley puede establecer las limitaciones y obligaciones que derivan de su función social, fundada en los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental. Esta disposición, que forma parte del derecho de propiedad, describe la referida prerrogativa, incorporando como un elemento de su esencia su función social, como fuente de las obligaciones y limitaciones que afectan a la misma, comprendiendo en ella todo cuanto exijan “(...) la conservación del patrimonio ambiental”. A su vez, la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente señala en su artículo 2 letra c) que para todos los efectos legales se entenderá por “Conservación del Patrimonio Ambiental” como el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración.

Ninguna limitación u obligación impuesta por ley a la propiedad privada produce para el afectado derecho a indemnización, pero dichas limitaciones u obligaciones no pueden, en caso alguno, afectar la esencia del derecho de dominio con medidas como privar o reducir gravemente el derecho de uso, de goce o el de disposición, ni restringir alguno de ellos con medidas de tal envergadura que el dueño pase a ser un dependiente de la autoridad pública, o privar de la capacidad de administrar.⁵³

El legislador podría establecer ciertas limitaciones u obligaciones al titular de un derecho de propiedad teniendo en consideración la conservación del patrimonio ambiental, formando parte de éste los humedales, pero sin que ello implique afectar la esencia del derecho, puesto que en dicho caso se trataría de una expropiación, dando lugar a lo correspondiente indemnización. Habrá pues expropiación siempre que no se respete el contenido esencial del derecho de propiedad. La frontera de intervención normal y a costo del propietario estaría dada por la denominada “esencia” del derecho de propiedad, traspasada dicha frontera se entra en el concepto de expropiación, la que, para que sea legítima, tiene que cumplir con todos los requisitos contemplados en el artículo 19 N° 24 de la Constitución, incluida una indemnización previa y en dinero al propietario. La configuración de la “esencia” del derecho de propiedad es la que determina, en definitiva, si nos encontramos frente a una limitación u obligación impuesta por la ley a la propiedad privada que derivan de su función social o frente a una expropiación. Puesto que excede los límites del presente trabajo el analizar conceptos como el de esencia del derecho de propiedad, para así establecer la frontera entre aquellos actos del legislador que significan limitaciones u obligaciones al derecho de propiedad permitidos por nuestro ordenamiento jurídico y aquellos actos que implican una expropiación del derecho, cabe sólo señalar que existen interesantes fallos que se han avocado al tema en cuestión, como lo es el

⁵² VALENZUELA, F. R. 1990. El recurso constitucional de protección sobre Materia Ambiental en Chile. En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso (13):182.

⁵³ EVANS DE LA CUADRA, E. 1986. Los Derechos Constitucionales. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Tomo II. p.235.

pronunciado por la Corte de Apelaciones de Santiago frente al recurso de protección deducido por el agricultor don Mario Arnoldo García Sabugal⁵⁴

Dentro de este mismo orden de ideas habría que agregar, como un ejemplo de la legislación comparada, en que se señala expresamente por ley el interés público que tienen los humedales, pudiéndose por este hecho establecerse limitaciones al uso de sus recursos, sin necesidad de indemnizar al afectado, ya que no constituiría una expropiación, cual es el caso de la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, que específicamente en materia de humedales, declara de interés público a los humedales y su conservación, por ser de uso múltiple, estén o no protegidos por leyes que rijan la materia. Con esta declaración de interés público, el Estado costarricense podrá imponer limitaciones al uso de los recursos dentro de los humedales con el fin de proteger los intereses de la colectividad.⁵⁵

3.2. Ley 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente

La Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 9 de octubre de 1994, constituye la primera ley propiamente ambiental dictada en Chile, estableciendo regulaciones básicas en dos de los principales elementos de la gestión ambiental, esto es, instrumentos de política y modelo de institucionalidad. Los instrumentos de política regulados en esta ley son, fundamentalmente, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Título II, Párrafo 2º, arts. 8 al 25), normas de calidad ambiental (Título II, Párrafo 4º, art. 32), normas de emisión (Título II, Párrafo 5º) y planes de prevención y de descontaminación (Título II, Párrafo 6º, arts. 44 al 48). La institucionalidad está referida, fundamentalmente, a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), a sus órganos, funciones y ámbito de competencia (Título final, arts. 69 a 92), la cual juega un rol esencialmente conductor de la gestión ambiental nacional y coordinador de las acciones emprendidas por los organismos sectoriales. La Ley contiene, asimismo, una serie de definiciones (ej. Biodiversidad, Conservación del Patrimonio Ambiental, Contaminación, Contaminante, Medio Ambiente Libre de Contaminación, etc.), las que son establecidas para todos los efectos legales, sin perjuicio de lo que otras normas legales dispongan sobre la materia. Por otra parte, en los artículos 3 y 51 al 59 la Ley establece un sistema de responsabilidad civil por daño ambiental; de acuerdo al artículo 51 de la Ley N° 19.300, el referido sistema de responsabilidad por daño ambiental se regirá por el Título III de la Ley N° 19.300, aplicándose a esta materia en forma supletoria las disposiciones del Título XXXV del Libro 4º del Código Civil, y sin perjuicio de lo previsto en leyes especiales.

⁵⁴ Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en recurso de protección interpuesto por don Mario Arnoldo García Sabugal contra el Ministro de Agricultura, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXVII, N° 2, año 1990, segunda parte, sección quinta, pp.123-124.

⁵⁵ AGUILAR, G.- UICN 1998. Aspectos legales de la conservación y el uso racional de los humedales en Costa Rica [en línea] Suiza. <<http://www.ramsar.org/wurchbk3cs3s.doc>> [consulta: 12 diciembre 2003]

3.3. Las Aguas y los Humedales en la legislación chilena

3.3.1. Regulación de las aguas en la Constitución

Hasta 1967, fecha en que se reformó por segunda vez la normativa relativa al derecho de propiedad durante la vigencia de la Constitución de 1925 mediante Ley N° 16.615, las aguas eran de propiedad de su titular, quien adquiría el dominio sobre las mismas. Con anterioridad a la vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 28 de julio de 1967 N° 16.640, había ciertas aguas de dominio particular y pertenecían a los propietarios riberanos: las vertientes que nacen, corren y mueren dentro de una misma heredad, entendiéndose que mueren dentro de una misma heredad las vertientes o corrientes que permanentemente se extinguen dentro de aquella sin confundirse con otras aguas, a menos que caigan al mar (antiguos textos de los artículos 595 del Código Civil y 10 del Código de Aguas). También la propiedad, uso y goce de los lagos que no pueden navegarse por buques de más de 100 toneladas, pertenecían a los propietarios riberanos (Código Civil, art. 596; Código de Aguas, art. 11, ambas disposiciones suprimidas por la Ley N° 16.640). En esa oportunidad se expropiaron las aguas de propiedad privada, las que pasaron a ser bienes nacionales de uso público. No se contempló indemnización alguna para los titulares afectados, pues se los transformó en concesionarios de un derecho real de aprovechamiento de aguas, que les permitiría usar y gozar de ellas. Contempló sí, esta reforma, una situación específica, en que era procedente la indemnización: cuando una persona, además hubiese sido privada del uso y goce de las aguas que le permitieran satisfacer sus necesidades de consumo de una manera racional.

La Constitución de 1980 mantuvo este régimen de propiedad introducido por la reforma de 1967. En efecto, el artículo 19 N° 24, inciso final, estableció: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellas”. A su vez el artículo 5 del Código de Aguas señala que “Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente Código.”.

El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas (art. 6° Código de Aguas).

Adviértase que sólo se puede disponer del derecho real de aprovechamiento que comprende el uso y goce de las aguas y no de ellas, por cuanto son bienes nacionales de uso público.

De acuerdo a lo establecido por la Constitución, se tiene el derecho de propiedad sobre el derecho real de aprovechamiento de aguas, el que sí está protegido por esta garantía constitucional.

Le corresponde a la Dirección General de Aguas conceder el derecho real de aprovechamiento, aunque la posesión de los derechos así constituidos se adquiere por la competente inscripción.

En relación con lo anterior debe mencionarse que la Dirección General de Aguas, órgano del Estado encargado de la administración de los recursos hídricos en Chile, a lo largo de su historia ha debido operar con dos legislaciones -el Código de Aguas de 1967 y de 1981- los cuales han entregado distinto rol al Estado para la resolución de las materias técnicas y legales que se someten a su consideración, como son: la constitución

de derechos de aprovechamiento de aguas; las autorizaciones para explotación de aguas subterráneas; el cambio de fuente de abastecimiento; el traslado de punto de captación y/o restitución de los derechos; la aprobación de obras como la modificación de cauces naturales y artificiales, de construcción, modificación o unificación de bocatomas, la aprobación del proyecto y construcción de obras hidráulicas mayores; la utilización de uso de cauces naturales; limitar la explotación de aguas subterráneas, el registro de organizaciones de usuarios y la fiscalización de éstas. Mientras el Código de Aguas de 1967 permitía la dictación de áreas de racionalización y la aplicación en dichas zonas de una tasa de uso racional y beneficioso, en el Código de 1981 se decidió aplicar los mecanismos del mercado al sector.

Regulación de las aguas en el Código de Aguas, Código Civil y leyes especiales

3.3.2.1. Las aguas terrestres, su dominio y clasificación

El Código de Aguas efectúa diversas clasificaciones de las aguas, entre ellas se encuentra la contenida en el artículo 1º que distingue entre aguas marítimas, terrestres y pluviales, siendo estas últimas las que proceden inmediatamente de las lluvias, las cuales serán terrestres o marítimas según donde se precipiten. Esta clasificación es una de las más importantes, ya que las normas del Código en cuestión sólo se aplican a las aguas terrestres y no a las marítimas.

3.3.2.1.1. Las Aguas Superficiales y Subterráneas

Las aguas terrestres, únicas reguladas por el Código de Aguas, a su vez, pueden clasificarse en dos tipos, superficiales o subterráneas y unas y otras en corrientes o detenidas.

Aguas Superficiales: son aquellas que se encuentran naturalmente a la vista del hombre

Aguas Subterráneas: son las que están ocultas en el seno de la tierra y no han sido alumbradas.

Las aguas subterráneas por sus características particulares tienen una reglamentación especial, la cual se encuentra contenida en el Libro I, Título VI, artículos 56 a 68 del Código de Aguas. Al respecto es necesario destacar algunas normas que revisten especial interés para la conservación y protección de los recursos hídricos, como asimismo de los humedales, como es el inciso agregado por el artículo 1º de la Ley 19.145, de 25 de junio de 1992, al artículo 58 del Código de Agua que señala a propósito de las exploraciones de aguas subterráneas que **“No se podrán efectuar exploraciones en terrenos públicos o privados de zonas que alimentan áreas de vegas y de los llamados bofedales en las Regiones de Tarapacá y de Antofagasta, sino con autorización fundada de la Dirección General de Aguas, la que previamente deberá identificar y delimitar dichas zonas.”**. Además la misma Ley N° 19.145 en su artículo 2º agregó dos incisos al artículo 63 del Código de Aguas, en que se regula la explotación de las aguas subterráneas, indicando actualmente el artículo 63 lo siguiente **“La Dirección General de Aguas podrá declarar zonas de prohibición para nuevas explotaciones, mediante resolución fundada en la protección del acuífero, la cual se publicará en el Diario Oficial.**

Las zonas que correspondan a acuíferos que alimentan vegas y los llamados bofedales de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta se entenderán prohibidas para mayores extracciones que las autorizadas, así como para nuevas explotaciones, sin necesidad de declaración expresa. La Dirección General de Aguas deberá previamente identificar y delimitar dichas zonas.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la Dirección General de Aguas podrá alzar la prohibición de explotar, de acuerdo con el procedimiento indicado en el artículo siguiente.”.

Por lo tanto, a partir de 1992, el Código de Aguas pone en protección oficial de la Dirección Nacional de Aguas los acuíferos que alimentan las vegas y bofedales de la I y II Región, habiéndose también identificado y delimitado todas las zonas que corresponden a los acuíferos que alimentan dichos humedales y que son aproximadamente unos 300.

Esta modificación al Código de Aguas tuvo su origen en un Mensaje del Presidente de la República y resulta interesante analizar la historia fidedigna de esta norma, por las consideraciones ecológicas que ella envuelve y porque el debate legislativo que se generó a su respecto de algún modo refleja la situación y problemas de la actual regulación de las aguas en la legislación vigente. Expresaba el Mensaje Presidencial (Boletín N° 349-09) que “Uno de los problemas más graves que ha afectado a las comunidades étnicas aymaras y atacameñas, en la I y II Región del país, es la pérdida de sus aguas, utilizadas ancestralmente con libertad y sin peticiones o concesiones especiales, desde antes de la llegada a nuestro territorio del conquistador español (...). Recurso, que es utilizado generalmente en forma comunitaria, como ha sido siempre su uso y costumbre, y sobre el cual no se ha conseguido una protección adecuada por sus especiales características.

Las zonas de vegas, llamadas también bofedales en la I Región, utilizadas para el pastoreo de camélidos, ovinos y otras especies de carga, carne y lana, cuya existencia se debe al agua subterránea que aflora en el altiplano, han sufrido una permanente restricción de sus recursos de agua, hasta desaparecer en algunos casos, pues la legislación existente no ha considerado debidamente la conexión e interdependencia entre zonas de pastoreo y aguas subterráneas, con grave perjuicio de las comunidades indígenas (...). El presente proyecto de ley persigue evitar la desaparición de bofedales y vegas, en las I y II Región, con su consecuencia de emigración de poblaciones hacia centros urbanos, lo que atenta contra la presencia nacional en el altiplano y aumenta los problemas de pobreza y marginalidad urbanas.”.

En consecuencia, la idea principal del proyecto consistía en racionalizar y limitar la extracción de aguas subterráneas cuando ellas alimentan áreas de pastoreo, a fin de proteger el medio ambiente, evitando la desaparición de vegas y bofedales en las Regiones I y II. El debate en el Congreso se centró en diferentes aspectos vinculados al tema, entre ellos, aspectos medio ambientales, étnicos, económicos y a la necesidad de una general modificación a la actual legislación de aguas.

El proyecto del Gobierno sólo empleaba el vocablo “vega”, ya que éste está contemplado en el Diccionario de la Real Academia Española, sin embargo, al discutirse en las Comisiones de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y de Agricultura, Desarrollo Rural y Marítimo, estimaron necesario contemplar también en la ley la voz “bofedal” en razón de que son términos que denotan cosas distintas y obedecen a una realidad concreta. Las vegas son aguas superficiales que emanan y dan origen a pozos que se bombean. Consisten en escurrimientos superficiales o casi de afloramiento que aparecen como vertientes. El bofedal, por su parte, tiene una naturaleza geomorfológica fluvial. Es

la estepa de altura que carece de la energía suficiente para horadar canales profundos, situación que le va restando caudal y formando su propio curso extendido. Forman las praderas de los ganaderos altiplánicos desde hace más de cinco mil años. La existencia de bofedales y vegas altiplánicas es absolutamente necesaria, no sólo para el sustento de la fauna silvestre y la ganadería de camélidos, sino que representa también una fundamental capacidad de almacenamiento y regulación del flujo hídrico en la cabecera de las cuencas. En este sentido, los bofedales cumplen la función que, en otras zonas, tienen los bosques, es decir, un efecto de “esponja” o de retención, que resulta vital para regular el escurrimiento y, por tanto, la conservación y economía del recurso hídrico.

Los bofedales se encuentran localizados, en su mayor porcentaje, en la I Región, entre los 3.550 y los 4.500 metros sobre el nivel del mar. La presencia de bofedales en la II Región es menor, ya que se encuentran circunscritos a las riberas de ríos y arroyos cordilleranos, correspondiendo más bien, por su tamaño, a vegas altoandinas.

La posición fisiográfica general de los bofedales corresponde a lugares depresivos, con drenaje restringido, o impedido, y con un nivel de aguas subterráneas en movimiento, lo que les da una buena oxigenación, que también sirve para el lavado de sales.

En los bofedales de buena circulación de agua crecen las juncáceas. En los bofedales con altas concentraciones salinas en la superficie, a raíz de la falta de agua, predomina el “crespillo calamagratís”, que es una especie muy palatable para el ganado.

La diferencia entre bofedales y vegas se produce por la posición altitudinal inferior de las vegas, que se traduce en condiciones climáticas más benignas. También, tienen un nivel salino más alto que los bofedales.

Se indicó en el Mensaje que, las comunidades étnicas aymaras y atacameñas asentadas en la Primera y Segunda Regiones han enfrentado, durante los últimos años, el grave problema de la pérdida de sus aguas, que ancestralmente, por más de 5 mil años han venido utilizando en la más absoluta libertad y como propietarios naturales de ellas, sin tener que recurrir a peticiones o concesiones especiales. Estas minorías han sido estimadas, aproximadamente, en 40 mil personas, de las cuales entre un 20 a un 35 por ciento se localiza en sectores rurales (10.000 a 12.000 personas), fundamentalmente en el altiplano. No obstante esta división y dada la organización económica de las unidades familiares aymaras -asentamientos en centros urbanos y mantenimiento de la explotación agrícola, como parte integrante de sus ingresos-, se puede sostener que un porcentaje importante de ellas se encuentra vinculada a las actividades agropecuarias. No se cuenta con cifras exactas respecto a la población directa o indirectamente vinculada a la ganadería en la zona de bofedales y vegas de altura.

Siendo los bofedales turbas pantanosas, cuyo crecimiento y desarrollo están estrechamente asociados a la disponibilidad de agua, pero, fundamentalmente, de agua corriente, que permita lograr una adecuada oxigenación y el lavado de sales, acción que es favorecida mediante un singular sistema de canales y represas por la población local. Sin embargo, a raíz del gran desarrollo minero, entre otros motivos, ha habido un aprovechamiento muy intensivo de las aguas subterráneas, especialmente por las grandes compañías mineras y, por lo tanto, como consecuencia de la extracción o el desvío de las aguas que alimentan los bofedales ha significado una disminución de éstos, cuando no su desaparición (secado).

Situaciones que ilustran lo anterior son las siguientes:

la construcción del canal Lauca ha significado, por una parte, la disminución del bofedal en el área sur de la bocatoma del río Lauca. Por otra, se ha secado el bofedal de Ungalliri, localizado entre la ciénaga de Parinacota y la fuente del río en la laguna Cotacotani.

a fines del siglo pasado, se inició la extracción de aguas para abastecer el ferrocarril Antofagasta-La Paz, secándose las vegas de Ojos de San Pedro

Antofagasta y Calama usan las aguas de los ríos Toconce y Línzor, los que abastecían las vegas de Siloli. Como producto de ello, se han secado las vegas Ojos de San Pedro, Calana y Siloli.

Algunas de las consecuencias de este proceso para la población local son:

- a) despoblamiento de las partes altas del territorio de la I y II Regiones
- b) emigración de la población hacia centros urbanos, asentándose en barrios marginales
- c) abandono de terrazas de cultivo y ganadería, perdiéndose un valioso patrimonio tecnológico, que fue capaz de transformar en productiva un área con fuertes restricciones para la actividad agrícola y ganadera.

Por lo tanto, uno de los objetivos de esta modificación al Código de Aguas, al restringirse la exploración y explotación de aguas por terceros en la zona de bofedales y vegas, fue la protección de las comunidades étnicas aymaras y atacameñas, aún más, el proyecto inicial contemplaba para realizar dichas exploraciones, además de la autorización de la DGA, una audiencia previa a la Comisión Especial de Pueblos Indígenas o su continuadora legal, trámite éste último que fue eliminado en la modificación aprobada, por estimarse que dicha audiencia previa constituiría una especie de veto y de privilegio que no tendría justificación. Se prefirió que la audiencia fuera reemplazada por la autorización de la DGA, la cual debe ser fundada, es decir, dada con carácter técnico, con conocimiento de causa y con razones que justifiquen su determinación. Vale decir, la DGA sólo concederá el derecho de aprovechamiento de agua, previa justificación de que el caudal de aguas subterráneas que se va a extraer no liquidará la vega o el bofedal. Al respecto, cabe mencionar, que en el contexto de la Convención de Ramsar hace ya bastante más de un decenio que se reconoció la importancia de la intervención y participación de las poblaciones locales y pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre el manejo de los sitios inscritos en la Lista Ramsar y otros humedales, adoptándose incluso como anexo de la Resolución VII.8 por la Conferencia de las Partes Contratantes en su 7ª Reunión, San José, Costa Rica, en mayo de 1999 los llamados “Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales”, en que se da un reconocimiento de los intereses de las comunidades locales de todo el mundo en los humedales y sus usos tradicionales de los mismos, así como de la necesidad de consultar a las poblaciones locales de forma que los decisores y administradores de recursos puedan tomar sus intereses en consideración.

Dentro de este mismo orden de ideas se debe agregar que la Ley N° 19.253, que Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de Los Indígenas, y Crea La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, publicada en el Diario Oficial de 5 de octubre de 1993, prescribe en su Título VIII, Párrafo 2º, artículo 64 que “Se deberá proteger especialmente las aguas de las comunidades Aymaras y Atacameñas. Serán considerados bienes de propiedad y uso de la Comunidad Indígena establecida por esta Ley, las aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad, tales como los ríos, canales, acequias y vertientes, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito de conformidad al Código General de Aguas.

No se otorgaran nuevos derechos de aguas sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que surten a las aguas de propiedad de varias Comunidades Indígenas establecidas por esta Ley sin garantizar, en forma previa, el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas.”; y establece en el artículo 3 de las Disposiciones Transitorias que “(...)la Corporación y la Dirección General de Aguas, establecerán un convenio para la protección, constitución y restablecimiento de los derechos de aguas de propiedad ancestral de las comunidades aymaras y atacameñas de conformidad al artículo 64 de esta Ley (...)”. Además la Ley N° 19.253, Título II, Párrafo 2°, artículo 20 crea un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, siendo uno de sus objetivos “(...) Financiar la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso (...)”.

El Gobierno de la época, al enviar el proyecto de ley, hizo presente que, no obstante que la DGA puede declarar zonas de prohibición para nuevas explotaciones mediante resolución fundada (artículo 63 inciso 1° C. de Aguas), su actuación, debido a entramientos legales, se produce cuando el acuífero ya está perjudicado, reconociéndose, en otras palabras, la inoperancia de la norma. Lo anterior dio lugar a que algunos parlamentarios estimaran innecesaria la modificación en cuestión, sosteniendo que la protección que se pretendía establecer ya se encontraba consagrada en el inciso primero del artículo 63 del Código de Aguas, bastando con la aplicación efectiva de dicha norma, que señalaba la posibilidad de que la propia DGA establezca zonas de protección. Finalmente, sin embargo, se estimó que la modificación era conveniente, ya que al agregarse el actual inciso segundo al artículo 63, se establece por la vía legal -ya no por la vía administrativa- una prohibición expresa; se invierten, por lo tanto, los roles, en cuanto a que si bien es cierto aún hoy es posible que la DGA decrete la prohibición, mediante la reforma se estableció la prohibición por ley, y, excepcionalmente, es posible, por resolución de la DGA, que un particular pueda explorar en zona de prohibición.

Otro punto de la discusión parlamentaria se centró en la necesidad de una modificación global de la ley de aguas, señalando el Gobierno que el proyecto en cuestión se encontraba inserto dentro de un contexto mucho más amplio, que es la modernización, ordenación y racionalización de la ley de aguas. Por una parte se indicó que dadas las distintas realidades geográficas de nuestro país deben, por lo tanto, existir normas más o menos diferenciadas, con enfoques distintos en lo que se refiere al recurso agua. No obstante, el Gobierno estimó que era necesario desde ya una solución frente al problema de las regiones Primera y Segunda, sin esperar las modificaciones generales de la legislación sobre aguas. La discusión derivó a una crítica al actual Código de Aguas, señalándose que si bien la legislación mantiene la calidad jurídica del agua como bien nacional de uso público, por no hallarse el solicitante obligado a demostrar la utilidad que se le dará al recurso y al no existir sanción alguna al no uso de éste, en el fondo se estaría frente a una verdadera privatización del bien, careciendo el Estado de facultades para racionalizar el agua y no caducando los derechos por su no ejercicio, lo cual ha llevado a la posibilidad de especular, por cuanto cualquiera puede solicitar un derecho de aprovechamiento con el sólo objeto de esperar el momento oportuno que le permita vender sus derechos al mejor precio posible, lo que ha significado en algunos casos el agotamiento jurídico de los cauces, creando trabas para proyectos de desarrollo. Al no aparecer el recurso ligado a un uso determinado, se permite que el propietario del derecho no tenga limitaciones.

La posición parlamentaria contraria en relación al tema y que finalmente no prosperó, es aquella que estimaba preferible no legislar entre tanto sobre la materia de manera parcial, sino esperar hasta que se decidiera legislar de manera general sobre el tema de las aguas y en el intertanto regularizar la titularidad de los derechos de agua respecto de las

comunidades aymaras y atacameñas, vale decir, otorgándoles la propiedad de los derechos de agua y permitiendo, en definitiva, al mercado determinar la situación de dichos derechos.

La clasificación, que distingue entre aguas superficiales y subterráneas, tiene además importancia porque las principales fuentes de aguas superficiales de Chile han sido entregadas para su utilización, siguiendo los procedimientos que establece la ley y porque según estimaciones de la Dirección General de Aguas en los próximos 25 años la demanda de agua para diversos usos -minería, industria y agricultura, entre otros- se duplicará y como se señaló, en Chile casi la totalidad de derechos de aguas superficiales tienen dueño y son explotados regularmente. Esto último ha impulsado desde hace algunos años un incremento de las solicitudes para explotación de aguas subterráneas, otorgándose muchas veces sin establecer las consideraciones necesarias para asegurar la mantención de caudales ecológicos mínimos, o determinar la compatibilidad de estas acciones con los esquemas tradicionales de uso de los recursos por las comunidades locales y/o indígenas. Lo anterior ha llevado, desde a lo menos cinco años, a que se imponga por la Dirección General de Aguas en el procedimiento de constitución de los nuevos derechos de aprovechamiento el establecimiento de los caudales mínimos requeridos en los cursos fluviales para fines ambientales, más conocidos como caudales ecológicos, pero aún subsiste la falencia en nuestra legislación al no estar definidos ni regulados en el Código de Aguas. Sin perjuicio de lo anterior, las agregaciones realizadas a los artículos 58 y 63 del Código de Aguas antes mencionadas dan cuenta de la necesidad de incorporar criterios ambientales y sociales en el proceso administrativo para la obtención de derecho de aprovechamiento de aguas.

Como se dijo, la creciente demanda por el recurso agua debido, entre otros factores, al desarrollo del país unido al incremento de solicitudes de derechos de aprovechamiento de agua, especialmente de las aguas subterráneas, pone de relieve la necesidad de abordar el manejo de las aguas dentro de la cuenca hidrográfica en su conjunto, de modo de incorporar en las decisiones las múltiples relaciones que existen a lo largo del cauce y que involucran a diversos actores (regantes, sectores ribereños, ciudades, infraestructura pública, usos no consuntivos, agua potable, etc.), además de la importancia de preservar los humedales por la significativa función que cumplen en la recarga y descarga de aguas subterráneas. La recarga de agua subterránea se refiere al papel que desempeñan diariamente los humedales de agua dulce, abasteciendo los cuerpos de agua; la descarga, por su parte, se refiere al papel de liberar agua de los cuerpos de agua, sirviendo como "válvula de seguridad" para evitar las dañinas inundaciones cuando los niveles freáticos de las tierras altas son altos. Al respecto se debe tener en consideración que en el texto de la Convención de Ramsar y en las decisiones adoptadas por las Partes Contratantes en sus Conferencias trianuales se destaca la relación existente entre el manejo de los humedales, el agua y las cuencas hidrográficas; en particular, el segundo párrafo del preámbulo de la Convención dice lo siguiente: **"Considerando las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos"**; a su vez, en la 6ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP6) se confirmó, mediante la Resolución VI.23, titulada "Ramsar y el Agua", que las Partes Contratantes **"Reconocen las importantes funciones hidrológicas de los humedales, incluyendo la recarga de acuíferos, la mejora de la calidad del agua y la amortiguación de las inundaciones, así como el inextricable vínculo que existe entre los recursos hídricos y los humedales, y reconocen la necesidad de planificar a nivel de las cuencas de captación o cuencas hídricas, lo que implica integrar la gestión de los recursos hídricos y la conservación de los humedales."** Además, en la Resolución VI23, se insta a las Partes Contratantes a que, para promover la integración de la gestión de los

recursos hídricos y la conservación de los humedales, adopten una serie de medidas (por ejemplo, crear redes de supervisión hidrológica en los humedales y preparar estudios sobre sistemas tradicionales de manejo del agua y métodos de valoración económica), involucren a los Comités Nacionales Ramsar y a los interesados directos locales en el manejo de las cuencas hidrográficas, apoyen la capacitación multidisciplinaria y trabajen en asociación con las organizaciones especializadas en la cuestión del agua. Junto con lo anterior se adoptaron como Anexo de la Resolución VII.18 para la Conferencia de las Partes Contratantes en su 7ª Reunión en San José de Costa Rica el año de 1999 los llamados **“Lineamientos para integrar la conservación y el uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas”**, teniendo en consideración que las cuencas hidrográficas o de captación (las tierras situadas entre el nacimiento y la desembocadura de un río, incluidas las tierras drenadas por él) y los sistemas costeros y marinos afectados por las descargas de las cuencas son unidades geográficas importantes en la gestión de los humedales y los recursos hídricos. Se señala, además, que el desarrollo rápido y no sostenible de los humedales, así como de las cuencas hidrográficas en las que se hallan, ha perturbado los ciclos hidrológicos naturales, lo que en muchos casos se ha traducido en un agravamiento y multiplicación de las inundaciones y las sequías, así como en el aumento de la contaminación. La degradación y la pérdida de los humedales y de su biodiversidad traen consigo pérdidas y costos sociales importantes para las poblaciones humanas asentadas en dichas cuencas. Se entiende, por lo tanto, que unas asignaciones apropiadas de agua a los humedales y su protección son esenciales para que estos ecosistemas puedan sobrevivir y continuar suministrando importantes bienes y servicios a las comunidades locales. Por consiguiente, una Política Nacional de los recursos hídricos y eventuales modificaciones al Código de Aguas debieran tener en consideración dichos “Lineamientos”, integrando los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas. Sin perjuicio de lo antes señalado, se debe tener en cuenta que el Departamento de Conservación y Protección de Recursos Hídricos de la DGA forma parte del Comité Nacional de Humedales, quienes por lo tanto debieran considerar dichos “Lineamientos” en la formulación de la Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en Chile.

Cabe destacar que el Ministerio de Obras Públicas se encuentra desarrollando un “Programa de Manejo de Recursos Hídricos” (PMRH). Este programa tendrá una duración de nueve años, con una primera etapa de tres años (2003-2006), en que promoverá y ejecutará estrategias de carácter nacional y regional para la gestión integrada, participativa y progresivamente descentralizada del agua a nivel de cuencas hidrográficas, que garantice la participación del Estado y del sector privado.

Por otra parte, en tres cuencas hidrográficas de Chile, en la de San José, Aconcagua e Imperial, se están aplicando enfoques integrados de gestión. Los objetivos son, formular una visión integrada, participativa y descentralizada de mediano y largo plazo, avanzar en temas de coordinación institucional con el sector público y privado, identificar acciones no estructurales que permitan regular y ordenar el uso y aprovechamiento del recurso hídrico, identificar y priorizar las obras que permitan dar solución a los problemas detectados. Pese a lo señalado, aun no se incorpora explícitamente en dicho enfoque la conservación de los humedales.

3.2.2.1.1. Procedimientos aplicables a la exploración y explotación de aguas subterráneas

De acuerdo a la resolución N° 207 de 1983 de la Dirección General de Aguas, la solicitud de exploración de aguas subterráneas en bienes nacionales debe contener:

la ubicación de los terrenos y la extensión que se desea explorar

las características de los terrenos, o sea, si son de riego o secano, cercados o abiertos
el caudal máximo de agua que se pretende alumbrar

la especificación de los aprovechamientos existentes de las aguas superficiales y subterráneas que se encuentran en la zona que se va a explorar

El permiso para explorar se otorga por un período máximo de dos años, contado desde la fecha de toma de razón por la Contraloría General de la República de la Resolución correspondiente de la DGA. Extinguido dicho plazo el terreno queda disponible para nuevas exploraciones.

Una misma persona no puede solicitar permisos para explorar en conjunto o separadamente, una superficie mayor a 100.00 há. en una misma región del país.

Tampoco puede solicitar nuevas exploraciones que excedan dicho límite mientras no ponga término a las ya autorizadas.

Por otra parte, para **explotar aguas subterráneas** debe previamente constituirse el derecho de aprovechamiento respectivo en la forma establecida en el Código de Aguas.

De acuerdo al Código de Aguas (Art. 58), cualquier persona puede explorar con el objeto de alumbrar aguas subterráneas sujetándose a las normas que establezca la DGA. En suelo ajeno sólo se puede explorar previo acuerdo con el dueño del predio y en bienes nacionales con la autorización de la DGA.

Como ya se señaló, se prohíben las exploraciones de aguas subterráneas en los terrenos públicos o privados de zonas que alimenten áreas de vegas y bofedales en las Regiones de Tarapacá y Antofagasta, salvo que se cuente con la autorización fundada de la DGA, la que previamente deberá identificar y delimitar dichas zonas.

Asimismo, la DGA podrá declarar zonas de prohibición para nuevas explotaciones, mediante resolución, fundada en la protección del acuífero, la cual se publicará en el Diario Oficial. Las zonas que correspondan a acuíferos que alimentan vegas y bofedales de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta se entenderán prohibidas para mayores extracciones que las autorizadas, así como para nueva explotación sin necesidad de declaración expresa. La DGA deberá previamente identificar y delimitar dichas zonas.

Sin perjuicio de lo anterior, la DGA podrá alzar la prohibición de explotar, a petición justificada de parte si así lo aconsejaren los resultados de nuevas investigaciones respecto de las características del acuífero o la recarga artificial del mismo (Art. 63 Código de Aguas).

Por otra parte, **la explotación de aguas subterráneas**, de acuerdo al Código de Aguas (Art. 59), debe efectuarse en conformidad a las normas generales establecidas por la DGA.

Comprobada la existencia de aguas subterráneas, el interesado puede solicitar el otorgamiento del derecho de aprovechamiento respectivo ante la DGA.

Estas normas deben ser relacionadas con los artículos 79 y 80 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que trata en el Título VII de los permisos ambientales sectoriales, en el caso del artículo 79 para efectuar exploraciones de aguas subterráneas en terrenos públicos o privados de zonas que alimentan áreas de vegas y de los llamados bofedales, en las Regiones de Tarapacá y Antofagasta, a que se refiere el inciso tercero del artículo 58 del Código de Aguas, exigiéndose como requisito para su otorgamiento y los contenidos técnicos y formales necesarios para acreditar su

cumplimiento el señalar en el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, según sea el caso, las medidas adecuadas para la preservación del bofedal o vega, en consideración a:

La ubicación de los terrenos donde se realizarán los trabajos, expresadas en coordenadas Universal Transversal Mercator UTM y la extensión que se desea explorar.

La identificación de los bienes fiscales y bienes nacionales de uso público, tales como humedales o cauces naturales, que se encuentren en el área de exploración.

Las características del bofedal o vega, incluyendo sus componentes ambientales, tales como suelos, flora, vegetación, fauna u otros relevantes.

El régimen de alimentación del bofedal o vega y descripción del sistema hídrico en que se inserta.

El caudal máximo de aguas que se pretende alumbrar.

Los usos existentes y los derechos de aprovechamientos constituidos de las aguas superficiales y subterráneas que se encuentran en la zona que se va a explorar.

El efecto esperado en la exploración de las aguas subterráneas, sobre la vega y el bofedal.

Cabe destacar que en virtud del nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental^{56 57} publicado el 7 de diciembre de 2002 por Decreto Supremo N° 95, los requisitos a señalar en el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental aumentaron y se hicieron más específicos que los exigidos por el antiguo Reglamento, puesto que el antiguo artículo 77, hoy artículo 79 del Reglamento, no indicaba la obligación, entre otras, de señalar el efecto esperado en la exploración de las aguas subterráneas, sobre la vega y el bofedal, o hacer una descripción del sistema hídrico en que se inserta la vega o bofedal, así como al señalarse las características del bofedal o vega, hoy claramente deben incluirse componentes ambientales relevantes como los que menciona la norma. Asimismo, actualmente es requisito el identificar los bienes fiscales y bienes nacionales de uso público que se encuentren en el área de exploración, como **humedales o cauces naturales**.

Por su parte, el artículo 80 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, antiguo artículo 78 del Reglamento, también sufrió modificaciones, en el sentido de exigirse mayores requisitos y ser éstos más específicos. El artículo 80 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se aplica a los permisos para realizar nuevas exploraciones o mayores extracciones de aguas subterráneas que las autorizadas, en zonas de prohibición, a que se refiere el artículo 63 del Código de Aguas, en virtud del cual en el Estudio o Declaración de Impacto ambiental, según sea el caso, se deberán señalar las medidas adecuadas para la preservación de acuíferos que alimentan vegas y bofedales de las regiones indicadas, de acuerdo a:

Ubicación de la captación expresada en coordenadas Universal Transversal Mercator UTM, identificando los bienes fiscales y bienes nacionales de uso público en donde se realizará la explotación, si corresponde.

Las aguas a extraer deberán haber sido previamente alumbradas, habiendo la captación al menos atravesado el nivel de agua subterránea.

⁵⁶ CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2002. Decreto Supremo N° 95. Modifica Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, 7 de diciembre de 2002.

⁵⁷ El artículo 1° del Decreto Supremo N° 95 contiene las modificaciones para el Decreto Supremo N° 30, anterior Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. El artículo 2° del Decreto Supremo N° 95 aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Las características del acuífero, incluyendo sus componentes ambientales relevantes que se sustentan de él.

El régimen de alimentación del bofedal o vega.

El caudal máximo de agua que se pretende explotar.

El efecto esperado de las explotaciones o mayores extracciones de las aguas subterráneas, sobre la vega y el bofedal.

3.3.2.1.2. Aguas corrientes y detenidas

Aguas corrientes: son aquellas que escurren por cauces naturales o artificiales.

Aguas detenidas: Son aquellas que están acumuladas en depósitos naturales o artificiales, tales como lagos, lagunas, pantanos, charcas, aguadas, estanques o embalses.

Como ya se indicó, las aguas son de dominio público, y se otorga a los particulares un derecho de aprovechamiento sobre ellas, el cual se expresa en volumen por unidad de tiempo. En el supuesto que un particular solicite la concesión de un derecho de aprovechamiento de agua, se considera requisito indispensable para su otorgamiento la existencia y disponibilidad del recurso, de manera que si éstas no se acreditan o constan, la solicitud será denegada (artículo 22 y 141, inciso final, Código de Aguas).

Vinculado con lo anterior, como ya fue señalado, cuando la DGA dicta una resolución por la que constituye un derecho de aprovechamiento de aguas ha venido agregando a dicha resolución una cláusula en que obliga al concesionario a mantener determinado caudal “necesario para preservar el equilibrio ecológico”. Este proceder, sin embargo, ha sido considerado por la doctrina como ilegal y discriminatorio, no reconociéndose legitimidad a dicha exigencia práctica, tanto por la incompetencia de la autoridad que la formula, como por la injusticia que envuelve esta disposición con respecto a otros concesionarios anteriores del mismo curso o cuerpo de agua.⁵⁸ No obstante, otra parte de la doctrina considera legítima esta exigencia, ya que resultarían aplicables las normas contenidas en los artículos 41 y 42 de la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, conforme a las cuales en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe asegurarse su capacidad de regeneración y la diversidad biológica asociada a ellos; y, para estos efectos, la autoridad competente respectiva en un área determinada, se le faculta para exigir la presentación y cumplimiento de planes de manejo de tales recursos, debiendo comprenderse en estos planes, entre otras consideraciones, las de “mantención de caudales de agua y conservación de suelos”, “del valor paisajístico”, y la protección de especies en categoría de conservación; todas las cuales serían especialmente aplicables a un plan de manejo respecto de un humedal.⁵⁹

Cabe agregar que en el Proyecto de Modificación del Código de Aguas^{60 61} se incorpora un nuevo Título X (artículo 129 bis 1), acerca “De la Protección de las Aguas y Cauces”.

⁵⁸ CORTÉS, A. 2001. Régimen de Humedales y Facultades de los Dueños Riberanos. En Actas IV Jornada de Derecho de Aguas, Serie Especial. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. 15p.

⁵⁹ VERGARA, B. A. 1999. Estatuto Jurídico de la fijación de caudales mínimos o ecológicos. Revista de Derecho Administrativo Económico 1(1):127.

⁶⁰ Proyecto de Ley “Modifica el Código de Aguas”. Boletín N° 876-09. Origen: Mensaje N° 005-333. Fecha de ingreso: 26.08.1997. Estado de Tramitación: Segundo Trámite Constitucional. Aprobado en General. Para segundo informe, por acuerdo de los Comités, desde el 18.03.2003. Luego pasa a las Comisiones de Hacienda y Constitución. Urgencia: Sin Urgencia.

Dicha modificación incorpora el concepto de caudal ecológico mínimo, señalando que la autoridad, al otorgar los derechos de aprovechamiento, deberá respetar la permanencia de un caudal ecológico mínimo en toda la fuente natural, que garantice la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, y en especial, deberá velar por la protección del ecosistema y de los usos recreacionales y escénicos existentes en la respectiva fuente. La DGA deberá asegurar este caudal mínimo al no entregar nuevos derechos que disminuyan esta reserva. Este caudal mínimo no deberá representar más del 20 por ciento del caudal total del río. En relación a este punto se ha señalado⁶², sin embargo, que de aprobarse el proyecto de modificación del Código de Aguas su impacto será mínimo, puesto que el actual proyecto no contempla el establecimiento de caudales mínimos ecológicos en los ríos donde la totalidad de derechos han sido otorgados, ya que solamente incorpora la consideración de tales caudales para las nuevas peticiones de agua, esto considerando que en la mayoría de las cuencas no quedan recursos disponibles para la concesión de nuevos derechos de aprovechamiento de aguas, ya que los derechos correspondientes a la totalidad del caudal ya han sido otorgados y no se verán afectados por los nuevos procedimientos. Por ello cabe preguntarse la utilidad efectiva que tendrá el establecimiento de los llamados caudales ecológicos mínimos, de acuerdo a como se encuentran regulados hasta ahora en el proyecto de modificación al Código de Aguas, dado las pocas cuencas existentes donde los derechos de agua no han sido agotados. Por lo mismo se ha indicado⁶³ que, para hacer operativo un sistema de caudales mínimos ecológicos sería necesario contar con un procedimiento para establecer tales caudales en base a los derechos ya otorgados, afectando a todos los derechos de aprovechamiento de aguas; surgiendo de inmediato la interrogante respecto de si tales actos constituirían una expropiación, debiendo el Estado indemnizar a los titulares afectados.

Tampoco debe olvidarse que la legislación sobre aguas prevé la existencia de figuras jurídicas sobre “Áreas de Protección” (art. 61 Código de Aguas), “Zonas de Prohibición” (art. 63 Código de Aguas) y “Áreas de Restricción” (art. 65 Código de Aguas), todas las cuales tienden, en cierta medida, a la mantención de caudales mínimos o reservas y conservación de los acuíferos, si bien con énfasis en el resguardo de los terceros. Siendo de gran importancia los artículos 58 y 63 del Código de Aguas, ya analizados, en que a nivel legal se restringe la extracción de aguas subterráneas en ciertas zonas de acuíferos que alimentan vegas y bofedales en dos regiones del norte del país.⁶⁴

3.3.2.1.3. Los álveos o cauces lecho y riberas

A su vez el Código de Aguas reglamenta en el Título IV del libro I (artículo 30 a 42) los álveos o cauces, distinguiendo según se trate de álveos o cauces naturales, de álveos de aguas detenidas y de los cauces artificiales y de otras obras.

Alveo o cauce natural: el artículo 30 del Código de Aguas lo define como “Alveo o cauce natural de una corriente de uso público es el suelo que el agua ocupa y desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas.

⁶¹ En el subcapítulo N° 3.3.2.3.2. de este trabajo, denominado “El derecho de aprovechamiento de aguas en los distintos Códigos de Aguas que han regulado la materia en Chile y breve análisis del actual proyecto de modificación al Códigos de Aguas que se tramita en el Congreso” se explica brevemente en que consiste el proyecto de modificación del Código de Aguas; páginas 175 y ss.

⁶² HADJIGEORGALIS, E. 2001. Las Reformas al Código de Aguas de 1981. Revista Agronomía y Forestal UC (16): 18-21.

⁶³ HADJIGEORGALIS, E. 2001., op. cit.

⁶⁴ CORTÉS, A., op. cit.

Este suelo es de dominio público y no accede entre tanto a las heredades contiguas, pero los propietarios riberaños podrán aprovechar y cultivar ese suelo en las épocas en que no estuviere ocupado por las aguas.”

Por lo tanto, el álveo de un curso de agua corriente es un suelo de dominio público permanente y los propietarios de la ribera sólo tienen una facultad eventual para aprovechar y cultivar ese suelo, cuando puedan hacerlo.⁶⁵

Alveo de aguas detenidas: señala el artículo 35 del Código de Aguas “que Alveo o lecho de los lagos, lagunas, pantanos y demás aguas detenidas, es el suelo que ellas ocupan en su mayor altura ordinaria.”, y luego se dispone que “**Este suelo es de dominio privado**, salvo cuando se trate de lagos navegables por buques de más de cien toneladas.”

De la clasificación precedente y las correspondientes normas que la regulan, se advierte una diferencia en cuanto al dominio del suelo comprendido en el álveo entre las aguas corrientes y las detenidas. En las aguas corrientes, el dominio del álveo se mantiene como dominio público (donde el propietario riberaño sólo tiene una mera facultad aleatoria de poder aprovecharlo y plantarlo). En cambio, en las aguas detenidas, el dominio del suelo correspondiente al álveo es de dominio privado del propietario riberaño, según lo expresa la ley.

Riberas o márgenes: son las zonas laterales que lindan con el álveo o cauce (art. 33 Código de Aguas). Conviene señalar que la Ley sobre Concesiones Marítimas y su Reglamento contienen ciertos conceptos específicos que guardan directa relación con lo que se analiza, que si no fuera por el alcance restringido y específico de esta ley, tornaría la situación confusa. Así, esta legislación define como “Ribera” la línea divisoria entre el cauce o lecho de un río o lago, hasta donde lleguen las aguas máximas y los terrenos colindantes; y a su turno, precisa que las “Líneas de las aguas máximas” es el nivel hasta donde llegan las aguas de los ríos o lagos, desde el lecho o cauce adentro, en sus crecientes normales de invierno y verano. Luego, define la “Playa de río o lago” como la extensión de suelo que bañan las aguas en sus crecidas normales hasta la línea de aguas máximas; en tanto que se define como “terreno de playa” la faja de terreno de propiedad del Fisco de hasta ochenta metros de ancho, medida desde la ribera en los ríos y lagos, excluyendo expresamente de esta consideración los terrenos de propiedad particular que, según sus títulos, deslinden con la ribera en los ríos o lagos; y precisa que en aquellos títulos de dominio particular que señalen como deslinde el río, el lago o la ribera, en su caso, debe entenderse que ese deslinde se refiere a la línea de la playa. En materia de control y supervigilancia esta legislación la radica en la Dirección General del Territorio Marítimo y de la Marina Mercante, tratándose de ríos y lagos navegables por buques de más de cien toneladas, y en los demás, en la extensión que estuvieren afectados por las mareas (DFL N° 340, 1960, del actual Ministerio de Defensa Nacional, sobre Concesiones Marítimas y su Reglamento, contenido en el Decreto Supremo N° 660, de 1988, del Ministerio de Defensa Nacional, D.O. 28 de noviembre 1988 y sus modificaciones).

Las anteriores distinciones tienen importancia en relación al régimen de los humedales y las facultades de los propietarios riberaños en ellos, vale decir, las facultades específicas que tendrían sobre el suelo y los terrenos adyacentes a los cursos de aguas corrientes y cuerpos de aguas detenidos.

Se definen las zonas ribereñas como “fajas vegetacionales adyacentes a cuerpos de agua y corrientes, conformadas por el suelo y las plantas que crecen sobre él, además de animales y microorganismos en general, cuyo ecosistema complejo y dinámico cumple

⁶⁵ CORTÉS, .A, op. cit.

una serie de funciones ecológicas, productivas y recreativas; y más específicamente, ellas cumplen un rol amortiguador protegiendo la calidad del agua, al reducir el transporte de sedimento y contaminantes que drenan con la escorrentía desde áreas de cultivo hacia ambientes acuáticos. Ellas cumplen finalmente la función de sombrear la corriente regulando la temperatura del agua, aumentando la retención de oxígeno en la corriente y reduciendo la posibilidad de nutrientes y su utilización.”⁶⁶

Ahora bien, desde el punto de vista legal la anterior definición junto con los conceptos dados por los artículos 30 y 35 del Código de Aguas, ya citados, deben conectarse, para determinar las facultades de los dueños riberaños, con lo previsto en el inciso segundo del artículo 650 del Código Civil, norma que expresa que "el suelo que el agua ocupa y desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas, forma parte de la ribera o del cauce, y no accede mientras tanto a las heredades contiguas". Este texto no ha sufrido alteración legislativa alguna desde la dictación del Código Civil, y resulta evidente su equivalencia con la respectiva norma del Código de Aguas, salvo en lo pertinente a la distinción entre el cauce y la ribera, que constituyen conceptos distintos: el primero es el álveo, el suelo que ocupan y desocupan las aguas en la forma indicada; en tanto que el segundo, es la zona lateral que linda con aquél, es decir, el cauce concluye justamente en la ribera.

En cuanto a la extensión del terreno comprendido en el álveo, de los textos transcritos se advierte que éstos corresponden al "suelo que el agua ocupa y desocupa (...) en sus creces y bajas periódicas", en el caso de álveo de una corriente, y al "suelo que ellas ocupan en su mayor altura ordinaria", en el caso del álveo de un agua detenida. Por consiguiente, estas referencias a "creces y bajas periódicas" y a la "mayor altura ordinaria", dejan en claro que el álveo comprende sólo lo que en sus alzas y bajas comunes y regulares alcanzan las aguas corrientes o detenidas, en su caso; y no aquellas extensiones que pudieran ocurrir por causas extraordinarias, como inundaciones y lluvias desmesuradas. Supone, en consecuencia, la consideración de los períodos ordinarios de las aguas.⁶⁷

Respecto a la determinación de estos deslindes en las propiedades riberañas, se ha dictaminado que compete su determinación, así como la regularización de las riberas de los cauces de los ríos, lagunas y esteros, a la Dirección General de Obras Públicas, sin perjuicio de la delegación efectuada por ésta en otras entidades y de lo que compete en la materia al actual Ministerio de Bienes Nacionales.

En lo concerniente a las facultades específicas que tendrían los dueños riberaños respecto a los sitios de humedales, **tratándose de cauces de aguas corrientes**, que corren por distintas propiedades, los dueños riberaños no tienen el derecho de aprovechamiento de aguas de pleno derecho y tampoco tienen dominio privado sobre el álveo, el que es de dominio público, el cual, por propia disposición de la ley "no accede mientras tanto a las heredades contiguas". Lo anterior debe distinguirse de la situación regulada en los artículos 649 y 650 del Código Civil que tratan de los aluviones, que precisamente acceden a las propiedades riberañas, constituyendo una especie de accesión del suelo. La ley civil define a los aluviones como "el aumento que recibe la ribera de un río o lago por el lento e imperceptible retiro de las aguas", es decir, no se trata del álveo, sino que corresponde a los sedimentos que el agua va depositando en el cauce, haciendo que

⁶⁶ DÍAZ, K., VARELA, S. 2001. Zonas Húmedas: importancia y conservación. Cátedra de Uso y Conservación de Suelos. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Forestales. p.4.

⁶⁷ CORTÉS, A., op. cit.

se vaya alejando de apoco de la primitiva ribera. Este terreno sí accede al predio riberano formando parte de él, y por consiguiente, es propiedad privada.⁶⁸

En cuanto a la naturaleza jurídica de la facultad que se otorga en el artículo 30 del Código de Aguas a los dueños riberanos para hacer uso, aprovechar y cultivar ese suelo (el álveo) en las épocas en que no estuviere ocupado, se debe precisar que no constituye una concesión ni un permiso, figuras que ordinariamente se emplean para otorgar usos especiales en bienes públicos, sino que se trata, según la doctrina⁶⁹, de una simple facultad otorgada por la ley al dueño del predio riberano, cuyo ejercicio es intrínsecamente eventual, pues sólo podría ejercitarse mientras el suelo no estuviere ocupado, sin otro derecho o efecto posterior. En consecuencia el dueño riberano no podría pretender desocupar ese suelo para hacer uso de él, pues ello constituiría una usurpación tanto de las aguas como de propiedad pública. La misma jurisprudencia⁷⁰ ha declarado el alcance restringido de esa facultad, señalando que no resulta lícito a un dueño de una propiedad establecer cierros en la ribera y cauce de un estero que lo cruza, por tener éstos la calidad de bien nacional de uso público. También han declarado los tribunales que si bien el dueño puede ocupar el suelo correspondiente al álveo, la autoridad competente tiene la facultad para cuidar que ese terreno no sea disminuido siquiera en una mínima parte, y entregar en concesión ese bien nacional de uso público (el álveo) de acuerdo al procedimiento respectivo; y esto es así en cuanto la concesión podría tener un fundamento de interés público o social que subordinen el interés del particular, tanto más cuanto para hacer obras en un álveo se requiere permiso de la autoridad competente.⁷¹

Tratándose, en cambio, de un **cuerpo de agua detenida** importa precisar el alcance del dominio privado que se le otorga al dueño riberano sobre el álveo. Como se dijo antes, el artículo 35 del Código de Aguas se limitó a señalar que este suelo (el álveo) es de dominio privado (salvo que sean mayores, navegables por buques del tonelaje allí indicado), haciéndole aplicables también las normas civiles sobre aluviones, avenidas e inundaciones. Sin embargo, es necesario precisar el alcance exacto que debe otorgársele a aquel reenvío legal al "dominio privado" que se emplea en la citada disposición. Se debe distinguir por una parte el dominio privado sobre el álveo, como lo declara la ley, y por otro lado el derecho sobre las aguas e incluso en el caso de una laguna que deslinda con distintas propiedades, en que el derecho de aprovechamiento de aguas, a su vez, no corresponde a un solo dueño riberano, por lo tanto, quien tiene dominio privado sobre el álveo, aún en ejercicio de las facultades que le concede su dominio privado sobre el respectivo álveo, no puede llegar a afectar el caudal de las aguas (por ejemplo, llegar a drenar, desecar y dragar una laguna y su lecho), por cuanto no le pertenecen. Tampoco podría realizar obra alguna en el álveo, si no cuenta con permiso de autoridad competente (art. 32 C. de Aguas). Dicho propietario riberano no podrá hacer uso de los terrenos que emergieran como consecuencia de la desecación, por cuanto el lecho es de dominio público, y no resulta lícito que a través de la ejecución de tales obras provoque una accesión artificial de este terreno al de su predio, todo lo cual podría, incluso, considerarse como usurpación, tanto de las aguas como de tierras públicas, teniendo aplicación el artículo 462 del Código Penal, por el que se castiga

⁶⁸ CORTÉS, .A, op. cit.

⁶⁹ CORTÉS, .A, op. cit.

⁷⁰ CORTE SUPREMA, sentencia de 2 de noviembre de 1938. Revista Derecho y Jurisprudencia 36(1):307.

⁷¹ CORTE DE APELACIONES de Valparaíso, sentencia de 8 de enero de 1963. 1997. Transcrita en Repertorio de Legislación

y Jurisprudencias Chilenas. Editorial Jurídica de Chile. p.35.

al que destruye o altera los términos y límites de las propiedades públicas con ánimo de lucrarse.⁷²

De manera que si se quisiera proceder a efectuar un drenaje para desecar terrenos pantanosos o vegosos y deprimir niveles freáticos cercanos a la superficie, como lo enuncia el artículo 47 del Código de Aguas, debe pedirse autorización especial, sin perjuicio de aquellas que fueren aplicables por mandato de legislación ambiental pertinente.

En relación con las restricciones relativas al uso de los terrenos colindantes con ríos y lagos, en lo que respecta a la accesibilidad a estos lugares, pesa sobre los propietarios de tales terrenos el deber de facilitar el acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto, quedando la determinación de estas vías a cargo del intendente regional respectivo, que debe proceder a este cometido ajustándose al procedimiento que se indica en el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, sobre Bienes del Estado. La jurisprudencia ha determinado la naturaleza jurídica de este deber, declarando que se trata de una “servidumbre administrativa” a favor de las personas que desean hacer uso del río o lago, como una especie de derecho real sobre esa franja de terreno, encuadrándolo como un “beneficio del uso común del dominio público”. Más aún, precisa que corresponde a “una verdadera servidumbre de tránsito impuesta por la ley a los propietarios riberaños y determinada administrativamente por los intendentes regionales, a la que tienen derecho los habitantes todos”.⁷³

Resulta también aplicable la Ley N° 18.378, de 1984, que en su artículo 3, faculta al Presidente de la República, a través del Ministerio de Agricultura, para crear “**distritos de conservación de suelos bosques y aguas**” en terrenos rurales ubicados en áreas erosionadas o en inminente riesgo de erosión, en los que deberá aplicar las técnicas y programas de conservación que indique dicho ministerio. Su infracción es sancionada con multas de hasta 50 UTM. Esta disposición tiene importancia puesto que la erosión en zonas adyacentes y la sedimentación de los cauces de los ríos y lechos de lagos y lagunas afecta adversamente la mantención del necesario equilibrio que debe existir en los humedales.⁷⁴ Hasta la fecha, sin embargo, no ha sido creado ningún distrito de conservación de suelos bosques y aguas.

Por su parte, en el artículo 4 de la misma ley se faculta al Presidente de la República para decretar la prohibición de cortar árboles situados hasta cien metros de orillas de ríos, lagos y quebradas, a través de Ministerio de Agricultura y previo informe del Servicio Nacional de Turismo, y con el fin de propender a la conservación de la riqueza turística. Decretada la prohibición señalada, sólo podrán explotarse árboles en la forma y condiciones que señale el Ministerio de Agricultura; su infracción se sanciona con multas de hasta 50 UTM, más otra multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados, en su caso.

Estas zonas así declaradas se conocen con la denominación de “Áreas de Protección”, y se han utilizado para brindar resguardo precisamente a sitios de humedales, con el fin de coadyuvar a la mantención de los caudales hídricos, en consideración a la provechosa

⁷² CORTÉS, .A, op. cit.

⁷³ CORTE SUPREMA, sentencia de 26 de diciembre de 1983. Revista Derecho y Jurisprudencia. Tomo LXXX, 1983, 2 parte, secc. 5, 175p.

⁷⁴ CORTÉS, .A, op. cit.

relación de equilibrio que se reconoce a la protección de las cuencas en relación con los acuíferos y prevención de la erosión.⁷⁵

3.3.2.2. Conceptos complementarios

Canal o cauce artificial: “es el acueducto construido por la mano del hombre. Estas obras y canales son de dominio privado.” (art. 36 C. de Aguas).

Embalse: señala el artículo 36 del Código de Aguas que es la obra artificial donde se acopian aguas.

A su vez, el artículo 294 del Código de Aguas⁷⁶ exige para la construcción de determinados embalses y acueductos la aprobación del Director General de Aguas. Quedan exceptuados de solicitar esta aprobación, los Servicios que dependan del Ministerio de Obras Públicas. Estos sólo deben remitir los proyectos de esta clase de obras a la DGA para su conocimiento, informe e inclusión en el Catastro Público de Aguas.

La Dirección General de Aguas otorgará la autorización una vez aprobado el proyecto definitivo y siempre que haya comprobado que la obra no afectará la seguridad de terceros ni producirá la contaminación de las aguas. El Código dispone, por otra parte, que será materia de un reglamento especial la fijación de las condiciones técnicas que deberán cumplirse en el proyecto, construcción y operación de dichas obras; este Reglamento no ha sido dictado aún.

De acuerdo a la Ley N° 19.300 (art. 10 letra a) y al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (art. 3 letra a), la construcción de acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental regulado por dicha ley.

Señala el artículo 10 letra a) de la Ley N° 19.300 que se encuentran entre los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, y que por lo tanto deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental los “Acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas (...)”, norma que repite el artículo 3 letra a) inciso 1° del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Por su parte el artículo 3 del Código de Aguas prescribe que **“La cuenca u hoya hidrográfica de un caudal de aguas la forman todos los afluyente, subafluentes, quebradas, esteros, lagos y lagunas que afluyen de ella, en forma continua o discontinua, superficial o subterráneamente.”** Este concepto legal importa gran relevancia, pues reconoce la integridad de los sistemas hídricos y la incidencia que en ellos pueden tener los humedales. En relación con lo anterior la doctrina ha reconocido en este

⁷⁵ CORTÉS, A, op. cit.

⁷⁶ El artículo 294 del Código de Aguas señala que “Requerirán la aprobación del Director General de Aguas, de acuerdo al procedimiento indicado en el Título I del Libro Segundo, la construcción de las siguientes obras: Los embalses de capacidad superior a cincuenta mil metros cúbicos o cuyo muro tenga más de cinco metros de altura; Los acueductos que contengan más de dos metros cúbicos por segundo; Los acueductos que contengan más de medio metro cúbico por segundo, que se proyecten próximos a zonas urbanas, y cuya distancia al extremo más cercano del límite urbano sea inferior a un kilómetro y la cota de fondo sea superior a 10 metros sobre la cota de dicho límite, y Los sifones y canoas que crucen cauces naturales. Quedan exceptuados de cumplir los trámites y requisitos a que se refiere este artículo, los Servicios dependientes del Ministerio de Obras Públicas, los cuales deberán remitir los proyectos de obras a la Dirección General de Aguas, para su conocimiento, informe e inclusión en el Catastro Público de Aguas.”

concepto lo que se ha denominado el “principio de la unidad de la corriente”.⁷⁷ Los ríos no pueden ser considerados como simples canales longitudinales destinados a dejar correr las aguas; se trata de sistemas complejos que interactúan con el conjunto de sus cuencas de escurrimiento y especialmente con sus llanuras de inundación, conectándose íntimamente con los acuíferos subterráneos a través de las napas freáticas. Por lo anterior, el concepto clásico de ecosistema no tiene buena aplicación a los ríos, los que al ser alargados en el espacio van estableciendo las más variadas relaciones entre el medio acuático y el terrestre, interconectándose en mayor o menor medida. Por lo tanto, para comprender el funcionamiento ecológico de los ríos es necesario tener en cuenta el medio terrestre que lo circunda.⁷⁸ Lo anterior debiera ser considerado al momento de regularse en nuestra legislación el manejo del agua, considerando la cuenca hidrográfica en su conjunto, asunto que ya fue analizado al hacerse la distinción entre aguas superficiales y subterráneas.

3.3.2.3. El derecho de aprovechamiento de las aguas

Los particulares pueden servirse de las aguas para el riego o las necesidades de sus industrias a través del derecho de aprovechamiento. Este es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas con los requisitos y según las reglas que prescribe el Código de Aguas (C. de Aguas, art. 6, inciso 1°).

En su artículo 1 el Código de Aguas establece “Las aguas se dividen en marítimas y terrestres. Las disposiciones de este Código sólo se aplican a las aguas terrestres.”, y a su vez el artículo 5 del mismo Código prescribe que “Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones de este Código”, relacionando ambas normas se pueden dividir las aguas en dos clases:

aguas que son susceptibles de dominio, que serían todas las aguas terrestres, vale decir las ubicadas dentro del territorio de Chile, pero con la particularidad que al ser bienes nacionales de uso público, su único titular es el Estado, quien tiene el dominio exclusivo de todas las aguas, otorgando a los particulares sólo el derecho de aprovechamiento de ellas.

aguas que no son susceptibles de dominio, que según lo dispuesto en el artículo 585 del Código Civil, son aquéllas que son comunes a todos los hombres, como la alta mar, ya que, por corresponder su uso a la humanidad toda, no admiten la posibilidad de constituir sobre ellas el derecho de propiedad.

Ahora bien, el hecho que las aguas sean bienes nacionales de uso público y por consiguiente de dominio exclusivo del Estado no excluye que sobre el derecho real de dominio se pueda constituir otro derecho real, como es el derecho de aprovechamiento, definido en el artículo 6 del Código de Aguas como “(...) un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas, con los requisitos y en conformidad a las reglas que prescribe este Código.

El derecho de aprovechamiento sobre las aguas es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley”. A la luz de este artículo 6° se pueden distinguir dos derechos, un derecho de dominio originario y del cual su único titular es el Estado, y otro derecho real, cual es el derecho de aprovechamiento, cuyo titular sólo podrá usar y gozar de las aguas más nunca disponer de ellas por cuanto dicha disposición

⁷⁷ CORTÉS, .A, op. cit.

⁷⁸ CENTRO DE ESTUDIOS AGRARIOS. 1998. Humedales y Educación Ambiental. Guía práctica para profesores, monitores y padres. Valdivia, CEA Ediciones. pp.3 - 4.

adolecería de objeto ilícito.⁷⁹ Por lo tanto, el titular de ese derecho de aprovechamiento, cuya definición le permite sólo usar y gozar de las aguas, es propietario, a su vez, puesto que tiene derecho de propiedad sobre su derecho de aprovechamiento, y como tal propietario puede usar, gozar y disponer libremente de él siempre que dicho uso, goce y disposición no sean contrarios a la ley o al derecho ajeno.

3.3.2.3.1. El derecho de aprovechamiento en aguas de vertientes, lagos menores, lagunas y pantanos situados dentro de una misma propiedad

El derecho de aprovechamiento de este tipo de agua, que “nacen, corren y mueren” dentro de una misma heredad, pertenece al propietario de la ribera, por el sólo ministerio de la ley (art. 20 C. de Aguas). Este tipo de derechos se encuadra dentro de lo que la doctrina ha denominado como “uso mínimo o limitado”, distinguiéndose claramente de aquel que podría llamarse “privado”, pues se trata de antiguos derechos sobre las aguas reconocidos y otorgados por la ley en atención a ciertas circunstancias, sin necesidad de una especial autorización o concesión; pero que son mínimos, y están limitados, pues esas aguas a su vez forman parte del ciclo hidrológico, y no podría admitirse a su respecto un grado de abuso por parte del titular de ese derecho, que llegara a afectar al referido ciclo ni los derechos de terceros.⁸⁰ En este caso las aguas siguen siendo bienes nacionales de uso público, ya que es el derecho de aprovechamiento de aguas el que pertenece al dueño de la ribera. Asimismo, debe aclararse que la titularidad de pleno derecho que se le otorga al dueño de la ribera, sólo opera cuando la vertiente, lago, laguna u otro cuerpo de agua se encuentra situado dentro de una misma propiedad, por consiguiente si el cuerpo de agua, por ejemplo, deslinda con diversas propiedades, no procede la asignación del derecho de aprovechamiento de aguas exclusivo a un dueño riberano ni a todos ellos en su conjunto, pues quedan fuera del supuesto de la norma.⁸¹

La jurisprudencia⁸² ha tenido ocasión de declarar que es precisamente la ley el título y modo de adquirir del derecho de aguas en estos casos, el que debiera subsistir mientras se mantenga la situación de esas aguas, sin confundirse con otras. De la misma manera, conviene precisar que aquel derecho mínimo y limitado a favor del dueño de la ribera, existirá cuando las referidas aguas se sitúen “dentro de una misma heredad” o “dentro de una sola propiedad”, lo cual no necesariamente significa un mismo dueño.⁸³

3.3.2.3.2. El derecho de aprovechamiento de aguas en los distintos Códigos de Aguas que han regulado la materia en Chile y breve análisis del actual proyecto de modificación al Código de Aguas que se tramita en el Congreso.

Actualmente el derecho de aprovechamiento de aguas se encuentra regulado en el Código de Aguas de 1981, que constituye su tercera versión. Este derecho es creado por el Código de Aguas de 1951 (la Ley N° 9.909, publicada en D.O. 28 de mayo de 1951, luego de más de 20 años de tramitación legislativa aprueba el texto del primer Código de Aguas de Chile) De acuerdo al Código de Aguas de 1951 el Estado concedía derechos

⁷⁹ GUZMÁN, A. y RAVERA, E. 1998. Estudio de las Aguas en el Derecho Chileno. 2ª ed. Santiago, Ediciones Congreso. p.36.

⁸⁰ VERGARA, A. 1998. Derecho de Aguas. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Tomo I, p.27.

⁸¹ CORTÉS, .A, op. cit.

⁸² CORTE DE APELACIONES DE TALCA, sentencia de 24 de octubre 1988. En Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas. Código de Aguas. Editorial Jurídica de Chile, 1997, p. 27.

⁸³ CORTÉS, .A, op. cit.

de aprovechamiento de aguas a los privados según una lista de prioridades, siempre y cuando el postulante justificara el caudal pedido y especificara el uso al cual destinaría el agua. Los titulares no podían cambiar el uso de las aguas sin autorización previa del Estado, y estaban obligados a devolver al Estado los derechos que no habían utilizado durante un período de cinco años. Aunque los derechos eran de propiedad privada, no se podían vender independientemente de la tierra. El Código de 1951 permaneció vigente hasta la llegada de la Reforma Agraria, período en el cual fue modificado, prohibiéndose todo traspaso de dominio de los derechos de aprovechamiento. El Gobierno procedió a la expropiación y redistribución de los derechos según nuevas normas de uso racional y beneficioso, y los derechos de aprovechamiento de aguas perdieron su cualidad de propiedad privada. El fin de la Reforma Agraria y la aplicación de una nueva política económica hicieron necesaria una tercera modificación al Código de Aguas que fuese compatible con la nueva constitución, que enfatizó el papel del mercado. El Código de Aguas de 1981 (Decreto con Fuerza de Ley N° 1.122 de 13 de agosto de 1981 fija el texto del Código de Agua), actualmente vigente, introduce varios cambios en el manejo de los recursos hídricos del país. En primer lugar, establece que los derechos de aprovechamiento de aguas no solamente son propiedad privada sino que también pueden ser transados independientemente de la tierra. El Estado reconoce los derechos de uso históricos y procede a conceder nuevos derechos, los que pueden ser solicitados por cualquier privado, sin necesidad de justificar el caudal pedido ni especificar el uso al cual se destine el agua. Los titulares de los derechos de aprovechamiento de aguas, tanto históricos como nuevos, gozan de plena protección de sus derechos, los cuales no pueden ser expropiados por causales de no uso. Además, pensando en fomentar el desarrollo energético del país a través de las empresas hidroeléctricas, se creó una nueva categoría de derechos, los derechos no consuntivos, que obligan a sus titulares a devolver el agua en una cantidad y forma previamente estipulada. Estos derechos, al igual que los consuntivos, fueron y siguen siendo entregados, sin costo, a quienes los solicitan. En el actual Código de Aguas, por lo tanto, cualquier privado puede solicitar nuevos derechos de aprovechamiento de aguas al Estado sin necesidad de justificar la cantidad pedida ni especificar el uso al cual destinará el agua. Con este Código, basado en la lógica de libre mercado, se esperaba un mayor flujo de recursos hacia los usos más valiosos del agua y un mejoramiento en el uso mismo del recurso, ya que según la lógica económica, con seguridad de tenencia y un mercado que refleje en sus precios la escasez del recurso, la asignación resultante del agua se optimizaría. Sin embargo, de acuerdo a la información entregada por la Dirección General de Aguas a la Comisión de Obras Públicas del Senado (Boletín 876-09) han surgido ciertos problemas en la asignación de los recursos hídricos, existiendo señales de acaparamiento y especulación de derechos de aprovechamiento de aguas, de tipo no consuntivo, en el sector hidroeléctrico. Para solucionar este problema es presentado en 1992 por el Gobierno de la época un proyecto de ley de modificación del Código de Aguas, el que proponía la devolución al Estado de los derechos que no se habían utilizado por un período de cinco años. El proyecto fue rechazado por el Congreso basado en que tal devolución constituía una expropiación de derechos de propiedad privada. Debido al rechazo que enfrentó la tramitación legislativa el Gobierno envió una indicación (Boletín 876-09)⁸⁴ que sustituye íntegramente el proyecto original, reemplazando, entre otras materias, la devolución al Estado de los derechos no utilizados por una patente de no uso, inspirada en el sistema de patentes que existen en el sector minero. Este nuevo proyecto fue presentado al Congreso

⁸⁴ Proyecto de ley "Modifica el Código de Aguas". Boletín N° 876-09. Origen: Mensaje N° 005-333. Fecha de ingreso: 26.08.1997. Estado de Tramitación: Segundo Trámite Constitucional. Aprobado en General. Para segundo informe, por acuerdo de los Comités, desde el 18.03.2003. Luego pasa a las Comisiones de Hacienda y Constitución. Urgencia: Sin Urgencia.

en 1996, siendo aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997, siendo asignado a revisión en su trámite en el Senado por tres comisiones, Obras Públicas, Justicia, Reglamento y Constitucionalidad y Hacienda Pública. Cada comisión introdujo modificaciones, y a finales de 2001 el proyecto de ley había vuelto al Senado, siendo aprobado en general encontrándose actualmente en su segundo trámite constitucional para segundo informe de la Comisión de Obras Públicas, por acuerdo de los comités, desde el 18 de marzo de 2003, debiendo luego pasar a las Comisiones de Hacienda y Constitución. Las modificaciones propuestas por el proyecto de ley pueden agruparse en cuatro categorías: 1) Normas sobre recuperación de la condición de bien nacional de uso público del agua; 2) Normas sobre conservación y protección de las aguas y cauces; 3) Normas sobre administración integrada de cuencas y perfeccionamiento de organizaciones de usuarios, y 4) Normas relacionadas con aspectos regionales, para zonas específicas como la zona desértica y austral. El mensaje N° 005-333 mediante el cual se somete a la consideración del Parlamento el proyecto de ley, incluye consideraciones generales que motivan su presentación, señalándose que la actual legislación adolece de excesiva permisividad y pasividad frente a la administración y conservación de las aguas, lo que provendría esencialmente de la obligación que tiene actualmente la autoridad administrativa (DGA) de constituir un derecho de aprovechamiento de aguas sin que exista una justificación de la necesidad de las aguas ni una obligación de su uso. La segunda consideración que menciona el Proyecto de Ley se refiere a la acumulación de derechos de agua en forma desmesurada sin que exista un uso actual o futuro previsible, sino únicamente la posibilidad de lucrar con ellos, no obstante su obtención gratuita. Esta consideración se vincula con la preocupación existente en el gobierno relativa a la posibilidad de que las grandes empresas generadoras de electricidad del país acumulen los derechos de agua no consuntivos asociados con los mejores proyectos hidroeléctricos que podrían desarrollarse en el futuro, con lo cual podrían generar una barrera de entrada al mercado de la producción de energía eléctrica en Chile. Finalmente, el Poder Ejecutivo expresa que el actual proceso de desarrollo de los sectores que se sustentan en el uso del agua exige una seguridad jurídica que no se consigue con la legislación vigente. El proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, y modificado por las Comisiones del Senado, propone, en relación a los derechos de aprovechamientos de aguas, las siguientes modificaciones al Código de Aguas de 1981:

Modificación del procedimiento para la concesión de nuevos derechos de aprovechamientos de aguas: cada solicitud de agua deberá acompañarse de una memoria explicativa que justifique la cantidad de agua pedida. Además, el postulante debe construir las obras necesarias para utilizar el agua y/o comprobar ante la DGA la existencia de tales obras. Estas obras pueden ser fijas o de naturaleza temporal. El Presidente de la República establecerá los estándares para determinar si las obras son adecuadas. Para los efectos del caudal disponible para la concesión de nuevos derechos de aprovechamiento de agua, la DGA deberá respetar dos nuevas normas. La primera es la interacción entre las aguas superficiales y subterráneas. Actualmente, los derechos de aprovechamiento superficiales y subterráneos se consideran en forma separada, aunque están, por su naturaleza, estrechamente interrelacionados. La entrega de nuevos derechos subterráneos afecta a los dueños actuales y futuros de derechos superficiales, y por lo tanto, se propone que la totalidad de los recursos se tomen en cuenta en la entrega de nuevos derechos. La segunda norma es el establecimiento de un caudal mínimo ecológico en los ríos, para fines de protección medioambiental. La DGA deberá asegurar este caudal mínimo al no entregar nuevos derechos que disminuyan esta reserva. Este caudal mínimo no deberá representar más del 20 por ciento del caudal total del río.

Estatuto Jurídico de las Comunidades de Agua: El proyecto de ley otorgará la calidad de personalidad jurídica a las Comunidades de Agua que se han inscrito debidamente en la DGA., calidad de la que actualmente no gozan.

Catastro Público de Aguas: Se otorgará responsabilidad a la DGA para la creación de un Catastro Público de Aguas, que reunirá toda la información sobre el recurso hídrico. Para facilitar la tarea de la DGA, el Conservador de Bienes Raíces debe informarle con respecto a cada traslado o cambio de dominio de los derechos de aprovechamiento de agua, con el fin de poder mantener el catastro actualizado.

Patente por la no utilización del agua Si bien en el proyecto se reconoce que en general el mercado es un mecanismo adecuado para lograr usos y asignaciones eficientes de las aguas, se sostiene que hace falta un sistema de precios que permita valorizar la obtención originaria y la conservación de los derechos. Se añade que la ausencia de este sistema de precios incentiva la especulación y el mal uso del recurso. Finalmente, se menciona que la posesión de derechos puede distorsionar gravemente el mercado de la energía en el país, al introducir barreras a la libre concurrencia de nuevos competidores. Con el objeto de corregir estas deficiencias se propone establecer un sistema de patentes que grave los derechos de aprovechamiento de agua no utilizados. El valor de las patentes difiere según se trate de derechos consuntivos, no consuntivos, permanentes o eventuales y según la localización de la cuenca hidrográfica. Además, el valor de la patente aumenta en función del tiempo por el cual se prolonga la no utilización de las aguas. Se establece un procedimiento judicial para el cobro fuera de plazo, el cual puede concluir con el remate de los derechos, y se abre la posibilidad de renuncia y extinción de los derechos. Se considera un procedimiento de recuperación parcial de los pagos de patente, una vez desarrolladas las obras de aprovechamiento del agua.

3.3.2.3.3. Características del derecho de aprovechamiento de aguas en el actual Código de Aguas

Algunas de las características más importantes de este derecho real son:

- es un derecho real mueble por naturaleza, pero si las aguas están destinadas al uso, cultivo o beneficio de un inmueble se reputarán inmuebles (art. 4 C. de Aguas relacionado con art. 580 C.C.)

- recae sobre un bien nacional de uso público

- cuando al titular del derecho se lo priva de parte del agua que le corresponde, incluso en caso que se declare zona de escasez, tiene derecho a ser indemnizado por aquella privación (art. 314 C. de Aguas)

- es de libre disposición, puede hipotecarse, puede ser embargado u objeto de otras medidas precautorias

- es divisible, independiente del predio

- su ejercicio no es obligatorio, ni está afecto a una finalidad ni cantidad determinadas

- se extingue por las causales y en la forma establecidas en el derecho común (art. 129 C. de Aguas)

- está amparado por los recursos de protección, por las acciones posesorias y reivindicatorias, el amparo judicial y las demás acciones generales del derecho común

- comprende la concesión de los terrenos de dominio público necesarios para hacerlo efectivo (art. 26 C. de Aguas)

conlleva la facultad de imponer las servidumbres necesarias para su ejercicio, sin perjuicio de las indemnizaciones correspondientes (art. 25 Código de Aguas)

3.3.2.3.4. Constitución del derecho de aprovechamiento, casos en que éste existe por el sólo ministerio de la ley

El derecho de aprovechamiento se constituye originariamente por acto de autoridad. La posesión de los derechos así constituidos se adquiere por la competente inscripción. Exceptúanse, como ya se señaló, los derechos de aprovechamiento que corresponden a vertientes que nacen, corren y mueren dentro de una misma heredad, como asimismo sobre las aguas de los lagos menores no navegables por buques de más de cien toneladas, de lagunas y **pantanos** situados dentro de una sola propiedad y en los cuales no existan derechos de aprovechamiento constituidos a favor de terceros, a la fecha de vigencia del Código de Aguas. La propiedad de estos derechos de aprovechamiento pertenece, por el sólo ministerio de la ley, al propietario de las riberas. Se entienden que mueren dentro de la misma heredad las vertientes o corrientes que permanentemente se extinguen dentro de aquélla sin confundirse con otras aguas, a menos que caigan al mar (Código de Aguas, art. 20).

Constituye otro caso de excepción el señalado en el artículo 110 del Código de Minería, en virtud del cual, “El titular de concesión minera tiene, por el sólo ministerio de la ley, el derecho de aprovechamiento de las aguas halladas en las labores de su concesión, en la medida en que tales aguas sean necesarias para los trabajos de exploración, de explotación y de beneficio que pueda realizar, según la especie de concesión de que se trata. Estos derechos son inseparables de la concesión minera y se extinguirán con ésta.” Respecto al uso de las demás aguas necesarias para explorar, explotar o beneficiar sustancias minerales, señala el artículo 111 del Código de Minería, se sujeta a las normas del Código de Aguas y demás leyes aplicables.

Estas normas del Código de Minería cobran importancia considerando que en la zona norte del país la minería metálica, basada fundamentalmente en la explotación del cobre, y la no metálica (ej. explotación de Ulexita en el Salar de Surire, explotación de salmueras en el Salar de Atacama) utilizan aguas subterráneas de salares (humedales salados de la Cordillera de los Andes, que se recargan mediante la napas subterráneas y los manantiales que vienen de las zonas de mayor altura) para sus procesos productivos⁸⁵.

Respecto al uso del agua, el consumo de agua del sector minero en todo el país es aproximadamente de 45.500 l/s mensuales. Este consumo se concentra principalmente entre las Regiones I y IV además de la VI y XII Región. La demanda de agua del sector minero es particularmente importante en la II, III y I Región, donde este sector demanda el 46%, 40% y 11% del total de la demanda de agua regional, respectivamente⁸⁶.

Los proyectos de minería metálica y no metálica se desarrollan en los humedales de mayor importancia para la estabilidad de los ciclos biológicos de los flamencos, tales como los sitios de nidificación Salar de Surire, Salar de Atacama y Salar de Punta Negra (Ver Tabla

⁸⁵ Datos proporcionado, en entrevista efectuada con fecha 15 de mayo de 2003, por el Sr. Charif Tala, médico veterinario del Departamento de Vida Silvestre del SAG, quien ha participado, en el marco del Comité Nacional de Humedales, en la elaboración del proyecto de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales. Antecedentes que formarían parte del proyecto de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales, pero sujetos a revisión dado que la Estrategia no se encuentra validada oficialmente.

⁸⁶ BORREGAARD, N. y DUFÉY, A. 2001. [Sustentabilidad del sector minero: ¿Qué rol puede jugar un fondo de sustentabilidad? \(Resumen\)](http://www.rides.cl/nbpublicacion11.pdf) [en línea] Santiago, CIPMA. <http://www.rides.cl/nbpublicacion11.pdf> [consulta: 10 diciembre 2003]

Nº 1 en que se puede identificar tipo de proyectos que se abastecen de aguas de humedales altoandinos); sin perjuicio de ello, cabe señalar que las empresas mineras que utilizan las aguas de las cuencas asociadas a salares altoandinos mantienen programas de monitoreo ambiental, exigidos por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (desde 1996), tendientes a identificar los impactos reales de la extracción de aguas en los humedales y los recursos asociados. No obstante, en la actualidad ya se pueden verificar impactos reales en algunos humedales altoandinos, que han sido sometidos a presiones intensivas de aprovechamiento tanto para el desarrollo de las ciudades como para el sector minero, tales como la disminución del volumen embalsado de la Laguna de Cotaconi en la comuna de Putre, desecación de las vegas de San Pedro e Inacalliri en la comuna de San Pedro de Atacama, disminución de la superficie agrícola bajo riego asociada a las vegas del valle de Calama, entre otros⁸⁷.

Dentro de este mismo orden de ideas y considerando que la conservación y manejo sostenible de humedales altoandinos en zonas desérticas es de urgente prioridad debido a la extrema vulnerabilidad de los mismos y a la limitada disposición del recurso hídrico, como es el caso de los salares en el norte de Chile, Bolivia y Perú, que los ecosistemas altoandinos forman un importante espacio de vida y de riqueza cultural para numerosas comunidades indígenas y sus valores históricos y tradicionales son parte sustancial de la herencia cultural andina, aspectos que deben ser tenidos en cuenta en su manejo, y finalmente que los humedales altoandinos son considerados ecosistemas estratégicos, tanto por su riqueza en diversidad biológica y endemismos como por los servicios ambientales que ofrecen directa o indirectamente, es que en la 8va. Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar, celebrada en Valencia, España, en noviembre del 2002, se adoptó la resolución VII.39 sobre “Los humedales altoandinos como ecosistemas estratégicos”, y se invitó a las Partes Contratantes a establecer programas de acción específicos para los humedales altoandinos y las cuencas que alimentan, a fin de preservar su valiosa biodiversidad, su función como reguladores del agua y como espacio de vida de muchas comunidades locales y campesinas y pueblos indígenas⁸⁸.

Teniendo en cuenta el compromiso asumido por Chile la Corporación Nacional Forestal y la Secretaría de la Convención RAMSAR, han estructurado un Plan de Acción para la Conservación y Uso Sustentable de los Humedales Altoandinos en Chile⁸⁹, de cinco años de duración, con un enfoque participativo e integrador a fin de obtener una planificación adecuada de las acciones y mecanismos de coordinación interinstitucional para el logro de este objetivo.

Tabla 1 Número y tipo de proyectos que utilizan recursos hídricos de humedales altoandinos⁹⁰

⁸⁷ Ver nota al pie de página Nº 85.

⁸⁸ CONAF – CONVENCION DE RAMSAR. 2003. Plan de acción para la conservación y usos sustentable de humedales altoandinos. [en línea] Chile. <http://www.aguamarket.com/temas_interes/Documentos/Plan_accion_humedales_chile1.pdf> [consulta: 18 de diciembre 2003]

⁸⁹ CONAF – CONVENCION DE RAMSAR. 2003. op.cit.

⁹⁰ Ver nota al pie de página Nº 85.

Tipo de proyectos	Región de Tarapacá (Nº de proyectos)	Región de Antofagasta (Nº de proyectos)	Región de Atacama (Nº de proyectos)
Minería no metálica	1	2	1
Minería metálica	3	5	2
Consumo humano	1	5	Sin antecedentes
Consumo agrícola	>10	~10	>20

3.3.2.3.5. Clasificación del derecho de aprovechamiento de aguas

Existen diversas clasificaciones de este derecho entre los artículos 12 a 19 del Código de Aguas y entre ellas encontramos aquella que distingue entre:

Derechos consuntivos: de acuerdo al artículo 13 del Código de Aguas el derecho de aprovechamiento consuntivo es aquel que faculta a su titular para consumir totalmente las aguas en cualquier actividad. Esta disposición, a su vez, debe relacionarse con el artículo 313 del mismo Código que indica que debe reputarse derechos de aprovechamiento consuntivo para los efectos del artículo 13.

Derechos no consuntivos: por su parte el artículo 14 del Código de Aguas señala que “Derecho de aprovechamiento no consuntivo es aquel que permite emplear el agua sin consumirla y obliga a restituirla en forma que lo determine el acto de adquisición o de constitución del derecho.”.

A su vez, en el inciso segundo del citado artículo 14 se consagra una norma de protección respecto a los derechos de terceros constituidos sobre las aguas sobre las cuales se otorgó un derecho de aprovechamiento no consuntivo. De este modo, se señala en este inciso segundo que “La extracción o restitución de las aguas se hará siempre en forma que no perjudique los derechos de terceros constituidos sobre las mismas aguas, en cuanto a su cantidad, calidad, sustancia, oportunidad de uso y demás particularidades.”

3.3.2.3.6. Reglas aplicables a la transferencia, transmisión y adquisición o pérdida de los derechos de aprovechamiento

Esas reglas son las del Código Civil, salvo en cuanto estén modificadas por el Código de Aguas (Código de Aguas, art. 21).⁹¹

3.3.2.3.7. Limitaciones y obligaciones que puede imponer la ley al derecho de aprovechamiento de aguas

Como ya se señaló respecto del derecho de aprovechamiento de aguas se tiene un derecho de propiedad y, por lo tanto, como todo derecho de propiedad según lo establece el artículo 19 N° 24 inciso 1° de la Constitución, puede ser objeto de limitaciones y obligaciones, que deben ser establecidas por ley y en cuanto deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad pública y la **conservación del patrimonio ambiental**.

Por su parte la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente señala en su artículo 2 letra c) que para todos los efectos legales se entenderá por “Conservación del Patrimonio Ambiental como el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en

⁹¹ ALESSANDRI, A. “et al”. 1991. Derecho Civil. Parte Preliminar y Parte General. 5ª ed. Santiago, EDIAR Conosur Ltda. Tomo II, pp.114 – 115.

su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración.”

"La conservación del patrimonio ambiental", sólo viene a precisar, ampliándola, para el derecho de propiedad, una autorización para restringir el ejercicio de ciertas garantías que ya había concedido al legislador por el N° 8° del artículo 19 de la Constitución de 1980. Con una diferencia, para proteger el medio ambiente, la ley puede "restringir el ejercicio del derecho"; para cautelar la "conservación del patrimonio ambiental", la ley puede imponer limitaciones y obligaciones a la propiedad.

Ninguna limitación u obligación impuesta por la ley a la propiedad privada produce para el afectado derecho a indemnización, pero esa garantía no puede, en caso alguno, afectar la esencia del derecho con medidas como privar o reducir gravemente el derecho de uso, el de goce, el de disposición, restringir alguno de ellos con medidas de tal envergadura que el dueño pase a ser un dependiente de la autoridad pública y privar de la capacidad de administrar.

En consecuencia el legislador podría establecer ciertas limitaciones u obligaciones al titular o propietario de un derecho de aprovechamiento de aguas teniendo en consideración la conservación del patrimonio ambiental, formando parte de éste los humedales, pero sin que ello implique afectar la esencia del derecho, puesto que en dicho caso se trataría de una expropiación, dando lugar a lo correspondiente indemnización.

3.3.2.4. Los Derrames y Drenajes de Aguas

Se encuentran regulados en el Título V, Libro I del Código de Aguas, indicando en el artículo 43 que "Constituyen derrames las aguas que quedan abandonadas después de su uso, a la salida del predio." Mientras que el artículo 47 señala que "Constituye un sistema de drenaje todos los cauces naturales o artificiales que sean colectores de aguas que se extraigan **con el objeto de recuperar terrenos que se inundan periódicamente, desecar terrenos pantanosos o vegosos y deprimir niveles freáticos cercanos a la superficie.**"

A su vez, en el Título VII, Libro I del Código de Aguas denominado "De las servidumbres e hipotecas", se regulan entre otras servidumbres las de derrames y de drenaje en los artículos 94 y 95, a las cuales se aplican las normas establecidas para la servidumbre de acueducto.

La servidumbre de derrames comprende tanto la obligación de recibir las aguas sobrantes en la explotación de un predio agrícola o de un establecimiento industrial. En el fondo no es más que una ampliación de la servidumbre natural de recibir las aguas que corren desde el predio superior sin intervención de la mano del hombre, al caso en que ha intervenido la mano del hombre. La diferencia fundamental entre esta servidumbre legal y la servidumbre natural de escurrimiento radica en que en el segundo caso no se debe indemnización alguna, mientras que en el primer caso puede haberla. Generalmente, los dueños de los predios inferiores recibirán gustosos estas aguas sin necesidad de trámite judicial ni pago alguno, porque los derrames les son muy beneficiosos para el riego de sus fundos. Pero si el dueño del predio inferior tiene excesos de aguas, o no puede aprovechar los derrames o por cualquier motivo no quiere recibirlos voluntariamente, será necesario, según el artículo 94 del Código de Aguas, pedir judicialmente la constitución de la servidumbre en conformidad a las reglas establecidas para el acueducto, o sea, construyendo a costa del que tiene derecho a las aguas un canal por el predio sirviente, en la forma que la ley y el juez fijen, indemnizando el valor del terreno y los espacios

laterales más el 10% y los perjuicios causados. Una vez construido el canal, los derechos y las obligaciones de las partes serán los mismos que los estatuidos para el acueducto propiamente dicho.

Servidumbre de drenaje, en esta servidumbre lo que se busca, de acuerdo al artículo 94 del Código de Aguas, es “desechar pantanos, bajos, vegas y filtraciones naturales, por medio de zanjas o canales de desagüe.” Esta servidumbre se rige también por las reglas del acueducto y en consecuencia da derecho a la indemnización. El drenaje puede hacerse a tajo abierto, que es la forma más usual en Chile, o por alcantarillas subterráneas.

En palabras de un connotado autor nacional ⁹², esta servidumbre, “como todas las diversas clase de servidumbres de acueducto, mira directamente al interés particular; pero se justifica por el **interés general**, que en este caso consiste en el **aumento de los terrenos cultivables o el mejoramiento de la salubridad de una región como consecuencia de la desecación de los pantanos.**”. Palabras que claramente manifiestan una visión negativa de estos ecosistemas. Lo cual también puede aplicarse al artículo 47 del Código de Aguas que se refiere al sistema de drenaje como una forma de “**recuperar terrenos**”.

Estas normas hay que vincularlas, asimismo, con la **Ley 18.450, de 1985, que “Aprueba Normas para el Fomento de la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje”** y con la **Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, N° 19.300 (artículo 10 a) y el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, (artículo 3 a.2.)** que obliga a someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a todo proyecto que, en cualquiera de sus fases, pueda causar impacto ambiental significativo a cuerpos o cursos naturales de aguas, represas y embalses, así como también en el caso de drenaje o desecación de todo tipo de humedales sobre una determinada superficie, dependiendo de la zona geográfica del país. Literalmente el artículo 3 del Reglamento indica que “Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, que deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, son los siguientes:

a.2 Drenaje o desecación de vegas y bofedales ubicados en las Regiones I y II, cualquiera sea la superficie de terreno a recuperar y/o afectar.

Drenaje o desecación de suelos “ñadis”, cuya superficie de terreno a recuperar y/o afectarsea igual o superior a doscientas hectáreas (200 há).

Drenaje o desecación de cuerpos naturales de aguas tales como lagos, lagunas, pantanos, marismas, turberas, vegas, **humedales** o bofedales, exceptuándose los identificados en el inciso anterior, cuya superficie sea igual o superior a diez hectáreas (10 há), tratándose de las Regiones I a IV, o a veinte hectáreas (20 há), tratándose de las Regiones V a VII y Metropolitana, o a treinta hectáreas (30 há), tratándose de las Regiones VIII a XII.”

A su vez, el Reglamento de la Ley N° 18.450 (Decreto Supremo N° 173 publicado en Diario Oficial de 4 de febrero de 1986, que fija Reglamento de la Ley N° 18.450) define en su artículo 1° f) las obras de drenaje como “...las construcciones, elementos y labores destinados a evacuar el exceso de las aguas superficiales o subsuperficiales de los suelos en los que constituyen una **limitante para el desarrollo de los cultivos**.(...)”.

Actualmente el avance de la técnica y la investigación nos ha proporcionado los conocimientos suficientes para sostener, sin duda alguna, que las zonas húmedas son uno

⁹² ALESSANDRI, A. “et al”. 1993. Tratado de los Derechos Reales. Bienes. 5ª ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Tomo II, p.217.

de los ecosistemas de mayor productividad del planeta; pero este ha sido un descubrimiento relativamente reciente, con lo que es comprensible que en el pasado se creyese que los humedales constituían espacios improductivos e incultos, bienes “baldíos”. Por lo mismo durante siglos el drenaje de los humedales se ha considerado como un esfuerzo progresista, de interés público, que mejora la salud y el bienestar de la sociedad.

En los últimos tiempos la erradicación de enfermedades, el constituir focos de infección y áreas insalubres y perjudiciales para la vida humana que debían ser “saneadas” a toda costa ha sido uno de los principales argumentos en defensa del drenaje de los humedales. Malaria, fiebre amarilla, dengue, filiarisis, encefalitis y fiebres palúdicas son algunas de las enfermedades que se asocian con los humedales, aunque no son específicamente suyas. La historia del drenaje que se realizó en Europa, donde la malaria prevalecía aún en amplias zonas a comienzos del siglo XIX, se cita frecuentemente como ejemplo de cómo el drenaje puede contribuir a erradicar enfermedades. Sin embargo, aunque la erradicación de la malaria coincidió con un mejoramiento en el drenaje, es difícil separar los efectos del drenaje de aquellos que tuvo el mejoramiento sanitario y en la vivienda. Lo que sí queda claro es que muchos de los esfuerzos por drenar los humedales, al mismo tiempo que destruyeron definitivamente estos ecosistemas, en poco contribuyeron a erradicar el mosquito *Anopheles*, portador de la enfermedad. Esta especie existe aún en Europa, aunque no la malaria. En los Estados Unidos, los esfuerzos por cavar desagües y canales de drenaje durante la década de los 30 y de los 40 resultaron un fracaso, pues apenas afectaron las depresiones someras en los pantanos donde los mosquitos depositan los huevos. Al contrario, algunas alteraciones en los humedales pueden realmente aumentar el número de los vectores de enfermedades. De las diversas experiencias internacionales se concluye que, aunque los humedales de hecho albergan enfermedades, ni el drenaje ni las formas convencionales de desarrollo intensivo proporcionan necesariamente alternativas más saludables. Las mejoras sanitarias están íntimamente ligadas a las mejoras en el nivel socioeconómico. Contribuyendo con esto último, un manejo de los humedales naturales que sea seguro para el medio ambiente, puede, en muchos casos, proporcionar un medio más efectivo para combatir las enfermedades que la destrucción de los humedales.

Entrado el siglo XIX, una vez que los avances de la técnica lo permitieron, se refleja en las legislaciones el empeño en acabar con los terrenos húmedos, usándose términos tales como “recuperar terrenos” (artículo 47 Código de Aguas), fomentándose incluso la inversión privada en obras de drenaje (Ley N° 18.450). De esta manera, se ve en el instrumento de la desecación la “salvación” de estas tierras. Primero, acabando con las pestilencias y enfermedades de que se suponen son cuna y, segundo proporcionando terrenos a la agricultura, convirtiéndolos, por lo tanto, de zonas insalubres e improductivas en “terrenos recuperados”.

Un ejemplo claro de costos ambientales y monetarios que puede significar el no planificar anticipadamente o evaluar ambientalmente proyectos de gran escala, como obras drenaje y canalización de los recursos hídricos, lo constituye el caso de los Everglades, pantanal del Estado de Florida, Estados Unidos. Este humedal se vio afectado durante las primeras décadas del siglo pasado por la construcción de grandes canales de drenaje y la introducción desde Australia de una especie de arbusto -la *Malaleuca quinquenervia*- altamente consumidora de agua, con el objeto de secar el humedal progresivamente. Además, con el objeto de incrementar la producción agrícola se artificializó casi la totalidad del régimen hídrico de la parte norte de Florida, se “rectificó” el curso de los ríos, transformándolos en canales artificiales con secciones abovedadas y paredes laterales que aseguran su confinamiento, para evitar así las inundaciones periódicas que afectaban

a las zonas aledañas. Finalmente hacia 1980 diversos estudios dejaron en claro que los extensos humedales se estaban secando, así como investigaciones demostraron que la canalización del río Kissimmee –uno de los principales ríos que contribuía al control del régimen hídrico de los Everglades- y la consecuente eliminación de 11 mil hectáreas de áreas de inundación natural, incidió directamente en la disminución del hábitat de peces y aves y contribuyó a la degradación de la calidad del agua. La preocupación por el deterioro del pantanal y sus consecuencias ha significado la inversión de más de 100 millones de dólares en preservar las actuales áreas protegidas, iniciándose una serie de programas de restauración ecológica. Aparte de los 300 millones de dólares anuales del programa de recuperación de tierras, el plan para salvar los Everglades considera enormes inversiones para restituir el agua que se le ha quitado al pantanal en décadas pasadas, así como la limpieza de las aguas contaminadas y eliminación de vegetación exótica.⁹³

En Chile la Ley N° 18.450, que aprueba normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje, publicada en Diario Oficial de 30 de octubre de 1985, ha sido sucesivamente prorrogada, encontrándose hoy vigente en virtud de la Ley N° 19.604, de 6 de febrero de 1999, que la prorroga hasta el 1° de enero del año 2010. Esta ley tiene su origen en un Mensaje del Presidente de la época, el cual señala como justificación de la bonificación estatal a estas inversiones los siguientes fundamentos:

1. el aumento de la producción agrícola que se produce al incorporar áreas de secano al regadío y al elevar la seguridad de riego de las superficies regadas en forma deficitaria
2. la generación de importantes beneficios económicos indirectos, varias veces superiores a los directos recibidos por el usuario
3. la creación de una gran cantidad de puestos de trabajo durante la construcción de las obras
4. el establecimiento de un gran número de empleos permanentes como consecuencia del incremento de la producción agropecuaria
5. la reducción de los índices de migración hacia los centros urbanos

Además en el Informe Técnico del anteproyecto de la ley se decía que la superficie cultivada en Chile alcanza a 2.500.000 hectáreas, de las cuales 1.800.000 se consideran bajo canal, y de ellas sólo se riegan con seguridad adecuada un total de 1.100.000 hectáreas, lo que representaría menos del 50% de la superficie cultivable del país; resultando alrededor de 700.000 hectáreas susceptibles de incorporar a una agricultura de riego pleno.

La Ley 18.450, que “Aprueba Normas para el Fomento de la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje” constituye una norma en abierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas que prescribe que “Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio”, puesto que bonifica hasta en un 75%, entre otras actividades, las inversiones que se ejecuten para incrementar el área de riego, las mejoras en la eficiencia del agua de riego y la habilitación de terrenos agrícolas de mal drenaje. Ni la Ley N° 18.450, ni su reglamento, contenido en D.S. N° 173, de 1986, se preocupan del impacto que tales proyectos causen sobre los componentes físicos o biológicos de un humedal,

⁹³ VILLARROEL, P. 1994. Restauración ecológica en el Estado de Florida: El Dilema de los Everglades. *En*: CIPMA. Ambiente y Desarrollo 10(2):77-81.

el cual no es considerado en parte alguna de la ley y su reglamento. De esta manera, su aplicación puede poner en riesgo muchos humedales del país considerados como suelos improductivos.

Al dictarse esta ley aun no se encontraba vigente la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente ni el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y por consiguiente, para obtener la bonificación estatal para el drenaje de las tierras en las condiciones que indica la ley no era necesario someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, aun cuando se afectaran humedales. Esta situación hoy no persiste, en virtud del artículo 10 a) de la Ley N° 19.300, que menciona al drenaje entre los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental y que por tanto deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental; mientras que el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental⁹⁴ hace una distinción de cuales proyectos deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental cuando se trata del drenaje o desecación de cuerpos naturales de aguas, tales como vegas y bofedales, suelos "ñadis", lagos, lagunas, pantanos, marismas, turberas, vegas, humedales o bofedales, diferenciando según la regiones del país de que se trate y la superficie de hectáreas afectadas o del volumen de material a remover. Se exige precisamente un "estudio de impacto ambiental" cuando la actividad de intervención en el medio afecte adversamente y en forma significativa los recursos naturales, incluido el suelo y el agua, considerándose específicamente a estos efectos el volumen, caudal y/o superficie del recurso hídrico a intervenir en áreas o zonas de humedales que pudieran ser afectados por el ascenso o descenso de los niveles de agua subterráneas o superficiales y lagos o lagunas en que se generan fluctuaciones de niveles (art. 11 Ley 19.300, en relación con art. 6, letra n) del Reglamento, antes citado).

Prescribe el artículo 11 letra b) de la Ley 19.300, "Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de lo siguientes efectos, características o circunstancias: (...)

b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; (...)". Mientras que el artículo 6 letra n) del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental señala, "El titular deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad genera o presenta efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire.

A objeto de evaluar los efectos adversos significativos a que se refiere el inciso anterior, se considerará: (...)

n) el volumen, caudal y/o superficie, según corresponda, de recursos hídricos a intervenir y/o explotar:

⁹⁴ Artículo 3 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, "Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, que deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, son los siguientes: (...) a.2. Drenaje o desecación de vegas y bofedales ubicados en las Regiones I y II, cualquiera sea la superficie de terreno a recuperar y/o afectar. Drenaje o desecación de suelos "ñadis", cuya superficie de terreno a recuperar y/o afectar sea igual o superior a doscientas hectáreas (200 há). Drenaje o desecación de cuerpos naturales de agua tales como lagos, lagunas, pantanos, marismas, turberas, vegas, humedales o bofedales, exceptuándose los identificados en el inciso anterior, cuya superficie sea igual o superior a diez hectáreas (10 há), tratándose de las Regiones I a IV, o a veinte hectáreas (20 há), tratándose de las Regiones V a VII y Metropolitana, o a treinta hectáreas tratándose de las Regiones VIII a XII."

- n.1. vegas y/o bofedales ubicados en las Regiones I y II, que pudieran ser afectadas por el ascenso o descenso de los niveles de aguas subterráneas;
- n.2. áreas o zonas de humedales que pudieran ser afectadas por el ascenso o descenso de los niveles de aguas subterráneas o superficiales;
- n.3. cuerpos de aguas subterráneas que contienen aguas milenarias y/o fósiles;
- n.4. una cuenca o subcuenca hidrográfica transvasada a otra; o
- n.5. lagos o lagunas en que se generen fluctuaciones de niveles; (...)"

En este punto algunos autores⁹⁵ han representado la incoherencia que rige en el sistema vigente sobre evaluación de impacto ambiental que, como se indicó, se remite a consideraciones meramente cuantitativas de número de hectáreas o volumen de material a remover, para considerar siquiera la aplicación de ese sistema de prevención ambiental; lo cual no necesariamente refleja la necesidad de evaluación, pues en cuanto a humedales, será probable que sea de gran importancia para el equilibrio ambiental, pero que las operaciones de intervención pudieran ser un mínimo diferente a los parámetros cuantitativos señalados, corriéndose el riesgo de dejar el proyecto fuera de una acertada evaluación ambiental.

Cabe destacar la evolución experimentada respecto del tratamiento que otorga el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a los llamados suelos "ñadis", definidos en el Decreto Supremo N° 193/98, Reglamento General del Decreto Ley N° 701, sobre Fomento Forestal, en su artículo 1° letra i) como "suelos derivados de cenizas volcánicas, de profundidad moderada o delgada, con un sustrato de gravas y arenas cementado por un pan férrico que origina problemas graves de drenaje, y que se encuentran temporal o permanentemente inundados." Se señala respecto de los suelos "ñadis", palabra de origen mapudungun y que se refiere, probablemente, a una especie de caña, el tihuén o taihuén (*Chusquea uliginosa*)⁹⁶, que "Durante la glaciación los ventisqueros de los Andes crearon una faja paralela al valle longitudinal, con morrenas terminales que retienen las aguas, formando lagos.

El material edáfico que ha sido transportado por el hielo es relativamente impermeable. El drenaje defectuoso resultante, las altas precipitaciones y las bajas temperaturas dieron lugar a una vegetación típica de pantano, denominada "ñadi".

El aspecto del ñadi varía según su etapa de evolución. Pero su fisonomía generalizada es la de un matorral muy húmedo compuesto de canelo, tepu, notro, siete camisas, avellano, fuinque, michay, etc.

El musgo *Sphagnum* cubre casi por completo el suelo en muchos lugares y frecuentemente está asociado con pequeños árboles, como ñirre y lenga. El estrato inferior del ñadi incluye hierbas como *Juncus* spp., pangue, verbenas, etc. Muy corrientes son las comunidades herbáceas abiertas, compuestas de gramíneas anuales y perennes y chapa de *Carex* spp. y *Cyperus* spp."⁹⁷

El antiguo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, colocaba a estos humedales en una situación más vulnerable que al resto de estos ecosistemas ya que permitía su desecación sin la necesidad de la presentación de un EIA. Señalaba

⁹⁵ CORTÉS, .A, op. cit.

⁹⁶ MEYER, W. 1995. Diccionario geográfico-etimológico indígena de las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue. Imprenta San Francisco, Padre Las Casas. p.299.

⁹⁷ HOFFMANN, J. A. 1991. Flora Silvestre de Chile. Zona Araucana. 2ªed. Santiago, Fundación Claudio Gay. p.30.

el artículo 3 letra a.2. inciso segundo, “Se exceptuarán de lo dispuesto en este literal, la desecación de suelos con problemas de drenaje y cuya principal fuente de abastecimiento de agua provenga de aguas lluvias, tales como los suelos ñadis.”, norma que entraba en contradicción con el citado artículo 3.1 de la Convención Ramsar. Actualmente el artículo 3 letra a.2) del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y en virtud su última modificación por Decreto Supremo N° 95, publicado el 07 de diciembre de 2002, prescribe que entre “Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, que deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, son los siguientes: (...)Drenaje o desecación de suelos “ñadis”, cuya superficie deterreno a recuperar y/o afectarsea igual o superior a doscientas hectáreas (200 há). (...)”. Sin perjuicio de que la norma transcrita constituye un avance en la legislación, puesto que hoy en día los proyectos o actividades dirigidos al drenaje de estos suelos son considerados como susceptibles de causar impacto ambiental y que por lo tanto deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no obstante ello, persiste la posibilidad de desecar y drenar estos humedales e incluso no requerir someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuando la superficie deterreno a recuperar y/o afectar sea inferior a las 200 hectáreas exigidas por la norma, por otra parte, al tratarse de una norma de rango inferior al de una ley podría fácilmente restablecerse la situación previa a su modificación sin necesidad de ser sometida a los controles y trámites propios de las normas de rango legal, más aun de acuerdo a la Ley N° 18.450 ya comentada estos terrenos pueden ser sujetos de bonificación estatal, lo cual los hace especialmente vulnerables dada la presión que ejercen megaproyectos forestales privados, principalmente en la Décima Región de Chile (provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé), que pretenden reemplazar masivamente estos suelos y su vegetación por plantaciones forestales exóticas.⁹⁸ Dentro de este mismo contexto cabe plantear la necesidad de modificar la Ley N° 18.450, en el sentido de que ésta haga una referencia directa y expresa, así como una concordancia con la Ley N° 19.300 y su Reglamento en lo relativo a la obligación de someter al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental aquellas actividades e inversiones que de acuerdo a la Ley N° 18.450 pueden ser objeto de bonificación estatal, puesto que como se ha señalado, al haber sido dictada la Ley N° 18.450 con anterioridad a la Ley N° 19.300 y su Reglamento, ella no hace referencia en su articulado a la necesidad de someter a dicho sistema las actividades que regula y que incluso premia con una bonificación estatal, no obstante, poder afectar a los humedales y su entorno.

3.3.2.5. Dominio Público Marítimo

Nuestro Código Civil habla de la alta mar, el mar territorial, el mar adyacente

y la zona marítima económica o mar patrimonial. Distinciones que se analizarán por las posibles vinculaciones que pueden tener con los denominados humedales costeros.

3.3.2.5.1. La alta mar

La alta mar es todo el mar que se extiende más allá del mar territorial. Según el Código Civil chileno, es una cosa común a todos los hombres, no susceptible de dominio, y ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiársela (artículo 585, inciso 1°).

⁹⁸ RAMÍREZ, C., MAC DONALD, R. y SAN MARTÍN, C. 1996. Uso forestal de los ecosistemas de “ñadi”: Riesgos Ambientales de la transformación de los suelos en la Región de Los Lagos. En: CIPMA Ambiente y Desarrollo 12(1):82-88.

El uso y goce de la alta mar son determinados entre individuos de una nación por las leyes de ésta, y entre distintas naciones por el Derecho Internacional (C.C., artículo 585, inciso 2°).

3.3.2.5.2. Mar territorial, zona adyacente y zona contigua

El mar territorial, llamado también costero o mar litoral, es la parte de la superficie marítima que baña la costa de un Estado y se extiende hasta cierta distancia de dicha costa.

Zona contigua o zona complementaria es la faja marítima situada más allá del límite externo del mar territorial y que se extiende hasta cierta distancia de ese límite.

Sobre el mar territorial el Estado ejerce la plenitud de su soberanía, sin que importen menoscabo de ésta ciertas restricciones que se reconocen.

Se ha discutido si el mar territorial es propiamente una parte de la alta mar o una parte del territorio del estado. Hoy prevalece la última opinión.

Si bien el mar territorial forma parte del territorio del Estado ribereño, a cuya soberanía se encuentra sometido, la llamada zona contigua es parte de la alta mar y no del territorio nacional de dicho Estado; éste ejerce en ella sólo determinadas competencias, muy especializadas, relativas a la seguridad del país y a la policía sanitaria y aduanera.

Nuestro Código Civil llama al mar próximo a la costa mar adyacente, y dice que éste, hasta la distancia de doce millas marinas medidas desde las respectivas líneas de base, es mar territorial y de dominio nacional, considerándolo en el artículo 589 como un bien nacional de uso público. Pero, para objetos concernientes a la prevención y sanción de las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios, el Estado ejerce jurisdicción sobre el espacio marítimo denominado zona contigua, que se extiende hasta la distancia de veinticuatro millas marinas, medidas de la misma manera. Las aguas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial, forman parte de las aguas interiores del Estado (art. 593, texto fijado por el art. 1 N° 1, de la Ley N° 18.565, de 23 de octubre de 1986). Según el artículo 2 de la Ley 18.565, las delimitaciones marítimas a que se refieren los artículos 593 y 596 del Código Civil, no afectarán los límites marítimos vigentes.

El mar territorial se mide desde la línea de base normal (línea de la más baja marea) en las costas parejas y desde la línea de base recta en las zonas de costas agrietadas o desmembradas.

3.3.2.5.3. Playa del mar

Según la definición del artículo 594 Código Civil se entiende por playa del mar la extensión que las olas bañan y desocupan alternativamente, o sea, con regularidad y repetición sucesiva, hasta donde lleguen en las más altas mareas.

El suelo que abarcan las playas y el mar territorial es un bien nacional de uso público.⁹⁹

3.3.2.5.4. Línea de playa

Se tiene por tal aquella que, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 594 del Código Civil, señala el deslinde superior de la playa según hasta donde llegan las olas en las más altas mareas y, por lo tanto, sobrepasa tierra adentro a la línea de la pleamar máxima o línea de las más altas mareas.

⁹⁹ ALESSANDRI, A. "et al". 1991., op. cit., p.110.

3.3.2.5.5. Uso de la playa y de las tierras contiguas por los pescadores

Los pescadores pueden hacer de las playas del mar el uso necesario para la pesca, construyendo cabañas, sacando a tierra sus barcas y utensilios y el producto de la pesca, secando sus redes, etc.; guardándose empero de hacer uso alguno de los edificios o construcciones que allí hubiere, sin permiso de sus dueños, o de embarazar el uso legítimo de los demás pescadores (art. 612 C.C.). De estos mismos derechos gozan los operarios ocupados en la caza marítima (Ley N° 4.601, art. 8).

De acuerdo con una disposición sobre industria pesquera, los pescadores tienen derecho a ocupar en las faenas de la pesca, las riberas de la mar hasta la distancia de ocho metros, contados desde la línea de la más alta marea, y la de los ríos y lagos, que sean de uso público, hasta cinco metros. En estos casos rigen las disposiciones de los artículos 612, 613 y 614 del Código Civil (D.F.L. 34, de 12 de marzo de 1931, artículo 7).

Por su parte, el D.F.L. 5/83, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. 34/31 que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados y que a su vez fue modificado por el D.F.L. 1/91, señala en su artículo 59 que en las orillas del mar y en los puntos que se fijan por decreto supremo se reservarán los terrenos fiscales necesarios para fundar en ellos poblaciones pesqueras.

El D.S. 1.584/34, que aprueba el reglamento del D.F.L. 1/91, sobre la industria pesquera y sus derivados, dispone en su artículo 85 a 87 acerca de las poblaciones pesqueras. Señala que en los lugares donde haya más de 20 familias de pescadores, podrán éstos solicitar del Gobierno la fundación de una población pesquera, de carácter permanente, siempre que haya terrenos fiscales disponibles. Luego, establece los requisitos de los sitios para poblaciones pesqueras.

3.3.2.5.6. Fiscalización, control, supervigilancia y concesión de playas, terrenos colindantes, rocas, etc.

Al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, corresponde el control, fiscalización y supervigilancia de toda la costa y mar territorial de la República y de los ríos y lagos que son navegables por buques de más de cien toneladas. Y es facultad privativa de ese Ministerio, Subsecretaría de Marina, conceder el uso particular en cualquier forma, de las playas y terrenos de playas fiscales dentro de una faja de ochenta metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral; como asimismo la concesión de rocas, fondos de mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías; y también las concesiones en ríos o lagos que sean navegables por buques de más de cien toneladas, o en los que no siéndolo, siempre que se trate de bienes fiscales, en la extensión en que estén afectados por las mareas, de las playas de unos y otros y de los terrenos fiscales riberaños hasta una distancia de ochenta metros medidos, desde donde comienza la ribera (D.F.L. 340, de 1960, establece normas sobre concesiones marítimas, art. 1 y 2).

3.3.2.5.7. Límites del uso que los pescadores pueden hacer de los terrenos de playa y de los contiguos

Los pescadores pueden hacer uso de las tierras contiguas hasta la distancia de 8 metros de la playa; pero no deben tocar los edificios o construcciones que dentro de esa distancia hubiere, ni atravesar las cercas, ni introducirse en las arboledas, plantíos o siembras (C.C., art. 613).

Finalmente, los dueños de las tierras contiguas a la playa no pueden poner cercas, ni hacer edificios, construcciones o cultivos dentro de los dichos 8 m., sino dejando de trecho en trecho suficientes y cómodos espacios para los menesteres de la pesca. En caso contrario los pescadores están facultados para ocurrir a las autoridades locales con el fin de que éstas pongan el conveniente remedio (art. 614 C.C.).¹⁰⁰

3.3.2.5.8. Uso del borde costero

Cabe agregar algunas normas que regulan el uso del borde costero, el que comprende, los terrenos de playa fiscales, las playas, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores y el mar territorial de la República:

D.L. N° 1.939, que Establece Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado, dispone en su artículo 6, inciso 2, que las tierras fiscales situadas hasta 5 Km. de la costa medidos desde la línea de más alta marea, sólo podrán ser obtenidas en propiedad, arrendamiento o a cualquier otro título, por personas naturales o jurídicas chilenas o y por los extranjeros domiciliados en Chile previo informe favorable de la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional; tratándose de predios rústicos, en forma previa a la transferencia, se debería contemplar por parte del Ministerio de Bienes Nacionales, si el terreno forma parte de un humedal o lo contiene, los resguardos pertinentes para evitar su destrucción. Al respecto el artículo 85 señala que se podrán fijar las condiciones y modalidades que se estimen adecuadas para cautelar el interés fiscal. Por su parte, en el inciso 4 se establece la prohibición de enajenar a cualquier título los terrenos de playas fiscales, dentro de una faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral, los cuales sólo serán susceptibles de actos de administración por parte de la Subsecretaría del Ministerio de Defensa Nacional. Excepcionalmente, se pueden enajenar a personas naturales chilenas los terrenos de playas fiscales situados en la X y XI Región, cumpliendo los requisitos que se indica. El artículo 13 establece la obligación por parte de los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, de facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto.

D.S. N° 475, de 1994 de la Subsecretaría de Marina, que Establece la Política Nacional del Uso del Borde Costero y crea la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral. Se aplica en los terrenos de playa fiscales, ubicados dentro de una franja de 80 metros de ancho, medidos desde la línea de la más alta marea de la costa del litoral, en las playas, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores y en el mar territorial de la República. Dentro de sus objetivos generales establece el propender a la protección y conservación del medio ambiente marítimo, terrestre y aéreo. Señala como finalidades el determinar los diferentes objetivos específicos posibles para las diversas áreas del litoral; identificar los planes y proyectos de los distintos organismos del Estado que afecten al borde costero; procurar la compatibilización de todos los usos posibles del borde costero; posibilitar la realización de inversiones, y proponer los usos preferentes del borde costero.

Entre las funciones que corresponden a la Comisión Nacional destaca la de “Proponer una zonificación de los diversos espacios que conforman el borde costero del litoral de la República, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por la Subsecretaría de Marina” (art. 2 letra a). Para llevar a la práctica la zonificación que indica la Política, el Gobierno mediante el Instructivo Presidencial Of. N° 1 de fecha 31 de Enero de 1997, encomendó a los Intendentes Regionales que elaboraran

¹⁰⁰ ALESSANDRI, A. “et al”. 1991., op. cit., pp.110-112.

un Estudio de Zonificación de los Sectores Costeros y además les impartió la instrucción de constituir las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC) en base a un Reglamento de Funcionamiento Interno. Dentro de este contexto destaca el denominado Proyecto "Ordenamiento Territorial de la Zona Costera, Región del Bío Bío", iniciativa del [Gobierno Regional de la Región del Bío Bío](#), que cuenta con el apoyo y asesoría técnica del Gobierno Alemán, a través de la [Agencia de Cooperación Técnica GTZ](#), generando como uno de sus resultados la propuesta de Zonificación del Borde Costero mediante el proyecto piloto de 3 comunas costeras, San Pedro de la Paz, Coronel y Lota. Esta experiencia fue recogida por la XIª Región, quienes firmaron igualmente un convenio para desarrollar un programa denominado "Transferencia para el Ordenamiento Territorial de Aysén", el cual tiene como propósito elaborar un plan de desarrollo de ordenamiento territorial para esa región. Como resultado de este trabajo se presentó la Propuesta de Zonificación del Borde Costero de la Región de Aysén, la que fue aprobada en forma unánime en la reunión de la Comisión Nacional efectuada el día 27 de noviembre de 2002; en ella se crean zonas preferenciales -pero no exclusivas- para el desarrollo de áreas productivas y de preservación (pesca artesanal, acuicultura y turismo), sin embargo, este trabajo aún no ha sido legalizado, pero se espera muy pronto el Presidente de la República dicte el decreto respectivo que apruebe la zonificación del borde costero de la región de Aysén, siendo de esta forma la primera región de nuestro país que contará con una definición de usos y actividades del borde costero.

D.F.L. 292, LOC Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante le otorga jurisdicción sobre el mar territorial, las aguas interiores de golfos, bahías, estrechos y canales cualquiera sea la distancia que exista entre sus costas, las playas, los lagos de dominio público y los ríos navegables, todas las construcciones que se internen en las aguas marítimas, fluviales y lacustres y sobre la extensión de 80 metros de ancho en los bienes nacionales y fiscales, medidos desde la costa u orilla de mar, riberas de lagos o de ríos navegables hasta tierra firme y caletas. A su vez, tiene facultades de fiscalización y control de estos terrenos.

D.S. N° 430, de 1992, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura, en relación al uso de territorio del borde costero, regula en su Título VI, párrafo I, las concesiones y autorizaciones de acuicultura. En efecto, su artículo 67 señala que en las áreas de playa de mar, terrenos de playas fiscales, porciones de agua y fondo, y rocas, dentro y fuera de las bahías, y en los ríos y lagos, que sean navegables por buques por más de 100 toneladas de registro grueso, fijadas como apropiadas para el ejercicio de la acuicultura, por uno o más decretos supremos, expedidos por el Ministerio de Defensa Nacional, existirán concesiones de acuicultura para actividades acuícolas. Por su parte, el D.S. 550/93, Reglamento sobre limitaciones a las áreas de concesiones o autorizaciones de acuicultura, establece limitaciones a las áreas que se conceden, considerando las dimensiones y naturaleza de los elementos que se utilicen en la actividad acuícola. Por otro lado, la ley, en su artículo 48 letra d), establece que en la franja costera de cinco millas marinas que señala el artículo 47 (terreno para pesca artesanal), como en las aguas terrestres e interiores, además de las facultades generales de administración de los recursos hidrobiológicos, podrán establecerse, por decreto supremo del Ministerio de Economía, áreas de manejo de recursos bentónicos, a los cuales podrán optar las

organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidos.¹⁰¹

¹⁰¹ CONAMA. Gobierno de Chile. Editora Marie Claude Plumer Bodin. 2001. Programa de Armonización y de Sistematización de la Normativa Ambiental Chilena: 1ª Etapa. Santiago, Comisión Nacional del Medio Ambiente. p.83.

Por otra parte, esta ley establece, entre otras normas, las facultades de conservación de los recursos hidrobiológicos. A tal fin, se crean en la ley los parques marinos, definidos como áreas específicas y de limitadas destinadas a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelar áreas que aseguren la mantención y diversidad de especies hidrobiológicas, como también aquellas asociadas a su hábitat. Los parques marinos quedarán bajo la tuición del SERNAP y en ellos no podrán efectuarse ningún tipo de actividad, salvo aquellas que se autoricen con propósitos de observación, investigación o estudio.

También en dicha ley se contemplan las reservas marinas, definidas como áreas de resguardo de los recursos hidrobiológicos, con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo. Estas áreas quedarán bajo la tuición del SERNAP y sólo podrán efectuarse en ellas actividades extractivas por períodos transitorios previa resolución fundada de la Subsecretaría de Pesca.

Cabe destacar que el artículo 48 de la Ley de Pesca señala que en la franja costera de 5 millas marinas como en las aguas terrestres e interiores podrán establecerse reservas marinas por decreto supremo del Ministerio de Economía, previos informes técnicos de los organismos competentes.

Ley General de Urbanismo y Construcciones, D.F.L. 458/76 (LGUC), dispone en su artículo 64 que en las áreas urbanas, los bienes nacionales de uso público que correspondan a terrenos de playa o riberas de mar, de ríos y de lagos navegables, se usarán en concordancia con lo dispuesto en el Plan Regulador.

Ley 18.362, que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), establece que las unidades de manejo que conforman el SNASPE pueden incluir porciones de mar, terrenos de playa fiscales o de playas de mar, en cuyo caso el decreto supremo que las establezca deberá ser firmado por el Ministerio de Bienes Nacionales, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Defensa. A su vez señala que corresponde a la CONAF la administración, vigilancia y control de las unidades de manejo y la elaboración de un plan de manejo para cada unidad.

3.3.3. Marco normativo en el ámbito de la contaminación de las aguas

Por tratarse de una materia que ha sido objeto de acabados estudios, sólo se hará una breve reseña a las instituciones y normas que la regulan. Al respecto cabe señalar que las instituciones con competencia directa en el control de la contaminación de las aguas son las siguientes:

- Comisión Nacional del Medio Ambiente
- Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante
- Ministerio de Obras Públicas
- Superintendencia de Servicios Sanitarios
- Dirección General de Aguas
- Ministerio de Salud
- Servicio de Salud
- Subsecretaría de Pesca
- Servicio Nacional de Pesca

Servicio Agrícola y Ganadero

Comisión Chilena de Energía Nuclear

Municipalidades

A partir de la dictación de la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente se deja a cargo a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) la coordinación de la gestión ambiental desarrollada por los organismos de la Administración del Estado, correspondiéndole actuar como órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias relacionadas con el medio ambiente (Ley N° 19.300, art. 7 letra c). A nivel regional, la coordinación debe ser ejercida por las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA), a través de las cuales se desconcentra territorialmente la CONAMA (Art. 80, inciso primero, Ley N° 19.300).

El Código de Aguas, cuerpo matriz en la regulación del recurso agua, no constituye una norma fundamental en el tema de contaminación, sino que se orienta principalmente a la regulación del aprovechamiento del recurso. En términos generales, no existe una normativa hídrica ambiental global, existiendo una sobreabundancia y falta de sistematización de normas, debido fundamentalmente a la dictación acumulativa en el tiempo de normas que regulan el tema en algunos de sus aspectos, sin hacerse cargo en todos los casos, de derogar expresamente aquellas disposiciones que ya no se aplican o que son contradictorias, o que simplemente, se trata de normas que han reiterado para casos particulares las disposiciones establecidas en términos generales, además del múltiple origen sectorial de ellas.¹⁰²

Asimismo, la legislación nacional ha discurrido sobre la base de establecer mandatos y prohibiciones aplicables genéricamente tanto a aguas marítimas como continentales, así una multiplicidad de disposiciones tratan en forma genérica en torno a la contaminación de cuerpos corrientes o masas de agua, haciendo referencia a ríos, lagos, lagunas “o cualquier masa de agua”.

Sin perjuicio de ello, la legislación ambiental relevante en materia del control de la contaminación hídrica la constituyen en primera instancia la Constitución Política de la República¹⁰³ y la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, esta última estableciendo los instrumentos de política, siendo fundamentales en esta materia, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Título II, Párrafo 2°, arts. 8 al 25), las normas de calidad ambiental (Título II, Párrafo 4°, art. 32), normas de emisión (Título II, Párrafo 5°) y planes de prevención y descontaminación (Título II, Párrafo 6°, arts. 44 al 48); por otra parte esta ley es fundamental al regular la llamada Comisión Nacional del Medio Ambiente, sus órganos, funciones y ámbito de competencia, la que juega un rol esencialmente conductor de la gestión ambiental nacional y coordinador de las acciones emprendidas por los organismos sectoriales.

Son asimismo normas relevantes en el tema de la **contaminación de las aguas marítimas**, entre otras, la Ley de Navegación (D.L. 2.222 de 1978) y el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática (D.S. 1/92), las cuales regulan las siguientes materias y/o factores que pueden incidir en la contaminación marina:

Vertimientos de hidrocarburos y otras sustancias

¹⁰² CONAMA. Gobierno de Chile. Editora Marie Claude Plumer Bodin. 2001., op. cit., p.113.

¹⁰³ Constitución Política de la República, artículo 19 N° 8.

Descarga de hidrocarburos en puertos y terminales marítimos, y su almacenamiento (asimismo el Decreto Supremo N° 660, Reglamento sobre Concesiones Marítimas prescribe estrictas medidas de seguridad respecto del almacenamiento de combustibles)

Descarga de aguas sucias y vertimientos de basuras provenientes de naves y artefactos navales

Descargas provenientes de fuentes terrestres. Como se señaló, la legislación vigente no ha establecido regímenes estatutarios o regulatorios diferentes para la contaminación de aguas marinas y aguas continentales. Por el contrario, las diferentes disposiciones discurren en forma genérica, en torno a la contaminación de cuerpos corrientes o masas de agua, haciendo referencia a ríos, lagos, lagunas “o cualquier masa de agua”. Es así como el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática (D.S. 1/92) distingue entre descargas directas e indirectas a las aguas de la jurisdicción nacional de sustancias contaminantes.¹⁰⁴

Respecto de las descargas provenientes de fuentes terrestres se puede subdistinguir entre:

Descargas de aguas servidas, materia regulada en el artículo 14 del Reglamento de Sanidad Marítima, Aérea y de las Fronteras (D.S. 263/85) y el artículo 73 del Código Sanitario (D.F.L. N° 725/67)

Descarga de residuos líquidos de origen industrial, normas fundamentales en esta materia son el Código Sanitario (D.F.L. N° 725/67, artículo 73), el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática (D.S. 1/92, art. 136). La Ley 18.902, Ley Orgánica de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), que otorga a este organismo el control de los residuos industriales líquidos (RILES). Este rol fue reafirmado por la Ley N° 19.821, publicada el 24 de agosto de 2002, que modificó la Ley N° 18.902 y derogó la Ley N° 3.133, sobre Neutralización de Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales. Esta modificación y derogación tuvo por objeto desburocratizar la tramitación administrativa para la aprobación e instalación de una actividad generadora de residuos industriales (RILES), ello en razón de que la Ley N° 3.133, del año 1916, y su Reglamento establecían las normas a que debían someterse los establecimientos industriales para neutralizar los residuos líquidos provenientes de su funcionamiento y que contuvieran sustancias nocivas a la bebida o al riego. Sin embargo, con la dictación de la Ley 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, a través de “Sistema de Evaluación de

Impacto Ambiental” (artículo 10 letra o)¹⁰⁵ se obliga al interesado a obtener, previo a la ejecución de determinados proyectos o actividades, la autorización necesaria para el desarrollo de los mismos (desde un punto de vista ambiental), dentro de los cuales se encuentra el tratamiento de los riles, los que se consideran un tipo de “proyecto

¹⁰⁴ Por descarga directa a las aguas entiende que es aquella proveniente de faenas instalaciones, desagües públicos o particulares, industriales agrícolas u otros, fijos o móviles, y cuyas descargas son evacuadas directamente a las aguas marinas o lacustres a través de ductos, canales artificiales, emisarios submarinos y otros (Art. 137); y por descarga indirecta, aquéllas que son evacuadas directamente a los ríos y demás corrientes de agua de la República que puedan, a través de aquéllos, llegar a las aguas marítimas o lacustres (Art. 138).

¹⁰⁵ Ley 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente en su artículo 10 letra o) señala entre los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental y que por lo tanto deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental a los “Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos”.

de saneamiento ambiental". La aplicación de los textos en referencia significaba en la práctica que un industrial debía recurrir, como cuestión previa, ante diversas instancias administrativas para poner en funcionamiento sus procesos productivos, lo que se traducía en una duplicidad de gestiones y trámites, con los consiguientes costos para el Estado, como para los propios interesados en llevar a cabo una labor productiva. Por otra parte, mediante la dictación de la Ley N° 19.821 se modifica la Ley N° 18.902 que creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios y que confirió a este organismo el control y fiscalización de las descargas de los residuos líquidos industriales, mediante su modificación se busca disponer legalmente de los medios necesarios para verificar la infracciones, dar fe de ellas, ordenar las medidas correctivas y aplicar sanciones de multa o clausura, según el caso.

Finalmente, están las **Normas de Emisión** vigentes que regulan los contaminantes asociados a las descargas de riles dependiendo del lugar de descarga de la empresa generadora de riles. Las Normas de Emisión definen los contenidos máximos de cada elemento contaminante posible de estar presente en los efluentes de los distintos establecimientos. En relación a la contaminación de las aguas marítimas la Norma de Emisión vigente se encuentra contenida en el Decreto Supremo 90/00, que regula Todo Tipo de Descargas a Aguas Marinas Y Continentales Superficiales, la cual se encuentra vigente desde el 03 de septiembre de 2001.

Respecto de las atribuciones de fiscalización de los diversos organismos involucrados en este tema, se entienden distribuidas entre la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) y los respectivos Servicios de Salud, según corresponda, aparte de las Concesionarias Sanitarias.

Junto con las normas señaladas y vinculadas al tema de la **contaminación de las aguas marítimas** se encuentran el D.F.L. 208/78, la Ley de Pesca y Acuicultura N° 18.892, Reglamento de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República (D.S. N° 340/41), Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento, Transporte y Expendio de Gas Licuado (D.S. N° 29/86), Reglamento de Seguridad para la Distribución y Expendio de Gas de Ciudad (D.S. N° 93/85), Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento, Refinación, Transporte y Expendio al Público de Combustibles Líquidos derivados del Petróleo (D.S. N° 90/96), textos jurídicos que establecen las disposiciones esenciales para esta área (mandatos y prohibiciones; responsabilidades; competencias; sanciones y permisos). El Decreto 475, de 1994 de la Subsecretaría de Marina, establece la Política Nacional de Uso de Borde Costero del Litoral de la República y crea la Comisión Nacional sobre la materia. Se aplica en los terrenos de playa fiscales ubicados dentro de una franja de 80 metros de ancho, medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral, en las playas, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores y en el mar territorial de la República.

En cuanto a la legislación que regula la **contaminación de las aguas continentales**, ésta es básicamente la misma que la ya reseñada, puesto que como se indicó nuestra legislación ha discurrido sobre la base de establecer mandatos y prohibiciones aplicables genéricamente tanto a aguas marítimas como continentales. A riesgo de incurrir en la reiteración se hará una breve sistematización de la normativa aplicable a la contaminación de las aguas continentales. En esta materia son fundamentales la llamada Ley de Navegación (D.L. N° 2.222, art. 142), el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática (D.S. 1/92, arts. 139 y 140), el Código Sanitario (art. 73), la Ley General de Servicios Sanitarios (D.F.L. 382, art. 45).

Respecto de la descarga de residuos líquidos de origen industrial (RILES) en las aguas continentales se da por reproducido lo señalado en relación a esta materia al referirnos a la contaminación de las aguas marítimas, agregando que la **Norma de Emisión vigente para las descargas a aguas continentales** se encuentra en el D.S. 90/00, Norma que regula Todo Tipo de Descargas a Aguas Marinas y Continentales Superficiales, publicada en el Diario oficial el 07 de marzo de 2001 y que se encuentra vigente desde el 3 de septiembre de 2001, mientras que respecto de las aguas subterráneas la **Norma de Emisión que regula la Descarga de Residuos Industriales Líquidos a Aguas Subterráneas** entró en vigencia el 17 de enero de 2003, mediante D.S. 46/02, y que tiene como objetivo prevenir su contaminación, mediante el control de los contaminantes que se infiltran a través del subsuelo a los acuíferos, los cuales son de vital importancia, especialmente en los sectores rurales del norte de Chile, puesto que constituyen un importante suministro de agua para dichas zonas, así como son utilizadas en la agricultura, industria y minería del país. De acuerdo a la norma de emisión a aguas subterráneas, las concentraciones máximas permitidas están relacionadas con la “vulnerabilidad intrínseca del acuífero”, es decir, la rapidez con la que un contaminante se puede trasladar hasta el cuerpo de agua subterráneo. Si la vulnerabilidad es calificada por la Dirección general de Aguas como alta, sólo se podrá disponer residuos líquidos mediante infiltración, cuando la emisión sea de igual o mejor calidad que la del contenido natural del acuífero. En los casos que sea calificada como media o baja, deberán cumplir con los límites de emisión establecidos en la norma. Independiente del grado de vulnerabilidad del acuífero, no se podrá emitir directamente a la zona saturada, salvo que la descarga sea de igual o mejor calidad que la del contenido natural. La nueva exigencia legal da como plazo tres años, desde su entrada en vigencia, para cumplir con los límites máximos permitidos, a aquellas fuentes que vierten en acuíferos de baja y mediana vulnerabilidad; y dos años, desde su entrada en vigencia, para aquellas que emiten a aguas de alta vulnerabilidad. La fiscalización para el cumplimiento de estas exigencias estará a cargo de la Superintendencia de Servicios Sanitarios y los Servicios de Salud, según corresponda. Finalmente, cabe destacar que esta norma no será aplicable a las labores de riego, a los depósitos de relave y a la inyección de las aguas de formación, a los pozos de producción en yacimientos de hidrocarburos. Por su parte el D.S. 609/98 del Ministerio de Obras Públicas establece las Normas de Emisión para la Regulación de Contaminantes asociados a las Descargas de Residuos Industriales Líquidos a Sistemas de Alcantarillado, publicada en el diario oficial el 20 de julio de 1998, modificada por D.S. 3.592/00., y que define las cantidades máximas de contaminantes que las industrias pueden descargar a las redes de alcantarillado.

Otras normas que dicen relación con la contaminación de las aguas continentales son el Reglamento General de Alcantarillados Particulares (D.S. 236/26 y sus modificaciones, art. 5); Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo (D.S. 745/92, reemplazando por el D.S. 594/99, del Ministerio de Salud); el Reglamento sobre Sistema de Tratamiento Primario de Aguas Servidas mediante Estanques Sépticos Prefabricados (D.S. 288/69); Reglamento de Prestación de Servicios Domiciliarios de Agua Potable y Alcantarillado (D.S. 326/84); el D.L. 3.557 de 1981, que Establece Disposiciones sobre Protección Agrícola. En relación a los desechos de la pesca o de la acuicultura, esta materia se encuentra regulada por la Ley 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura, establece entre otras normas, las facultades de conservación de los recursos hidrobiológicos, y el reglamento del DFL 34/31, sobre la Industria Pesquera y sus Derivados (D.S. 1.584/34), y en lo concerniente a los desechos agrícolas y pecuarios, la materia se encuentra regulada por el D.L. 3.557 de 1981, sobre Protección Agrícola y el DFL 208/53, que crea el Consejo Consultivo de Pesca y Caza.

3.4. Legislación sobre ordenamiento territorial, suelos y humedales

3.4.1. Legislación sobre ordenamiento territorial

Debido a que algunos sitios de humedales se encuentran insertos en zonas urbanas o de expansión urbana, y por ello siendo posible la colisión de intereses contrapuestos que pueden manifestarse en tales áreas, resulta necesario indicar la normativa básica aplicable a este respecto.

Los textos jurídicos fundamentales son:

Ley General de Urbanismos y Construcciones, el D.F.L 458/76 (LGUC), otorga al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la planificación urbana del país.

Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, el D.S. 47/92

Ambas disposiciones, entre otras materias, regulan el contenido y requisitos de los instrumentos de planificación territorial (IPT), que distingue entre:

planificación urbana nacional, correspondiéndole al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional (artículo 29 LGUC). A diferencia de los planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores intercomunales y planes reguladores comunales, en que la LGUC y su Ordenanza expresamente exige un análisis a aquéllas áreas del territorio que presentan características especiales en razón de aspectos ambientales, la legislación no se refiere a este aspecto cuando regula la “Planificación Urbana Nacional”.

planificación urbana regional, conforme a lo dispuesto en los artículos 30 y ss. de la LGUC, es aquella que “orienta el desarrollo de los centros de las regiones”, y se realiza por medio de un plan regional de desarrollo urbano, confeccionado por los Seremis de Vivienda y Urbanismo y aprobado por el Ministerio de Vivienda, previa autorización del Intendente.

Por otra parte, la Ley N° 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, establece que en la administración interna de las regiones, los gobiernos regionales deberán observar como principio básico el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural. Además dentro de las funciones del Gobierno Regional, en materia de ordenamiento territorial, establece la de fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;

planificación urbana intercomunal (PRI), conforme a lo dispuesto en los artículos 34 y ss. de la LGUC, es aquella que “regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana”, y se realiza por medio del plan regulador intercomunal o del plan regulador metropolitano -tratándose de áreas que sobrepasan los 500.000 habitantes-, confeccionados por los Seremis de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las municipalidades y aprobados por el Ministerio de Vivienda, previa autorización del Intendente. La OGUC establece en su artículo 2.13 que el PRI estará conformado por: 1) Memoria explicativa, que contenga el diagnóstico del área en estudio, indicando las áreas que presentan rasgos distintivos por su diversidad biológica, por la fragilidad de sus ecosistemas en zonas costeras, marítimas, fluviales o lacustres,

zonas de media y alta montaña y cuencas superiores de cursos superficiales de agua, entre otros; 2) Ordenanza, que contenga las disposiciones reglamentarias del PRI referidas entre otras, a las distintas áreas que se determinan, a sus respectivos sectores urbanos, de extensión urbana, de desarrollo prioritario, de restricción de riesgo, zonas de protección de los recursos significativos como agrícola, minero, forestal, paisaje, costa marítima, fluvial o lacustre, entre otros; 3) Planos, que expresen gráficamente, entre otros, límites de extensión urbana, zonificación general, áreas de riego para los asentamientos humanos, zonas de interés silvoagropecuario, áreas de valor natural, zonas de protección costera, marítima, fluvial o lacustre;

planificación urbana comunal (PRC), la LGUC dispone en su artículo 41 que es “aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de los centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social”, y se realiza por medio del plan regulador comunal, confeccionado por la municipalidad respectiva.

Los planes reguladores comunales están constituidos por un conjunto de normas, que comprenden, entre otras, las siguientes materias: uso del suelo o zonificación, fijación de límites urbanos, localización de equipamiento comunitario, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la extensión de la ciudad.

A su vez la OGUC establece que el PRC estará compuesto, entre otros, de una Memoria explicativa, que contenga el diagnóstico del territorio comunal y aquellos sectores o zonas que requieran ser protegidos para resguardo de sus características singulares tales como zonas de protección costera y bordes costeros, marítimos, fluviales y lacustres, sectores cordilleranos asociados a recursos paisajísticos y ecosistemas, sectores altos de cuencas hidrográficas, aquellos de interés silvoagropecuario, y los de conservación histórica o ligados a Monumentos Nacionales.

Reviste importancia la circunstancia que los planes reguladores comunales fijen los límites urbanos, ya que fuera de dichos límites el uso del suelo es únicamente agrícola o rural, lo que significa que no se pueden desarrollar en ellos proyectos de urbanización o construcción, ello sin perjuicio de las autorizaciones especiales de cambio de uso de suelo establecidas en el artículo 55 de la LGUC.

Finalmente, para desarrollar un proyecto en un área determinada rural o urbana, en condiciones distintas a las fijadas por los IPT, el interesado deberá someter a la aprobación de la autoridad un Plan Seccional.

Se critica respecto de la legislación existente en lo relativo planificación territorial la ausencia de planificación del territorio rural, ya que sólo se regula lo concerniente al uso de los espacios urbanos. Este vacío normativo trae como consecuencia que los Gobiernos Regionales y las Municipalidades no cuente con instrumentos para planificar de manera integral la totalidad de su territorio, sin perjuicio que el procedimiento de Cambio de Suelo (art. 55 LGUC) ha permitido contar con un instrumento para autorizar la localización en predios rústicos de actividades con fines distintos al agropecuario o para controlar y regular la generación de asentamientos con características urbanas en el área rural, al margen de toda planificación, como ocurre con la aplicación del D.L. 3.516.¹⁰⁶

Habría que agregar, por otro lado, que a nivel provincial y local debieran integrarse por parte de Ministerio de Vivienda y Urbanismo todas aquellas áreas ecológicamente importantes, incluyendo los humedales, en los Planes Regionales Intercomunales estableciendo Zonas de Protección Ecológica y normando su uso y manejo de acuerdo

¹⁰⁶ CONAMA. Gobierno de Chile. Editora Marie Claude Plumer Bodin. 2001., op. cit., p.84.

a sus características intrínsecas. En el mismo sentido, sería importante a nivel de Municipalidades que en el Plan Regulador Comunal se incluyeran en las Zonas de Protección Ecológica Comunal los humedales como sitios prioritarios de conservación.

Evaluación de impacto ambiental en los instrumentos de planificación territorial, conforme a la **Ley 19.300, artículo 10, letra h)**, los planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, al igual que los proyectos industriales e inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas, deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental.

Ley Orgánica de Municipalidades, en que se fija el estatuto jurídico y el régimen administrativo comunal, y entre sus funciones permite aplicar las normas legales y técnicas que previenen el deterioro ambiental.

D.S. 718, de 1977, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sobre Comisión Mixta de Agricultura, Urbanismo, Turismo y Bienes Nacionales, en cuyo artículo 4 se dispone que es función de esta Comisión tomar conocimiento de las disposiciones, normas y planes de ordenamiento y desarrollo físico para ser aplicadas en áreas urbanas o rurales que tengan importancia turística.

Código Sanitario, artículo 85, que dispone que los planes reguladores comunales e intercomunales no pueden ser aprobados sin previo informe favorable del Servicio de Salud local, respecto de materias sobre emplazamiento y ubicación de ciertos establecimientos de riesgo sanitario.

Código Sanitario, artículo 73, en que se prohíbe descargar aguas servidas en ríos y lagunas o cualquier otra fuente o masa de agua que sirva para balneario, sin que antes se proceda a su depuración. Facultándose al efecto a la autoridad sanitaria para ordenar la inmediata suspensión de las descargas y exigir el tratamiento satisfactorio de dichas aguas a fin de impedir toda contaminación.

3.4.2. Normas relevantes en materia de suelos y humedales

Ley 18.378 de 1984, Artículo 3, que faculta al Presidente de la República, por decreto del Ministerio de Agricultura, para crear “Distritos de Conservación de suelos, bosques y aguas”. A la fecha no se ha creado ningún Distrito de Conservación, por lo que este mecanismo no ha sido operativo.

Programa de incentivos para la recuperación de suelos degradados. Su aplicación se inició en 1996 sobre la base de una glosa de la Ley de Presupuestos y un reglamento dictado por el Ministerio de Agricultura. En 1999 se formalizó en virtud del artículo 3 de la Ley N° 19.604 de 1999, que faculta al Presidente de la República para establecer un Sistema de Incentivos y fijó determinados parámetros para el otorgamiento de los mismos. A su vez el D.F.L. N° 235 de 1999, del Ministerio de Agricultura desarrolló el esquema jurídico básico del Sistema de Incentivos. Este Sistema de Incentivos se establece con el fin de estimular la ejecución de prácticas destinadas a la recuperación de suelos degradados. Para tales efectos se entiende por “suelos degradados” los que por la carencia de fósforo, exceso de acidez, niveles de erosión, deterioro de la cubierta vegetal o presentar otras limitaciones físicas, químicas o estructurales para su ocupación, no pueden ser utilizados eficientemente de modo sustentable en la producción agropecuaria. Esta D.F.L. N° 235 establece y regula el procedimiento de postulación, adjudicación y aplicación de los incentivos respectivos, los que consistirán, en términos generales, en una bonificación estatal de los costos

netos de las prácticas de manejo y recuperación de los suelos que deban implementarse con tales fines. Entre estas prácticas, específicamente, se considera la recuperación y establecimiento de cubiertas vegetales permanentes, la exclusión de usos de áreas de protección y la regulación de cauces.

Ley 19.300, artículo 39, que dispone que la ley velará porque el uso del suelo se haga en forma racional, a fin de evitar su pérdida y degradación.

D.L. 3.557/81, sobre Protección Agrícola, prevé de forma expresa la situación de los establecimientos industriales, fabriles o mineros que contaminen o puedan contaminar las tierras agrícolas.

Ley 11.402, Sobre Obras de Defensa y Regularización de Riberas y Cauces.

Legislación sobre flora y fauna con repercusión en los Humedales

D.L. 656/25, Ley de Bosque, cuyo texto modificado fue fijado por el D.S. 4.363/31, del Ministerio de Tierra y Colonización, y cuya última modificación fue dispuesta por la Ley 18.959. En su artículo 5º prohíbe la corta de árboles y arbustos nativos situados a menos de 400 metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros y los situados a menos de 200 metros de sus orillas, desde el punto en que la vertiente tenga origen hasta aquel en que llegue el plan. Prohíbe asimismo la corta o destrucción del arbolado situado a menos de 200 metros de radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos no regados

D.L. 701/74, sobre Fomento Forestal, cuyo texto fue reemplazado por el D.L. 2.565/79, y cuya última modificación fue dispuesta por la Ley N° 19.561. Se señala que esta norma debiera incorporar como objetivo la subvención a la forestación en riberas y cauces de ríos pues, al no existir un instrumento para la recuperación de estas tierras, se desincentiva la prevención y el restablecimiento de dichas zonas.¹⁰⁷

El 701/74, sobre Fomento Forestal subsidia las plantaciones forestales, devolviendo al propietario el 75 por ciento, y en determinados casos hasta el 90 por ciento, de los costos de las plantaciones forestales y libera del impuesto territorial a sus propietarios. Gracias a este subsidio, las plantaciones forestales se expandieron rápidamente en la zona central y sur central de Chile desde 200 mil hectáreas en 1974, a 2.1 millones de hectáreas en 1996 (CONAF, 1997).¹⁰⁸ Este subsidio incrementó la sustitución de bosque nativo por plantaciones de *Pinus radiata* y/o *Eucalyptus spp.*, dando lugar a un monocultivo forestal, que además de impactar las napas subterráneas y fuentes de agua dulce, ha generado un empobrecimiento de los suelos, necesidades de fertilización y el uso de pesticidas, impactando la calidad de las aguas, lo que incide indirectamente respecto de los humedales. Además se señala que, "dentro de las principales amenazas al funcionamiento de los lagos del sur de Chile, se encuentra el cambio de uso de los suelos. La deforestación y el cambio del bosque nativo por tierras cultivables y/o de uso ganadero, provocan una fuerte pérdida del poder interceptor de aguas lluvias que posee la vegetación, lo que aumenta tanto

¹⁰⁷ CONAMA. Gobierno de Chile. Editora Marie Claude Plumer Bodin. 2001., op. cit., p.216.

¹⁰⁸ LARRAÍN, S., MENOTTI, V. 1998. Implicancias de la globalización económica y el libre comercio sobre la biodiversidad y los bosques de Chile. En: DEFENSORES DEL BOSQUE CHILENO (Eds.) La Tragedia del Bosque chileno. Santiago, Ocho Libros Editores Ltda. p.332.

la erosión como el arrastre de material orgánico contenido en el suelo. Esto aumenta la entrada y acumulación de nutrientes en los lagos, lo que puede generar un gran aumento de la concentración de fósforo, causa principal de eutroficación de muchos de los lagos europeos. En consecuencia, habría una estrecha asociación entre los cuerpos de agua y el bosque nativo circundante.”¹⁰⁹

Por otra parte, se señala que, “los efectos de la sustitución sobre la producción de las aguas en las cuencas, se traduce en una menor producción de agua durante los períodos estivales, equivalente a un 28 por ciento menor que en las áreas cubiertas con especies nativas.”¹¹⁰ Asimismo, “la calidad de las aguas en las cuencas reforestadas con pino pareciera ser menor, ya que tiene un mayor contenido de sedimentos en suspensión, aproximadamente un 36 por ciento más que en cuencas con cobertura nativas.”¹¹¹

Habría que agregar que el D.L. 701 señala específicamente en su artículo 12 letra a), entre las actividades susceptibles de ser bonificadas “la forestación en suelos frágiles, en **ñadis** o en áreas en proceso de desertificación (...);” como se indicó, los suelos ñadis constituyen un tipo de humedal definido en el artículo 1, letra i del D.S. 193/98 del Ministerio de Agricultura, cuyo drenaje puede ser objeto de bonificación en virtud de la Ley 18.450, que “Aprueba Normas para el Fomento de la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje”, y por otro lado, de acuerdo a lo transcrito, las actividades dirigidas a su forestación también pueden ser objeto de bonificación, lo cual podría conllevar un doble perjuicio para estos humedales por los efectos adversos ya mencionados que implica su drenaje, así como la sustitución de bosque nativo por plantaciones de especies exóticas. Sin perjuicio de lo señalado, el Decreto Ley 701 es un cuerpo legal que podría usarse para fomentar la reforestación con bosque nativo, puesto que no distingue entre forestación con bosque nativo y plantación con especies exóticas.

Ley 19.473 , de 1996, Sobre Caza que sustituye texto de La Ley N° 4.601, sobre Caza, y artículo 609 del Código Civil, y el **D.S. 5/98** del Ministerio de Agricultura, Reglamento de la Ley de Caza.; determinan el régimen jurídico aplicable a la caza. Al respecto el artículo 1 señala que la ley se aplica a “la caza, captura, crianza, conservación y utilización sustentable de animales de la fauna silvestre, con excepción de las especies y los recursos hidrobiológicos (...)”. Es del caso mencionar el artículo 3, inciso 1 de la Ley N° 19.473 que prescribe “La prohibición de caza o captura de ejemplares de fauna silvestre catalogados como especies en peligro de extinción, vulnerables, raras y escasamente conocidas, así como de las especies catalogadas como beneficiosas para la actividad silvoagropecuaria, para la mantención del equilibrio de los ecosistemas naturales o que presenten densidades poblacionales reducidas.” El artículo 4 del Reglamento, por su parte, establece la nómina de estas especies. Por otra parte, el artículo 4 de la Ley de Caza señala que el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo expedido por medio del Ministerio de Agricultura, podrá prohibir temporalmente la caza o captura en determinadas áreas o sectores del territorio nacional, cuando así lo exija el cumplimiento de convenios internacionales, se produzcan situaciones catastróficas que afecten la fauna silvestre u otras que produzcan un daño ambiental.

Ley 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura.

¹⁰⁹ CLAUDE M. 1998. Astillas nativas o el arquetipo del crecimiento empobrecedor. En: DEFENSORES DEL BOSQUE CHILENO (Eds.) La tragedia del Bosque chileno. Santiago, Ocho Libros Editores Ltda. p.324.

¹¹⁰ OTERO L. 1998. Efectos de la sustitución de bosques nativos por plantaciones de especies exóticas en Chile. En: DEFENSORES DEL BOSQUE CHILENO (Eds.) La tragedia del Bosque chileno. Santiago, Ocho Libros Editores Ltda. p.296.

¹¹¹ OTERO L., op cit., p.296.

D.S. 96/96, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Reglamento de Procedimiento para la Importación de Especies Hidrobiológicas.

Régimen jurídico de los Humedales en áreas silvestres protegidas

La Convención Ramsar en su artículo 4.1 señala que:

“Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando **reservas naturales** en aquellos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia”.

Asimismo en la Recomendación 4.4 se insta a las Partes Contratantes a:

establecer redes nacionales de reservas naturales que incluyan humedales incluidos y no incluidos en la Lista.

establecer un marco legal adecuado o revisar los mecanismos legales existentes, para la definición, establecimiento y protección efectiva de reservas naturales de humedales.

desarrollar programas de educación ambiental vinculados a las redes de reservas de humedales.

desarrollar y aplicar planes integrales de manejo/gestión para las reservas de humedales.

Además en el artículo 4.5 de la Convención se establece que:

“Las Partes Contratantes fomentarán la formación de personal para el estudio, gestión y la custodia de los humedales”.

Por lo anterior en las Recomendaciones 4.5 y 6.5 se insta a las partes Contratantes entre otras cosas a:

establecer reservas especiales donde la educación sea el principal objetivo.

proporcionar cursos de capacitación nacionales y regionales a todos los niveles.

dedicar una parte substancial de los presupuestos a cursos de capacitación para la conservación de los humedales.

En el Plan Estratégico 1997-2002 se insta a las partes Contratantes a:

desarrollar **planes de manejo/gestión** para cada humedal incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional.

enviar copias de dichos planes de manejo/gestión a la Oficina, en particular aquellos relacionados con los sitios del Registro de Montreux.

establecer estructuras legales y administrativas adecuadas para la aplicación de los planes de manejo/gestión y de capacitación del personal.

aplicar las “Directrices para la planificación del Manejo de los sitios Ramsar y otros humedales”.

utilizar las directrices para revisar y, cuando sea necesario, actualizar los planes de manejo existentes.

Finalmente, vinculada con la obligación de crear reservas naturales y como consecuencia de ser los humedales altamente vulnerables a impactos negativos de acciones que ocurren fuera de los límites del sitio en sí, pero dentro de la cuenca hidrográfica o de la zona costera en que están ubicados, se requiere en diversas resoluciones y recomendaciones de la Conferencia de las Partes así como en el Plan estratégico 1997-2002 que se tomen diversas medidas para asegurar que las características ecológicas de los humedales no sean puestas en peligro, medidas que deben incluir:

la integración de los aspectos relativos a los humedales en los planes de uso del suelo y el manejo/gestión del agua.

manejo adecuado de toda la cuenca o de la zona costera en que está ubicado el humedal.

creación de zonas de amortiguamiento.

creación de corredores ecológicos que unan sitios Ramsar entre sí.

3.6.1. Sitios Ramsar en Chile

Cumpliendo con las obligaciones señaladas en los artículos 2.1, 2.4 y 4.1 de la Convención Ramsar, Chile al aprobarla como ley de la República en 1980 y promulgarla como tal a través del Decreto Supremo N° 771, del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1981 incorpora a la Lista de Humedales de Importancia Internacional el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, situado en el río Cruces, región de Los Lagos. Posteriormente, a fines de 1996, Chile designó seis nuevos sitios Ramsar, la mayoría incluidos en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE). No se encuentran en esta situación el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter y el Salar de Surire, que ha sido declarado Reserva Natural, y que por lo tanto son protegidos en forma especial. Tampoco forma parte del SNASPE el Salar de Huasco, tal vez el más desprotegido de los sitios Ramsar en Chile, ya que no posee una categoría complementaria de protección y que ha sido identificado por CONAF como Prioridad 1 (Urgente) para ser incluido en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Tabla 2 Listado de Sitios Ramsar en Chile

NOMBRE	REGIÓN	SUPERFICIE (há)	FECHA	TIPO DE HUMEDAL
Salar de Surire	Tarapacá I	15.858	02.12. 1996	Lacustre, estacional. Salar altiplánico seco y laguna salina
Salar de Huasco	Antofagasta II	6.000	02.12. 1996	Lacustre, estacional. Salar altiplánico intermitente
Salar de Tara	Antofagasta II	5.443	02.12. 1996	Lacustre permanente. Salar altiplánico
Sistema Hidrológico de Socor	Antofagasta II	5.016	02.12. 1996	Lagunas salobres permanentes
Complejo lacustre laguna Negro Francisco y laguna Santa Rosa	Atacama III	62.460	02.12. 1996	Lacustre, permanente. Salares altiplánicos
Humedal El Yali	Valparaíso V	520	02.12. 1996	Lacustre, palustre, costero. Lagunas costeras de agua dulce y salobre. Salinas artificiales
Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter	Los Lagos X	4.877	27.07. 1981	Ribereño, perenne con bañados intermareales

3.6.2. Inventario de Humedales de Chile

De acuerdo al resultado obtenido por el estudio “Catastro y Evaluación del Recurso Vegetacional Nativo de Chile”¹¹² un 5.9 % (4498060,7 ha) de las 75.662.560,8 hectáreas del territorio nacional están cubiertas por Humedales (Tabla N° 2, Gráfico N° 1). Mientras que la superficie del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, existentes a la fecha de comienzo del estudio indicado (septiembre de 1994), era de 13.952.478,9 hectáreas, de las cuales un 24,8% corresponde a Humedales, es decir, 3.464.585,8 hectáreas (Tabla N° 3).

Tabla 3 Superficie Nacional por Tipo de Uso ¹¹³

¹¹² PROYECTO CONAF-CONAMA-BIRF. 1999. Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile. Informe nacional con Variables Ambientales [en línea] Santiago, Chile. <<http://www.conaf.cl/html/recursos/catastro.html>>[consulta: 04 febrero 2003]

¹¹³ PROYECTO CONAF-CONAMA-BIRF., op. cit.

USO	SUPERFICIE (ha)	PORCENTAJE (%)
Áreas Urbanas e Industriales Terrenos Agrícolas Praderas y Matorrales Bosques Humedales Área desprovista de Vegetación Nieves y Glaciares Aguas Continentales Áreas No Reconocidas	182184 3814362,6 205296725,0 2637282,5 4192066,7 2462789,5	
TOTAL	75662560,8	100,0

114

Gráfico 1 Superficie Nacional por tipo de uso

Tabla 4 Distribución del uso actual del suelo en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres protegidas del Estado (SNASPE) ¹¹⁵

USO	SUPERFICIE (ha)	PORCENTAJE (%)
Bosques Humedales Nieves y Glaciares Área desprovista de Vegetación Praderas y Matorrales Aguas Continentales Áreas urbanas e Industriales Terrenos Agrícolas Áreas No Reconocidas	3.915.668,7 3.464.585,8	2831 24,8,2 2,276,957,2 2,65380,0 0,37.01
TOTAL	13.952.478,9	100,0

Por otra parte, el trabajo “Inventario de Humedales de la Región Neotropical”¹¹⁶ destinado a elaborar una lista preliminar de lugares que potencialmente pueden ser elegidos e incorporados, en base a los principios de la Convención Ramsar, al Listado de Humedales de Importancia Internacional, identificó respecto de Chile 50 posibles sitios aislados o también complejos de zonas húmedas, como es el caso de toda la región de los fiordos (44° a 53° de Lat.Sur) con una superficie estimada en 5.500.00 ha. El análisis se centró en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres protegidas del Estado (SNASPE) de la época. En el marco de las áreas silvestres, la superficie de entonces estaba cubierta por humedales en la siguiente proporción: Parques Nacionales, 47,2%; Reservas Forestales, 55,5%; Monumentos Nacionales y Santuarios de la Naturaleza, 53,1% y áreas proyectadas un 68%, las cuales correspondían en su mayoría a ambientes litorales marinos. Además se estableció que el 50,9% de la superficie de las áreas silvestres protegidas de Chile estaría cubierta por distintos tipos de humedales. Una revisión posterior, aún no publicada, de este trabajo¹¹⁷ incluyó 257 sitios, entregando valores biológicos, beneficios y amenazas de 18 sitios particulares y representativos de la geografía chilena. De esta revisión se concluyó que alrededor de 1.100 sitios podrían ser incorporados al Listado.

¹¹⁴ PROYECTO CONAF-CONAMA-BIRF., op. cit.

¹¹⁵ PROYECTO CONAF-CONAMA-BIRF. 1999., op. cit.

¹¹⁶ SCHLATTER, P. y ESPINOZA, L. 1986. Informes Nacionales. Chile. En: SCOTT, DEREK A. y MONTERRAT CARBONELL. Inventario de Humedales de la Región Neotropical. IWRB Slimbridge y UICN Cambridge. pp.112-139.

¹¹⁷ SCHLATTER, P., ESPINOZA, L. y VILINA, Y. 1998. Costas del Centro y Sur de Chile [en línea] Chile. < <http://www.wetlands.org/inventory/SAA/Body/15chile@.htm> > [consulta: 07 febrero 2003]

Asimismo, se indica¹¹⁸ que Chile cuenta con más de 2.000 sitios considerados como humedales, tanto naturales como artificiales, dentro de los cuales pueden destacarse los siguientes:¹¹⁹

300 vegas y bofedales en las regiones de Tarapacá y Antofagasta de acuerdo a la Dirección General de Aguas.

40 cuencas exorreicas amén de unas pocas endorreicas. Si se multiplican esas cuencas por al menos 100 ríos afluentes o tributarios, puede considerarse que existen unos 400 tipos de humedales fluviales.

El complejo archipelágico austral, desde la isla de Chiloé al sur, cuenta con innumerables fiordos, esteros, bahías, marismas, turberas y bosques húmedos que superan los 500 humedales potenciales.

Por último, en el ámbito de humedales artificiales, Chile posee al menos unos 380 embalses. En este mismo marco, la actividad agrícola con humedales considera al menos unos 400 pretilos/arrozales, especialmente entre las regiones del Maule y del Bio-Bio.

3.6.3. Del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas

Como la mayoría de los humedales chilenos incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional se encuentran dentro del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE) o la categoría de protección “Santuario de la Naturaleza” se hace necesario analizar el régimen jurídico a que se encuentran sometidos los humedales chilenos que se encuentran ubicados dentro de las denominadas Áreas Silvestres Protegidas.

3.6.3.1. Definición de Área Silvestre Protegida (ASP)

Es todo espacio natural, terrestre o acuático, que el Estado protege o maneja por ser único y representativo de la diversidad ecológica del país y por tener comunidades animales o vegetales, paisajes o formaciones geológicas, con el objeto de posibilitar la educación, investigación o recreación, y de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente (Gallardo, 1990).¹²⁰

Asimismo, la Ley N° 18.362¹²¹ ¹²² publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1984, y que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, define en

¹¹⁸ CUNAZZA P., C. 2000. op.cit.

¹¹⁹ CUNAZZA P., C. 2000. op.cit.

¹²⁰ MARDONES, G. y HENRÍQUEZ, C. 1996. Áreas Silvestres Protegidas de Chile. Comité Nacional pro Defensa de la Fauna y Flora. Voluntarios Áreas Silvestres Protegidas. Serie de Monografías, Documento de Trabajo N° 1. Santiago, Chile.

¹²¹ CHILE. Ministerio de Agricultura. 1984. Ley 18.362: Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, 27 diciembre de 1984.

¹²² La vigencia de la Ley N° 18.362 está supeditada a la plena vigencia de la Ley N° 18.348, mediante la cual se crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, entidad de derecho público llamada a continuar y suceder legalmente a la entidad de derecho privado denominada Corporación Nacional Forestal (artículo 39 Ley N° 18.362). Sin embargo, pese a haber sido promulgada y publicada en 1984 la Ley N° 18.348 aún no se encuentra vigente, por haber sido establecido que ello sólo tendrá lugar cuando sea publicado en el Diario Oficial el decreto en cuya virtud el Presidente de la República disuelva la corporación de derecho privado denominada Corporación Nacional Forestal o aquel en cuya virtud se apruebe su disolución. Estos

su artículo 2º las “Áreas Silvestres” como “Los ambientes naturales, terrestres o acuáticos, pertenecientes al Estado y que éste protege y maneja para la consecución de los objetivos señalados en cada una de las categorías de manejo contempladas en el artículo 3º”.

Mientras que para el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental las áreas protegidas son “cualquier porción de terreno, delimitada geográficamente y establecida mediante acto de autoridad pública, colocada bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental” (Art. 1 letra a) del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

3.6.3.2. Rol de las Áreas Silvestres Protegidas

En la actualidad las ASP constituyen una de las herramientas principales con que cuentan los países para la conservación de su biodiversidad. La principal función de las ASP consiste en proteger el patrimonio biológico natural existentes en los distintos países, para lo cual se establecen diferentes grados de protección que van desde el aprovechamiento sustentable de recursos naturales hasta la preservación estricta con exclusión de cualquier uso.

La conservación implica, por lo tanto, la preservación, el mantenimiento, la utilización sustentable, la restauración y la mejora del entorno natural.

Entre los fines de la conservación se encuentran:

mantener los procesos ecológicos esenciales, que tienen por finalidad conservar ecosistemas que son indispensables para la producción de alimentos, la salud y otros aspectos de la supervivencia humana. Entre estos sistemas vitales se encuentran los bosques protectores de cuencas hidrográficas, los sistemas agrícolas y los sistemas de costas y aguas continentales.

preservar la diversidad genética, que es una inversión necesaria para mantener y mejorar la producción agrícola, forestal y pesquera, para mantener en pie las opciones futuras, para protegerse contra los cambios ambientales perniciosos y para disponer de materia prima para numerosas inversiones científicas e industriales.

3.6.3.3. Beneficios de la existencia de Áreas Silvestres Protegidas

Beneficios ecológicos: garantiza el funcionamiento y evolución de los ecosistemas naturales, los cuales desempeñan una importante labor de regulación del medio ambiente y del equilibrio ecológico.

Beneficios económicos: constituyen áreas permanentes para el turismo, como también son fuente para la producción de bienes derivados de su manejo apropiado.

Beneficios sociales: permite el logro de objetivos recreativos y educativos que resultan fundamentales dentro de la escala valórica del ser humano, pues permite valorar y difundir principios de conservación, a través del acercamiento a ambientes naturales con escasa intervención humana, como también disfrutar de ambientes para el esparcimiento libres de contaminación.

decretos no han sido dictados ni publicados hasta la fecha. Por expresa disposición del legislador, sólo entró en vigencia el artículo 15 de la Ley 18.348, que faculta al Presidente de la República para fijar la planta del personal de la nueva corporación y para proceder a otros actos relacionados con su designación y encasillamiento. Esta situación es compleja, por cuanto la entrada en vigencia de la Ley 18.362, que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, se encuentra supeditada a la plena vigencia de la Ley N° 18.348, mediante la cual se crea Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables. En consecuencia, al no haber entrado en vigor la Ley N° 18.348, tampoco ha podido hacerlo la Ley N° 18.362.

Beneficios científicos: constituyen un importante banco genético para la investigación relativa a la producción de medicinas y alimentos, debido a la protección de la biodiversidad y los procesos ecológicos. Además, son centros de experimentación de tecnologías y manejo de recursos bajo un criterio de sustentabilidad.

Junto con lo anterior, debiera considerarse al establecer áreas silvestres protegidas, que ellas deben formar parte o estar insertas dentro de un sistema que las agrupe o interrelacione, ya que “la estructura ideal de un sistema de áreas protegidas debe corresponder a un conjunto coordinado, interrelacionado y armónico de categorías de manejo que, en forma individual, posean definiciones, objetivos y características muy precisas, especializadas y diferentes entre sí, y que al administrarse sus áreas protegidas individuales como conjunto se logre que el sistema funcione como un sólo ente y que posea la más amplia gama de posibilidades de manejo que sea recomendable, de acuerdo a los objetivos de conservación de un país”.¹²³ A partir de lo anterior se distinguen tres elementos esenciales dentro de un Sistema de Áreas Silvestres Protegidas:

Objetivos primarios de conservación: se refieren a los propósitos principales de un país respecto a la protección, mantenimiento, aprovechamiento sostenido o mejoramiento del ambiente natural, lo que permitirá definir las actividades prohibidas o permitidas en el conjunto de áreas silvestres protegidas.

Categorías de manejo: nombre genérico que se asigna a las áreas silvestres protegidas, cuya gestión se realiza de acuerdo a una determinada forma preestablecida, al definir distintas formas, tipos o estilos de manejo y administración de los recursos naturales, las que van desde una prohibición casi absoluta de la actividad humana hasta la posibilidad de utilizar sostenidamente los recursos naturales. En Chile la Ley N° 18.362 define una serie de categorías de manejo, que van desde la Reserva de Región Virgen hasta el Monumento Natural, además existe otra serie de categorías reconocidas en diversas leyes o establecidas en Convenios Internacionales.

Unidades de manejo: se refiere a las áreas silvestres protegidas propiamente tales, es decir, a la expresión territorial de las categorías de manejo. Deben poseer, a lo menos, algunos de los siguientes elementos básicos:

- ser representativas de los principales biomas del país
- contener ejemplos de la variedad biológica
- contener especies escasas o únicas, o de formaciones geológicas singulares
- estar unidas funcionalmente a sistemas biológicos, culturales económicos
- contener objetos, estructuras o emplazamientos de interés histórico o arqueológico
- ser necesarias para satisfacer las necesidades del hombre y su medio ambiente
- ser aptas para desarrollar planes de manejo sustentable de los recursos naturales
- ser adecuadas para programas de manejo de flora y fauna, y restauración de zonas degradadas

3.6.3.4. Sistema de Áreas Silvestres Protegidas y la protección a la biodiversidad en la legislación chilena

¹²³ ORMAZÁBAL, C. 1986. El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas en Chile. *En:* Flora y Fauna y Áreas Silvestres (1):10-15. Santiago, Oficina Regional FAO.

3.6.3.4.1. La protección a la biodiversidad en la Constitución

La Constitución Política de Chile asegura en su artículo 19 n° 8 “(...) el derecho a vivir en un 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”.

En consecuencia se delega al Estado la responsabilidad de fomentar, fiscalizar y controlar la acción de entidades públicas o privadas que interactúen con el medio ambiente. Cabe destacar que por tener esta norma una cobertura de carácter nacional, aunque carezca de toda referencia explícita de las ASP, resulta de suma importancia para la protección de éstas, aún cuando ellas cuenten con normativa adicional propia que vela por la protección de la diversidad biológica.

El Código Civil, por otra parte, tiene escasas referencias a la flora y fauna, además de inspirarse en un enfoque eminentemente patrimonialista ajeno a un propósito de protección jurídica de la diversidad biológica. Los artículos 537 y 738 del Código Civil de alguna manera se refieren al tema en cuestión, al consagrar la universalidad de hecho de los bosques, lo que obliga a conservarlos, reponiendo los árboles derribados.

3.6.3.4.2. Legislación específica relativa a la conservación del patrimonio natural

La legislación chilena que se preocupa de manera específica de la conservación del patrimonio natural puede clasificarse en tres tipos según el área silvestre protegida, las que a continuación se analizan:

Las pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)

3.6.3.4.2.1.1 Ley N° 18.362, que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado

La creación del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) en virtud de la Ley N° 18.362¹²⁴ data de diciembre de 1984, sin embargo, la vigencia de esta ley está supeditada a la plena vigencia de la Ley N° 18.348¹²⁵ (nota a pie de página N° 122), mediante la cual se crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, entidad de derecho público llamada a continuar y suceder legalmente a la entidad de derecho privado denominada Corporación Nacional Forestal, lo anterior según el artículo 39 de la Ley N° 18.362. Sin embargo, la Ley N° 18.348, pese a haber sido publicada en el Diario Oficial, aún no se encuentra vigente, por haberse establecido que ello sólo ocurrirá cuando sea publicado en el Diario Oficial el decreto mediante el cual el Presidente de la República disuelva la Corporación Nacional Forestal, de derecho privado, o aquel en cuya virtud se apruebe su disolución, decretos que aún no han sido dictados ni publicados.

¹²⁴ CHILE. Ministerio de Agricultura. 1984. Ley 18.362: Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, 27 diciembre de 1984.

¹²⁵ CHILE. Ministerio de Agricultura. 1984. Ley 18.348: Crea la Corporación la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, 19 octubre de 1984.

Pese a lo anterior el sistema está funcionando de hecho, siendo administrado actualmente por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), ya que mientras no entre en vigencia la Ley N° 18.362, esta materia se rige por la “Convención para la Protección de la Flora, la Fauna, y las Bellezas Escénicas de América”, suscrita en Washington en 1940, ratificada por el Senado y ordenada cumplir como Ley de la República por Decreto Supremo N° 531 de 1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ésta define las categorías de manejo parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes. La creación y desafectación de estas áreas silvestres protegidas del Estado se rige por el artículo 21 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977, sobre administración y disposición de bienes del Estado, que señala que tales áreas no podrán ser destinadas a otro objeto ni perderán esta calidad sino en virtud de un **decreto supremo del Ministerio de Bienes Nacionales**, previo informe favorable del Ministerio de Agricultura; de igual forma el artículo 8° de la Ley N° 18.362 señala que las unidades de manejo se crearán mediante decretos supremos expedidos a través de Ministerio de Bienes Nacionales, los que deberán llevar también la firma del Ministro de Agricultura y en ciertos casos el de Defensa Nacional (si en la unidad de manejo se incluyeran porciones de playa fiscales o de playas de mar); se seguirá el mismo procedimiento para alterar su cabida, modificar sus deslindes o proceder a su reclasificación (artículo 9, Ley N° 18.362), y perderán su calidad de tal en virtud del mismo procedimiento administrativo (artículo 10, Ley N° 18.362). De acuerdo a lo señalado y en lo concerniente a la posibilidad de que los parques nacionales sean alterados o pierdan su calidad de tal, el régimen prescrito por el Decreto Ley N° 1.939 de 1977 y la Ley N° 18.362 no se condicen con lo dispuesto por la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, en virtud de cuyas disposiciones los parques nacionales “(...)no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la **autoridad legislativa competente (...)**” (artículo 3, Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América).

Por su parte el Decreto Supremo N° 4.363 de 1931, que fija el texto refundido de la Ley de Bosques en su artículo 10 faculta al Presidente de la República, con el objeto de regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas y conservar la belleza del paisaje, para establecer “reservas de bosques” y “parques nacionales de turismo” en terrenos fiscales y también particulares que se adquieran por compra y expropiación. Este mismo artículo dispone en su inciso segundo que para lograr un mejor aprovechamiento de tales áreas, la Corporación Nacional Forestal podrá celebrar toda clase de actos y contratos que afecten a dichos bienes y ejecutar los actos que sean necesarios para lograr esa finalidad.

Junto con lo señalado por expresa disposición del legislador, sólo entró en vigencia el artículo 15 de la Ley N° 18.348, que faculta al Presidente de la República para fijar la planta del personal de la nueva corporación y para proceder a otros actos relacionados con su designación y encasillamiento.

Los objetivos de conservación establecidos por la Ley 18.362 son los siguientes:

Ecosistemas: mantener áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país o lugares con comunidades animales y vegetales, paisajes o formaciones geológicas naturales, a fin de posibilitar la educación e investigación y de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones animales, los patrones de flujo genético y la regulación del medio ambiente.

Flora y Fauna: mantener y mejorar recursos de la flora y fauna silvestre y racionalizar su utilización.

Suelo: mantener la capacidad productiva de los suelos y restaurar aquellos que se encuentran en peligro o estado de erosión.

Aguas: mantener y mejorar los sistemas hidrológicos naturales.

Paisaje y recursos naturales: preservar y mejorar los recursos escénicos naturales y los elementos culturales ligados a un ambiente natural.

Para el logro de los objetivos antes mencionados la Ley N° 18.362 establece cuatro Categorías de Manejo, que son:

Parque Nacional: área generalmente extensa, donde existan diversos ambientes, únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de autoperpetuarse, y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo. Su objetivo es la preservación de muestras de ambientes naturales, de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos, la continuidad de los procesos evolutivos y, en la medida compatible con lo anterior, la realización de actividades de educación, investigación y recreación.

Reserva Nacional: es un área cuyos recursos naturales es necesario conservar y utilizar con especial cuidado, por encontrarse degradados, por la susceptibilidad de éstos a sufrir degradación o por su importancia relevante en el resguardo del bienestar de la comunidad. Su objetivo es la conservación y protección del recurso suelo y de las especies amenazadas de la fauna y flora silvestre, la mantención o mejoramiento de la producción hídrica y el desarrollo y aplicación de tecnologías de aprovechamiento racional sustentable de la flora y fauna.

Monumento Natural: es un área generalmente reducida, caracterizada por la presencia de especies nativas de flora y fauna o por la existencia de sitios geológicos relevantes desde el punto de vista escénico, cultural, educativo o científico. Su objetivo es la preservación de muestras de ambientes naturales y de rasgos culturales y escénicos asociados a ellos, y en la medida que sea compatible con lo anterior, la realización de actividades de educación o recreación.

Reserva de Región Virgen: es un área donde existen condiciones primitivas de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de vehículos motorizados, y vedada a toda explotación comercial. Su objetivo es mantener dichas reservas inviolables en cuanto sea factible, excepto para la investigación científica debidamente autorizada y para la inspección por parte de la Corporación, para otros fines que estén de acuerdo con los propósitos para los cuales la reserva ha sido creada.

Además en la Ley N° 18362 se definen los conceptos de:

conservación: gestión de utilización de la biosfera por el ser humano, de modo que se produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero asegurando su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. La conservación comprende acciones destinadas a la preservación, mantenimiento, utilización sostenida, restauración y el mejoramiento del ambiente natural.

preservación: mantenimiento de la condición original de los recursos naturales de un área silvestre, reduciendo la intervención humana a un nivel mínimo.

Principales problemas que presenta el SNASPE

Respecto de las áreas pertenecientes al SNASPE existe una serie de problemas y limitantes que hacen vulnerable el sistema. A continuación se describen las principales

dificultades del SNASPE para abordar los objetivos nacionales en la conservación de la biodiversidad, son¹²⁶:

inadecuada representatividad ecológica y distribución territorial que presenta el SNASPE. Esto se vislumbra en el hecho de que 19 de las 85 formaciones vegetales del país no están representadas en el SNASPE y por otra parte las unidades de éste se distribuyen de manera inequitativa en términos territoriales, ya que un 84% de ellas se concentran en las regiones XI y XII. Lo grave de esta situación es que entre las regiones con menor grado efectivo de territorio protegido se encuentran algunas que contienen la mayor diversidad biológica del país en términos de endemismo de género y especies vegetales

escasas áreas protegidas marinas

escasez de recursos humanos (profesionales y guarda parques)

carencia de planes de manejo

falta de operatividad entre las unidades de gestión

la no entrada en vigencia de la Ley N° 18.362 que crea y regula el SNASPE

la posibilidad de que los parques nacionales sean alterados o pierdan su calidad de tal, de acuerdo al Decreto Ley N° 1.939 de 1977 y la Ley N° 18.362 por un simple acto administrativo, vale decir, por decreto supremo del Ministerio de Bienes Nacionales, previo informe favorable del Ministerio de Agricultura y no por acción de la autoridad legislativa competente como lo exige el artículo 3° de la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América

problemas presupuestarios y de financiamiento, lo que se traduce en insuficiencia de equipos y déficit de recursos de inversión

respecto del marco legal vigente no existe una clara definición de prioridades en lo que se refiere a objetivos y políticas de conservación de la biodiversidad en los parques y reservas incorporadas al SNASPE, frente a las numerosas solicitudes y actuales derechos de exploración y explotación minera, concesiones de acuicultura, maricultura o pesquería entre otras

la definición legal de “categorías de manejo” se circunscribe a los tipos de áreas protegidas mencionadas en la “Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América”, sin incluir unidades tales como los “Santuarios de la Naturaleza”, “Formaciones Geológicas y Fisiográficas”, y las “Zonas Húmedas de Importancia Internacional”, que resultan marginadas del SNASPE de conformidad con la Ley N° 18.362

la posibilidad de ejecutar labores mineras al interior de parques nacionales, reservas nacionales o monumentos naturales, de acuerdo al artículo 17 N° 2 del Código de Minería.

3.6.3.4.2.1.2. Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente¹²⁷ y Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental¹²⁸

¹²⁶ MARDONES, G. y HENRÍQUEZ, C., op. cit.

¹²⁷ CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1994. *Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente*, 09 de marzo de 1994.

¹²⁸ CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2002. *Decreto Supremo 95, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*, 07 de diciembre de 2002.

La Ley N° 19.300, publicada en el Diario Oficial con fecha 9 de marzo de 1994, ha venido a sentar las bases generales para la protección jurídica de la diversidad biológica al establecer en su artículo 34 el deber del Estado de administrar un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, que incluirá los parques y reservas marinas y cuyo objeto es asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental. Agrega el artículo 36 de la Ley N° 19.300 que formarán parte de las áreas protegidas las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, embalses, cursos de agua, **pantanos y humedales, situados dentro de su perímetro** que en dichas áreas protegidas mantendrán sus facultades los demás organismos públicos que les correspondan.

Al referirse esta Ley a un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de alguna manera, se está remitiendo al sistema contemplado y regulado por la Ley N° 18.362, y por lo tanto, no podrá darse pleno cumplimiento al mandato de la Ley N° 19.300 al no encontrarse vigente la Ley que lo regula.

Resalta el hecho de haberse mencionado expresamente la posibilidad de incorporar las reservas marinas al Sistema. Cabe hacer una breve referencia a las principales normas, sin perjuicio de la propia Ley N° 19.300, que regulan las denominadas áreas marinas protegidas, destacándose tres normas específicas, a ser¹²⁹:

Ley N° 18.362, que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, que como se ha señalado no se encuentra vigente, permite la creación de Reservas de Regiones Vírgenes y Parques Nacionales, Monumentos Nacionales y Reservas Nacionales. Se crean mediante Decreto Supremo del Ministerio de Bienes Nacionales y con la firma del Ministro de Agricultura. Al incluir áreas marítimas o ribereñas debe incluir además la firma del Ministerio de Defensa. Adicionalmente, por mandato de la Ley General de Pesca y Acuicultura, requiere de consulta a la Subsecretaría de Pesca cuando incluye áreas marítimas, fluviales y lacustres. La tuición de estas áreas se entrega a CONAF.

En la actualidad no existen áreas protegidas costero-marinas creadas como tales, no obstante, hay unidades del SNASPE que incluyen porciones de mar dentro de sus deslindes y otras que colindan con el mar o incluyen playas de mar o terrenos de playa¹³⁰.

Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura y sus modificaciones sistematizadas, a cuya disposiciones queda sometida la preservación de los recursos hidrobiológicos, y toda actividad pesquera extractiva, de acuicultura, investigación y deportiva, que se realice en aguas terrestres, aguas interiores, mar territorial o zona económica exclusiva.

Permite la creación de parques y reservas marinas, los cuales son definidos como:

- Parque Marino: Áreas específicas y delimitadas destinadas a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelar áreas que aseguren la manutención y diversidad de especies hidrobiológicas como también aquellas asociadas a su hábitat. La

¹²⁹ AHUMADA, J. 1998. La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante y las Áreas Marinas Protegidas.

En: Seminario Parques Marinos: Un Desafío de Administración: 6 y 7 de agosto 1998. Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Servicio Nacional de Pesca. pp. 45-46.

¹³⁰ Ejemplo de unidades del SNASPE que incluyen sectores de mar: 1. Parques Nacionales. Isla Magdalena, Laguna San Rafael, Bernardo O'Higgins, Alberto M. de Agostini, Cabo de Hornos; 2. Reservas Nacionales: Las Guaitecas, Katalalixar, Alacalufes; Monumentos Naturales: La Portada, Cinco Hermanas, Los Pingüinos. Ejemplo de Unidades del SNASPE que colindan con el mar o incluyen playas de mar o terrenos de playa: 1. Parques Nacionales: Pan de Azúcar, Llanos de Challe, Bosque Fray Jorge, Archipiélago de Juan Fernández, Rapa Nui, Chiloé, Isla Guamblin; 2. Reservas Nacionales: Pingüino de Humboldt, Laguna Torca; Monumentos Naturales: Isla Cachagua.

tuición corresponde al Servicio Nacional de Pesca y en ellos no podrá efectuarse ningún tipo de actividad, salvo aquellas que se autoricen con propósitos de observación, investigación o estudios.

- Reserva Marina: Área de resguardo de los recursos hidrobiológicos con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de redoblamiento por manejo. La tuición corresponde al Servicio Nacional de Pesca y sólo podrá efectuarse en ellas actividades extractivas por periodos transitorios, previa resolución fundada de la Subsecretaría de Pesca. Además pueden establecerse Reservas Marinas (Art. 48 letra b) en la franja costera de 5 millas marinas, como en las aguas terrestres e interiores.

Se crean mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, a través de la Subsecretaría de Pesca. En el caso de Parques Marinos se requiere comunicación previa al Consejo Zonal de Pesca y consulta a los ministerios correspondientes. Si bien la ley no lo especifica, es posible interpretar que esta consulta debe realizarse, entre otros, al Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina. En el caso de las Reservas Marinas, se requiere informe técnico del Consejo Zonal de Pesca respectivo. Ambas áreas quedan bajo la tuición del Servicio Nacional de Pesca.

- Existen también áreas de reservas genéticas, identificadas como áreas ubicadas en aguas marinas o continentales, en las que se establecen limitaciones en cuanto a las especies o métodos de captura de recursos hidrobiológicos.

Actualmente las áreas marinas protegidas declaradas por la Subsecretaría de Pesca son¹³¹: Reserva Genética de Putemún; Reserva Genética de Pullinque; Reserva Marina La Rinconada, mientras que con fecha 05 de agosto de 2003¹³² se crea el primer Parque Marino chileno llamado Parque Marino "Francisco Coloane" ubicado en el entorno de la isla Carlos III, en el Estrecho de Magallanes (XII Región). De acuerdo a las informaciones de CONAMA¹³³, se declararán próximamente bajo protección oficial las costas de Caldera, en la región de Copiapó, al norte del país y Bahía Mansa en la región de Los Lagos.

Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, de 1970. permite la creación de Santuarios de la Naturaleza en sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuya conservación sea de interés para el Estado. Se crea mediante Decreto Supremo del Ministerio de Educación y no establece mecanismo de consulta. Las áreas quedan bajo la tuición del Consejo de Monumentos Nacionales.

Finalmente se debe señalar que el Código Civil en su artículo 589 establece que las playas son bienes de uso público y el D.F.L. N° 340 de 6 de abril de 1960, establece que corresponde al Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina el control, fiscalización y supervigilancia de la costa y el mar territorial, así como el otorgamiento de concesiones marítimas, lo que reitera el Reglamento de Concesiones Marítimas (D.L. N° 660 del Ministerio de Defensa Nacional, de 18 de junio de 1988) que establece en sus artículos 2 y 3 que "al Ministerio de Defensa corresponde el control, fiscalización y supervigilancia de toda la costa y mar territorial de la República, y de los ríos y lagos navegables por buques

¹³¹ SERNAPESCA. 2003. Áreas Marinas Protegidas. [en línea] <http://www.sernapesca.cl/paginas/ambito_accion/gestion_ambiental/gestion_ambiental.php?c=001007004004> [consulta: 16 diciembre 2003]

¹³² CONAMA. 2003. Se Declara Bajo Protección la Primera Área Marina en la Historia de Chile. [en línea] Chile. <<http://www.conama.cl/portal/1255/article-28479.html>> [consulta: 16 diciembre 2003]

¹³³ CONAMA. 2003. Se Declara Bajo Protección la Primera Área Marina en la Historia de Chile., op.cit.

de másde 100 toneladas” y “es facultad privativa del Ministerio de Defensa conceder el uso particular encualquier forma, de las playas, porciones de mar y rocas, dentro y fuera de las bahías”.

Los tres cuerpos legales mencionados permiten la creación de áreas marinas protegidas con objetivos amplios, resultando similares en propósito, pero utilizando procedimientos distintos, lo que se traduce en una multiplicación de las funciones de los organismos del Estado.

Por otra parte la Ley N° 19.300 establece en su artículo 10 letra p) el deber de someter al sistema de evaluación de impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, la “Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas **o en cualquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial**, en los casos en que la legislación respectiva los permita (...)”.

Además, la localización próxima a “áreas protegidas”, según se establece en el artículo 11 letra d), de esta ley, constituye un criterio sobre pertinencia de presentar un Estudio de Impacto Ambiental.

El nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, incorporó en su artículo 2° letra a) el concepto de área protegida señalando que se entenderá por ésta **“cualquier porción de territorio, delimitada geográficamente y establecida mediante un acto de autoridad pública, colocada bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental.”**.

Como consecuencia de esta definición, de acuerdo a un documento elaborado por la Dirección Ejecutiva de CONAMA¹³⁴, para que un área protegida pueda ser considerada como tal, debe cumplir con los siguientes tres requisitos fundamentales:

el área debe haber sido creada mediante un acto formal por parte de una autoridad que posee facultades legales para tal efecto. Este criterio se basa en lo establecido en la Ley N° 19.300, por cuanto ésta utiliza los conceptos “áreas protegidas” y “áreas colocadas bajo protección oficial” como sinónimos. De esta analogía se desprende que estas áreas deben haber sido establecidas mediante un acto administrativo efectuado por una autoridad que posee atribuciones legales para ello. Normalmente dicho acto se expresa en una Resolución o un Decreto Supremo.

el objetivo de la creación del área obedece a razones ambientales. Se señala que la creación del área debe obedecer a los siguientes propósitos:

- asegurar la diversidad biológica
- tutelar la preservación de la naturaleza
- conservar el patrimonio ambiental

En consecuencia, la facultad para establecer el área, debe estar explícito que el objetivo de la protección dice relación con uno o más de los propósitos precedentemente indicados.

el área comprende un territorio geográficamente delimitado, esto significa que la porción de territorio aludida debe estar georeferenciada, de modo que dicha

¹³⁴ CONAMA. GOBIERNO DE CHILE. 2002. El concepto de Área Protegida en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. 2002. [en línea] Chile. <http://www.conama.cl/.../areas_protegidas/Minuta_Instructivo_Areas_Protegidas.htm> [consulta 11 mayo 2003]

georeferenciación se ha hecho explícita en el acto de creación del área protegida; vale decir, existe claridad respecto de la localización y los límites del área, y en consecuencia, se conoce su perímetro y dimensión espacial.

En base a los criterios recién señalados de acuerdo al documento citado, la siguiente lista identifica categorías de Áreas Protegidas para efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que cumplen con dos requisitos fundamentales, a saber:

está instituida legalmente la facultad de la autoridad para establecer Áreas Protegidas el objetivo de la creación o establecimiento del Áreas Protegidas obedece a razones ambientales.

En cuanto al tercer requisito, esto es, que el área esté geográficamente delimitada, debe chequearse en cada caso, es decir, en el acto administrativo que establece el área protegida debe encontrarse la georeferenciación de la porción del territorio en cuestión.

En base a los criterios recién señalados y para los efectos del Sistema de Evaluación de Impacto ambiental, las categorías de Áreas Protegidas son las siguientes:

Tabla 5 Lista de Categorías de Áreas Protegidas para los efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ¹³⁵

¹³⁵ CONAMA. GOBIERNO DE CHILE. 2002., op cit.

Categoría de Área Protegida	Fuente Legal
Reserva Nacional	D.S. N° 531/67 Ministerio de Relaciones Exteriores
Reserva Forestal	D.S. N° 4.363/31 Ministerio de Tierras y Colonización (artículo 10) D.L. N° 1.939/77 (artículo 21)
Parque Nacional	D.S. N° 531/67 Ministerio de Relaciones Exteriores D.S. N° 4.363/31 Ministerio de Tierras y Colonización D.L. N° 1.939/77 (artículo 21)
Reserva de Regiones Vírgenes	D.S. N° 531/67 Ministerio de Relaciones Exteriores
Monumento Natural	D.S. N° 531/67 Ministerio de Relaciones Exteriores
Santuario de la Naturaleza	Ley N° 17.288/70 de Monumentos Nacionales (artículo 31)
Parques Marinos	D.S. N° 430/91 Ministerio de Economía y Fomento (artículo 3, letra d)
Reservas Marinas	D.S. N° 430/91 Ministerio de Economía y Fomento (artículo 2 n°43)
Monumentos Históricos	Ley N° 17.288/70 de Monumentos Nacionales (artículo 31)
Zonas Típicas o Pictóricas	Ley N° 17.288/70 de Monumentos Nacionales (artículo 31)
Zonas o Centros de Interés Turísticos Nacional	D.L. N° 1.224/75
Zonas de Conservación Histórica	D.F.L. N° 458/75 Ministerio de Vivienda y Urbanismo (artículo 60)
Áreas de Preservación Ecológica contenidas en los Instrumentos de Planificación Territorial. Según OGUC vigente se denomina Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural o Patrimonio Cultural	D.F.L. 458/75 Ley General de urbanismo y Construcciones y el D.S. N° 47/92 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y sus modificaciones
Zonas Húmedas de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas	D.S. N° 771/81 Ministerio de Relaciones Exteriores

Por otro lado, se indica¹³⁶ que las siguientes categorías de áreas no cumplen los criterios que determinan la condición de área protegida para los efectos del SEIA; en consecuencia para estos efectos no se las considera como áreas protegidas:

Tabla 6 Lista de categorías que no constituyen Áreas Protegidas para los efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental¹³⁷

¹³⁶ CONAMA. GOBIERNO DE CHILE. 2002., op cit.

¹³⁷ CONAMA. GOBIERNO DE CHILE. 2002., op cit.

Categoría	Fuente Legal
Distritos de Conservación de Suelos, Bosques y Aguas	Ley N° 18.378/84 (artículo 3 y 5)
Áreas de Prohibición de Caza	Ley N° 19.473/96 de Caza (artículo 4)
Lugares de Interés Histórico-Científico	Ley N° 18.248/83 Código de Minería
Áreas de Protección para la Conservación de la Riqueza Turística	Ley N° 18.378 (artículo 4)
Áreas de Desarrollo Indígena	Ley N° 19.253 (artículo 26)

3.6.3.4.2.2. Áreas Públicas Complementarias al SNASPE

Existen otras categorías de manejo que no pertenecen al Sistema Nacional de Áreas protegidas que maneja CONAF y que corresponden a unidades bajo la administración de otros organismos gubernamentales. Ellas se convierten en áreas complementarias al SNASPE. Incluye las siguientes categorías de manejo según la legislación correspondiente¹³⁸:

Distritos de Conservación de Suelos, Bosques y Aguas

La Ley N° 18.378 en su artículo 3 define la categoría de manejo Distrito de Conservación de Suelos, Bosque y Agua como aquellas áreas erosionadas o en inminente riesgo de erosión, con el objeto de que se aplique técnicas y programas de conservación que indique el Ministerio de Agricultura. Las instancias fiscalizadoras son Carabineros de Chile, el Servicio Agrícola y Ganadero y CONAF. A la fecha no se han creado.

Áreas de Protección Turística

Definidas en el artículo 4 de la Ley N° 18.378 que consagra que el Presidente de la República, “previo informe del Servicio Nacional de Turismo, podrá decretar, a través del Ministerio de Agricultura, la prohibición de cortar árboles situados a cien metros de las carreteras públicas y de orillas de ríos y lagos que sean bienes nacionales de uso público, como también en quebradas y otras áreas no susceptible de aprovechamiento agrícola o ganadero, cuando así lo requiera la conservación de la riqueza turística”.

Santuarios de la Naturaleza

Establecidos en la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales y definidos en su artículo 31 como “aquellos sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado.” Una vez creado el Santuario de la Naturaleza no se puede “iniciar en él trabajos de construcción o excavación, ni desarrollar actividades como pesca, caza, explotación rural o cualquier otra actividad que pudiera alterar su estado natural, sin previa autorización del Consejo de Monumentos Nacionales del Ministerio de Educación.” Se señala además que si estos sitios estuvieren situados en terrenos particulares, sus dueños deberán velar por su debida protección, denunciando ante el Consejo de Monumentos Nacionales los daños que ocurrieren.

Esta categoría de monumento está sujeta a la custodia del Consejo de Monumentos Nacionales, organismo encargado de autorizar cualquier obra que pueda alterar las condiciones originarias de dicho sitio. Sin embargo, no existe una regulación específica de

¹³⁸ MARDONES, G. y HENRÍQUEZ, C., op. cit.

las actividades permitidas, las formas de intervención, el cumplimiento de instrumentos de fomento para un adecuado uso, ni sanciones para la vulneración de la protección debida.¹³⁹

Lugares de Interés Histórico o Científico

En el artículo 17 N° 6 del Código de Minería se establece la necesidad de un permiso, otorgado por el Presidente de la República para ejecutar labores mineras en lugares que hayan sido declarados de interés histórico o científico. La declaración como tal debe efectuarse expresamente para efectos mineros por Decreto Supremo que señale los deslindes correspondientes y que lleve además la firma del Ministerio de Minería.

Reservas Genéticas

La Ley N° 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura crea las áreas de protección de recursos hidrobiológicos, que determina la Subsecretaría de Pesca, perteneciente al Ministerio de Economía. Dentro de sus objetivos está el proponer las medidas y normas de administración pesquera necesaria para la conservación y protección de los recursos hidrobiológicos

Zonas de Prohibición de Caza

La Ley de Caza N° 4.601 de 1929, cuyo texto fue sustituido por la Ley N° 19.473, de 1996, en su artículo 4 autoriza al Presidente de la República para fijar el período de veda en cada zona del país, de acuerdo con sus condiciones y del modo que mejor se consulten los fines de fomento y conservación de las especies animales útiles de la fauna nacional. Estas áreas, que son **humedales**, las fiscaliza el servicio Agrícola Ganadero (SAG), Carabineros de Chile y por las personas que hayan sido designadas inspectores *ad honorem* de caza por el SAG, pueden estar constituidas en terrenos particulares con el consentimiento de éstos y son decretadas por el Ministerio de Agricultura.

Reservas de Bosques y Parques Nacionales de Turismo

El Decreto Supremo N° 4.363 del 30 de Junio de 1931 en su artículo 10 faculta al Presidente de la República para establecer reservas de bosques y parques nacionales de turismo con el objeto de regularizar el comercio de madera, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas y conservar la belleza del paisaje.

Reservas de la Biosfera

Son Áreas Silvestres Protegidas de carácter universal creadas por el programa sobre "El Hombre y la Biosfera" que desarrolla la UNESCO, a petición expresa y oficial del país respectivo.

Humedales de Importancia Internacional

Pueden ser consideradas como áreas públicas complementarias al SNASPE los Humedales de Importancia Internacional que se hayan incorporado a la Lista que señala la Convención Ramsar y que no estén incluidos dentro de alguna de las categorías que menciona el SNASPE.

Otras áreas

Además de las categorías mencionadas, existen otras áreas, creadas en virtud de leyes especiales, que han configurado un espacio que debería estar bajo la protección oficial. Por ejemplo la franja costera de la ciudad de Viña del Mar, regulada por la Ley N° 13.364.

¹³⁹ CONAMA. Gobierno de Chile. Editora Marie Claude Plumer Bodin. 2001., op. cit., p.212.

Áreas Silvestres Protegidas Privadas y otras posibles vías de participación de los particulares en la protección y conservación de los humedales de acuerdo a la legislación chilena

Sistema de Áreas Silvestres Protegidas Privadas (ASPP)

La Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente contempla en su artículo 35 de manera explícita la participación de capitales privados para la creación de áreas silvestres protegidas, estableciendo la necesidad de que el Estado fomente e incentive este tipo de iniciativas particulares. Señala también este artículo que estas áreas estarán afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al SNASPE. Esta norma, a pesar de encontrarse vigente, en la práctica no ha podido implementarse, ya que el mismo artículo 35 señala que un reglamento deberá establecer los requisitos, plazos y limitaciones de aplicación general que se deberán cumplir para gozar de las franquicias, ejercer los derechos y dar cumplimiento a las obligaciones y cargas a que se refiere este mismo artículo. Sin embargo, esta situación podría cambiar prontamente puesto que el texto legal del Reglamento de Áreas Silvestre Protegidas de Propiedad Privada ya habría sido aprobado por el Presidente de la República y el Comité de Ministros de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), encontrándose actualmente en la Contraloría General de la República a la espera de su promulgación y publicación definitiva para su entrada en vigencia¹⁴⁰.

El futuro Reglamento de Áreas Silvestre Protegidas de Propiedad Privada definiría¹⁴¹ en su Título II, artículo 3, letra a) estas áreas como "(...) porción de territorio de propiedad privada, delimitado geográficamente y destinado por voluntad de su propietario para alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 34 de la Ley N° 19.300, esto es, asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental (...)". Luego en su Título III, artículo 4 distingue las siguientes categorías de manejo, Áreas de Preservación Estricta, Parque Natural Privado, Monumento Natural Privado y Reserva Natural Privada, categorías de manejo que se basan en las categorías propuestas por la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (Convención de Washington), y las que establecen distintas restricciones. La afectación de estas áreas sería voluntaria y podrían afectarse uno o más predios o parte de una propiedad. La solicitud de afectación deberá expresar la voluntad de mantener esa condición por al menos 25 años. Por otra parte, de acuerdo a este reglamento, podrán ser afectadas como áreas silvestres protegidas privadas en general aquellas áreas que contribuyan significativamente a asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio natural; áreas que contengan ecosistemas únicos, escasos o representativos, y áreas que sean relevantes para la conservación de la flora y fauna, sobre todo aquellas clasificadas en categorías de conservación, indicándose expresamente en el artículo 7, letra e) aquellos terrenos que "(...) cumplan alguno de los criterios para la designación como humedales de importancia internacional, en el marco de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Habitat de Aves Acuáticas, promulgada por Decreto Supremo N° 771 de 1981 del Ministerio de Relaciones Exteriores; (...)".

¹⁴⁰ En el Anexo 6 se incluye el texto legal del Reglamento de Áreas Silvestre Protegidas de Propiedad Privada aprobado por el Presidente de la República y el Comité de Ministros de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, y que se encuentra actualmente en la Contraloría General de la República a la espera de su promulgación y publicación definitiva para su entrada en vigencia

¹⁴¹ CONAMA. Gobierno aprueba Reglamento para Áreas Silvestres Protegidas Privadas. [en línea] <<http://www.conama.cl/portal/1255/fo-article-28161.pdf>> [consulta: 16 diciembre 2003]

Sucintamente, los principales aspectos que regula el artículo 35 de la Ley N° 19.300 son:

Administración de ASPP: la supervisión de estas áreas queda radicada en el organismo que administra el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del estado, que como la misma ley señala corresponde a la Corporación Nacional Forestal. No obstante lo anterior, sobre estas áreas protegidas mantienen sus facultades los demás organismos públicos en lo que les corresponda.

Afectación y desafectación de las ASPP: la afectación será voluntaria y se perfecciona mediante una resolución dictada por el organismo administrador de las SNASPE, que acoge la respectiva solicitud de su propietario, quien debe reducir la resolución a escritura pública e inscribirla, para efectos de publicidad, en el Registro de Hipotecas y Gravámenes de Conservador de Bienes Raíces competente.

La desafectación tiene lugar en tres casos:

vencimiento del plazo fijado para la afectación

incumplimiento de las obligaciones establecidas en el

Reglamento

petición anticipada del propietario

Cuando la desafectación se produce por las dos últimas causales la ley contempla una multa que no puede exceder del monto acumulado y actualizado de impuestos y contribuciones de los que el inmueble estuvo exento en virtud de su afectación en el período correspondiente.

Reglamento: como ya se indicó, para implementar este sistema de áreas protegidas de propiedad privada se requiere de la dictación de un reglamento que deberá establecer los requisitos, plazos y limitaciones de aplicación general que se deberán cumplir para gozar de las franquicias, ejercer los derechos y dar cumplimiento a las obligaciones y cargas establecidas. De acuerdo a lo señalado el Sin embargo, esta situación podría cambiar prontamente puesto que el texto legal del Reglamento de Áreas Silvestre Protegidas de Propiedad Privada ya habría sido aprobado por el Presidente de la República y el Comité de Ministros de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), encontrándose actualmente en la Contraloría General de la República a la espera de su promulgación y publicación para su entrada en vigencia definitiva. Este reglamento¹⁴² permitirá a los privados voluntariamente postular sitios de su propiedad para que puedan quedar bajo protección por al menos 25 años. De acuerdo a este reglamento, podrán ser afectadas como áreas silvestres protegidas privadas aquellas áreas que contribuyan significativamente a asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio natural, en particular áreas cuya conservación sea prioritaria en la Estrategia Nacional o Estrategias regionales para la Conservación y Uso Sustentable de la Diversidad Biológica, áreas que contengan ecosistemas únicos, escasos o representativos, y áreas que sean relevantes para la conservación de flora y fauna, sobre todo aquellas que se encuentren en categorías de conservación, o **representen humedales de importancia internacional**. El reglamento plantea cuatro categorías de manejo, las que se basan en las categorías propuestas por la Convención para la Protección de la Flora, la fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (Convención de Washington), que son:

a) Área Privada de Preservación Estricta

¹⁴² CONAMA., Gobierno aprueba Reglamento para Áreas Silvestres Protegidas Privadas.[en línea] op. cit.

- b) Parque Natural Privado
- c) Monumento Natural Privado
- d) Reserva Natural Privada

Santuarios de la Naturaleza

Otra manera que tienen los particulares de participar en la conservación del medio ambiente es mediante la instauración de Santuarios de la Naturaleza en terrenos de propiedad privada. Esta posibilidad está contemplada en la Ley de Monumentos Nacionales y consiste en una petición formal por parte del interesado al Ministerio de Educación para declarar un sector como Santuario de la Naturaleza, por lo que la decisión final radica en este organismo estatal.

Sistema de concesiones

Una tercera vía de participación de entes privados se da mediante el sistema de las concesiones marítimas, en virtud de la aplicación del Decreto con Fuerza

de Ley N° 340 de 1960, sobre Concesiones Marítimas¹⁴³ y su Reglamento de Concesiones Marítimas contenido en Decreto Supremo N° 660 de 1988; en este caso las áreas de protección marinas siguen siendo de propiedad pública, pues se encuentran sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales, pero el organismo estatal que corresponda concede por un cierto plazo su administración, protección y demás finalidades que se establezcan a un ente privado, generalmente estas concesiones han recaído en la Universidades del país. Una de las importancias de este sistema es que ha permitido la participación de privados en la protección de áreas marinas, ya que por no poder constituirse en éstas propiedad privada, si no existiese esta alternativa los particulares verían restringidas sus posibilidades de intervenir en la conservación y protección de dichos sectores. Esta normativa no menciona que el destino o finalidad de la concesión pueda estar constituido por algunos de los objetivos propios de las áreas silvestres protegidas, pero tampoco lo excluye.

Mediante este instrumento se ejerce la facultad privativa del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, para conceder el uso particular en cualquier forma, de las playas y terrenos de playa fiscales dentro de una franja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea del litoral, de las rocas, fondos de mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías; de los ríos y lagos navegables por buques de más de 100 toneladas, o de los que no siéndolo, siempre que se trate de bienes fiscales, en la extensión en que estén afectados por las mareas, de las playas de unos y otros y de los terrenos fiscales riberanos hasta una distancia de 80 metros medidos desde donde comienza la ribera.

Otras

Por último es importante destacar que numerosos particulares, por diversas razones y como consagración del principio de autonomía de la voluntad que nuestro derecho recoge, han decidido dar protección por iniciativa propia a terrenos de su propiedad, aún cuando no reciben ningún beneficio tributario u otro tipo de incentivo. Sin embargo, esta situación tiene el inconveniente de que dichos particulares podrán en cualquier momento revertir sus

¹⁴³ DFL N° 340 de 1960, sobre Concesiones Marítimas en su artículo 3 señala que "Son concesiones marítimas, las que se otorgan sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, cualquiera que sea el uso a que se destine la concesión y el lugar en que se encuentren ubicados los bienes."

actitudes conservacionistas del patrimonio natural, porque en definitiva no han contraído ninguna obligación frente al Estado.

Dentro de este mismo contexto, cabe destacar que un importante número de particulares, fundaciones, ONGs, sociedades agrícolas, universidades y otros organismos del sector privado se encuentran actualmente desarrollando iniciativas de conservación de áreas silvestres, dado lo cual la ONG de carácter ambientalista CODEFF consideró fundamental la tarea de coordinar estas iniciativas promoviendo que los gestores de ellas se conocieran y tuvieran acceso a las distintas experiencias de cada uno. Para lograr esta coordinación inicial CODEFF impulsó en 1997¹⁴⁴ la formación de una Red de Áreas Protegidas Privadas (RAPP), cuya participación es voluntaria y no lleva consigo ninguna obligación de tipo legal. Su objetivo principal es lograr el fortalecimiento de los miembros de la RAPP, de manera que estos conozcan la biodiversidad que están protegiendo en sus predios; que cuenten con un Plan de Manejo del área para compatibilizar las actividades que deseen implementar con la conservación del área; que puedan proteger legalmente su área, evitando que ésta sea dañada sin que exista una sanción; y que puedan contar con incentivos que estimulen, fortalezcan y fomenten la conservación de áreas silvestres. Actualmente la RAPP cuenta con 93 miembros y 104 áreas protegidas cubriendo una superficie de 333.469,4 ha. protegidas¹⁴⁵(ver Tabla 7).

Asimismo diversas normas del derecho privado han sido utilizadas por los particulares para dar protección al medio ambiente, aplicando el principio de autonomía de la voluntad y su derivado, el principio de la libertad contractual. Destacan entre estos instrumentos privados los siguientes:

Servidumbre: reguladas y definidas en Código Civil, artículo 820-880, sin perjuicio de que otros cuerpos legales como el Código de Minería o el Código de Aguas, contengan normas especiales sobre la materia. Se indica¹⁴⁶ que este derecho real puede prestar importante utilidad desde el punto de vista de la protección del medio ambiente. Así, por ejemplo, mediante este instrumento, pueden crearse zonas de amortiguamiento. El titular de un predio particular puede constituir una servidumbre a favor de un área pública protegida colindante, a fin de convertirlo en un área de transición entre un área protegida y un área sin protección legal.

Usufructo. regulado en los 764 a 810 del Código Civil, desde el punto de vista ambiental, el usufructo puede presentar importantes aplicaciones¹⁴⁷. Es así como una persona natural o jurídica interesada en la protección del medio ambiente puede, por ejemplo, adquirir de un propietario el derecho de usufructo del inmueble, con el objeto de realizar actividades de conservación y proteger los recursos naturales que se encuentren en él.

Comodato: contrato regulado en los artículo 2174 y siguientes del Código Civil, que puede presentar utilidad desde el punto de vista de la protección al medio ambiente por parte de los particulares, por ejemplo¹⁴⁸, un particular, dueño de un predio, reconocido por su alto valor ambiental, puede entregarlo en comodato a una institución pública o privada para que ella se haga cargo de su administración y cuidado por un tiempo prolongado.

¹⁴⁴ CODEFF. 1999. Las áreas silvestres protegidas privadas en Chile. Una herramienta para la conservación. Editora Victoria Maldonado Santiago, CODEFF. pp. 23-24.

¹⁴⁵ CODEFF. 1999. op. cit., pp. 23-24.

¹⁴⁶ CODEFF. 1999. op. cit., p. 59.

¹⁴⁷ CODEFF. 1999. op. cit., p. 63.

¹⁴⁸ CODEFF. 1999. op. cit., p. 66.

Tabla 7 Áreas Protegidas Privadas de la RAPP y Superficie Protegida

Región	Número de Predios	Superficie protegida (ha)
RM V VI VII VIII XI X XI XII	5 8 10 16 10 15 22 17 1	9.654,1 82.689,5 1031.082,0 7.185,5 11.255,5
Total	104	333.469,4

¹⁴⁹ CODEFF. 1999. op. cit., p. 24.

CAPÍTULO IV

HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL DE HUMEDALES

En el párrafo 1 del artículo 3 del texto de la Convención de Ramsar se estipula que “Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar en su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista (de Humedales de Importancia Internacional) y, en la medida de lo posible el uso racional de los humedales de su territorio”.

Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este trabajo en Chile existe un Comité Nacional de Humedales creado por la Dirección del Medio Ambiente, del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1994, departamento que coordina las actividades de la Convención en contacto con los organismos pertinentes técnico-administrativos del Estado (CONAF, SAG, DGA, entre otros), pero que aun no se ha constituido oficialmente. Este Comité se reúne periódicamente para abordar asuntos relacionados con la Convención, así como también aquellas materias propias de humedales nacionales. Además dicho ente lideró la confección de una Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en Chile, documento que se habría terminado de elaborar en diciembre de 1998, pero que no ha sido sancionado oficialmente por las autoridades gubernamentales, por lo que aun no ha sido implementado, ni se tiene claridad respecto de cuándo esto podría ocurrir.

En el Comité Nacional de Humedales participan una serie de organismos públicos, una Universidad y ONGs. Entre los primeros se encuentran, Ministerio de Relaciones Exteriores, Corporación Nacional Forestal, Servicio Agrícola y Ganadero, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Dirección General de Aguas, Comisión Nacional de Riego y Servicio Nacional de Pesca. La Universidad Austral de Chile, el Comité Nacional Pro Defensa de Flora y Fauna y la Unión de Ornitólogos de Chile, complementan los participantes, siendo las dos últimas ONGs.

Dentro de este mismo contexto y aunque se trata de un trabajo independiente al realizado por el Comité Nacional de Humedales cabe mencionar la labor que se encuentra realizando CONAMA a través de su Departamento de Recursos Naturales, en la elaboración e implementación de una Estrategia y Plan de Acción para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad, todo esto dentro del marco de los compromisos adquiridos por Chile al suscribir el Convenio sobre Diversidad Biológica en 1992 y ratificarlo como Ley de la República en 1994. Apuntando a este mismo objetivo y en orden a cumplir con la meta establecida en la Agenda Ambiental País, en relación a proteger el 10% de la superficie de los ecosistemas más relevantes al 2006, la CONAMA elaboró un catastro^{150 151} con 68 sitios de biodiversidad prioritarios de resguardar, muchos de cuales son humedales. La importancia de estos lugares es que albergan ecosistemas muy valiosos, especies relevantes tanto de flora como de fauna, así como ecosistemas naturales más urgentes de conservar considerando su baja o nula representación en el Sistema Nacional de Áreas

¹⁵⁰ CONAMA. 2003. Mapa sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad. [en línea] Santiago, Chile. <http://www.conama.cl/portal/1255/articles-28019_recurso_1.pdf> [consulta: 28 noviembre 2003]

¹⁵¹ CONAMA. 2003. Fichas regionales sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad. [en línea] Santiago, Chile. <http://www.conama.cl/portal/1255/articles-28019_recurso_2.pdf> [consulta: 28 noviembre 2003]

Protegidas del Estado y otras áreas bajo protección oficial. El objetivo es que al año 2006 la totalidad de estas áreas estén resguardadas, muchas de las cuales se encuentran en manos de privados. En este mismo orden de ideas, a nivel regional se han elaborado Estrategias Regionales para la Conservación de la Biodiversidad, algunas de las cuales contemplan estrategias específicas para la conservación de humedales; encontrándose actualmente el 70% de ellas validadas por las respectivas COREMAS y por lo tanto en etapa de implementación.

Los principales instrumentos contemplados para la conservación de los sitios considerados como de biodiversidad prioritarios de resguardar son la creación de Áreas Silvestres Protegidas Privadas, dado lo cual aparece la urgencia de la dictación del llamado “Reglamento de Áreas Silvestre Protegidas de Propiedad Privada”, que como se señaló su texto ya habría sido aprobado¹⁵² por el Presidente de la República y el Comité de Ministros de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), encontrándose actualmente en la Contraloría General de la República a la espera de su promulgación y publicación definitiva para su entrada en vigencia, lo cual reviste especial importancia respecto de los humedales, ya que según este reglamento podrán ser afectadas¹⁵³ como áreas silvestres protegidas privadas aquellas áreas que contribuyan significativamente a asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio natural, en particular áreas cuya conservación sea prioritaria en la Estrategia Nacional o Estrategias regionales para la Conservación y Uso Sustentable de la Diversidad Biológica, áreas que contengan ecosistemas únicos, escasos o representativos, y áreas que sean relevantes para la conservación de flora y fauna, sobre todo aquellas que se encuentren en categorías de conservación, o **representen humedales de importancia internacional**.

Dado el significado y valor que puede tener una estrategia nacional de humedales para la conservación y uso racional de éstos en nuestro país, a continuación se procederá a analizar la importancia de la elaboración y aplicación de políticas o estrategias nacionales de humedales.

4.1. ¿Qué es una política de humedales?

Una “política” ha sido definida¹⁵⁴ como un conjunto de principios que señalan actividades previstas y aceptables, o la orientación, de una organización o gobierno.

La expresión “Política Nacional de Humedales” ha sido empleada en otras ocasiones como sinónimo de “Plan Nacional de Humedales” o “Estrategia Nacional de Humedales”. Es imposible diferenciar estas expresiones claramente, en general se prefiere la expresión “política”, pues se refiere en general a una declaración clara publicada por un gobierno nacional o subnacional, a menudo con metas mensurables, calendarios, compromisos y presupuestos para la acción. A veces un “plan” o una “estrategia” se quedan por debajo de este umbral y señalan los objetivos del gobierno y enumera posibles acciones y colaboradores, pero puede requerir una mayor precisión en cuanto a plazos específicos,

¹⁵² CONAMA. <<http://www.conama.cl/portal/1255/fo-article-28161.pdf>>. op. cit.

¹⁵³ CONAMA. <<http://www.conama.cl/portal/1255/fo-article-28161.pdf>>., op. cit.

¹⁵⁴ OFICINA DE LA CONVENCIÓN DE RAMSAR. 2000. Manuales de Ramsar para el uso racional de los humedales. Manual N° 2 Elaboración y aplicación de políticas nacionales de Humedales. Oficina de la Convención de Ramsar, Gland, Suiza. p.14.

presupuestos y compromisos mensurables, sin perjuicio de lo anterior, la totalidad de las políticas, los planes y las estrategias revisten gran importancia.

Los autores¹⁵⁵ reconocen que las expresiones “política”, “plan” y “estrategia” no se emplean aún con precisión y que no existen definiciones uniformes de ellas. De hecho, al estudiar el panorama mundial en lo que atañe a las políticas nacionales de humedales, se comprueba que muchos organismos y gobiernos las han empleado indistintamente.

Una política evoca quizás con más frecuencia un documento y no cabe duda alguna de que conviene darle una forma fácil de emplear como esta. Puede ser útil también concebir la formulación de políticas como un proceso que supone generar consensos y englobar ideas y comentarios y abarca la aplicación, la rendición de cuentas y la evaluación. Una política puede ser concebida como el nivel más alto de una jerarquía. Se trata de un mecanismo que un gobierno puede emplear para recoger la voluntad o un mandato popular respecto de un asunto y refinarlo desde su propia perspectiva. La manera en que luego un parlamento o gobierno nacional se encarga de esto puede ir más allá de la política y entrar en el terreno de la legislación. Un organismo de ejecución puede aplicar también una política mediante estrategias o programas de acción.

La eficacia y la aceptación de las políticas dependen de muchos factores. Algunas políticas son aprobadas ya sea por todo el gobierno o bien por un ministro en particular. Es preciso tener presente que su aprobación por la autoridad política no garantiza su eficacia sobre el terreno. En muchos casos el procedimiento seguido para elaborar una política es su punto más fuerte, particularmente cuando intervienen cuestiones generales y muchos interesados directos.

La política sobre un asunto refleja actitudes, expresa principios a que se aspira, declara intenciones (v. gr. enunciadas a menudo como metas/ objetivos fines), pone de relieve las decisiones tomadas en relación con orientaciones estratégicas, asume compromisos, sirve para focalizar la formación de consensos, expresa preocupaciones, formula recomendaciones, y asigna funciones y responsabilidades con claridad.

Se entiende que una Política Nacional de Humedales abarca todo el territorio nacional, pero que puede ser elaborada simultánea o sucesivamente en varios niveles del gobierno.

En algunos países la política puede ser adoptada formalmente por el gobierno nacional, siguiendo el procedimiento pertinente, a un nivel (v. gr. el Consejo de Ministros) que puede obligar a todas las ramas componentes del gobierno a aplicarla.

Una Política Nacional de Humedales sirve de marco que hace posible sacar conclusiones claras sobre las acciones requeridas (aunque en ella no se enuncien prescripciones pormenorizadas para tales acciones) y el resultado final previsto. Ha de percibirse claramente cómo la situación variaría si la política no existiera, lo que pone de manifiesto su propio valor añadido neto. Si el propósito es expresar en forma definitiva la política nacional respecto de los humedales, puede ser concisa y tener únicamente el carácter de “marco”. La profundidad no es crítica, pero debe abarcar todas las cuestiones de política clave que afecten a los humedales (la amplitud es pues, crítica), aun cuando la jurisdicción sobre algunas de ellas no radique en el organismo de origen de la política. Dichas cuestiones comprenden la autoridad jurisdiccional sobre la ordenación de recursos naturales como los recursos hídricos, la planificación del desarrollo, el control de la contaminación, la educación y las relaciones exteriores.

¹⁵⁵ OFICINA DE LA CONVENCIÓN DE RAMSAR. 2000., op. cit.

4.2. ¿Por qué se necesitan políticas de humedales?

Se considera que los humedales son uno de los sistemas claves de sustento de la vida en este planeta, juntamente con las tierras agrícolas y los bosques. Éste ha sido uno de los temas clave en la evolución del apoyo y compromisos mundiales con el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente expresados en el Plan estratégico 1997-2002 de la Convención de Ramsar, la Estrategia Mundial para la Conservación, Cuidar la Tierra, el informe de la Comisión Brundtland y el Programa 21. La función de los humedales se ha convertido en un elemento clave de la conservación de la biodiversidad, de las aguas interiores dulces y de los ecosistemas costeros en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Como ya fue señalado, en el contexto de la Convención sobre la Diversidad Biológica Chile, a través de la CONAMA, Departamento de Recursos Naturales, se encuentra elaborando una Estrategia y Plan de Acción para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad, así como a nivel regional ya han sido aprobadas por las respectivas COREMAS gran parte de las Estrategias Regionales para la Conservación de la Biodiversidad, mientras que dentro de este mismo orden de ideas CONAMA ha identificado 68 sitios de biodiversidad prioritarios de resguardar, muchos de los cuales son humedales.

Los humedales son importantes no sólo como hábitat de muchas especies vegetales y animales amenazadas. Son un elemento vital de los ecosistemas y las economías nacionales y mundiales.

La gravedad de la pérdida continua de humedales requiere un nuevo enfoque del manejo de los mismos. Una proporción importante de las extensiones de humedales de las zonas habitadas ha sido transformada para destinar las tierras a otros usos, incluidas actividades agrícolas, de urbanización, industriales y recreativas. Los humedales han sido degradados también por prácticas de uso de la tierra que han redundado en la destrucción de la vegetación, la acumulación de nutrientes y toxinas, sedimentación, turbidez y la modificación del régimen de las aguas. El dragado, la acuicultura intensiva, la explotación forestal y la lluvia ácida han afectado también el equilibrio natural de los humedales.

El trastorno de las funciones de los humedales tiene un costo económico, social y ecológico elevado. La perturbación de su equilibrio natural puede destruir reservas genéticas requeridas para finalidades médicas y agrícolas, afectar a su capacidad para mejora de forma natural la calidad del agua e imposibilitar su aprovechamiento con propósitos educativos y recreativos. La perturbación de humedales valiosos debe cesar, la diversidad de los humedales que quedan debe conservarse y donde sea posible se ha de procurar rehabilitar, restaura y rehacer humedales.

Resulta pues crítico demostrar que los humedales revisten una importancia esencial para el bienestar de los habitantes de un país. La conservación de los humedales es vital para alcanzar los objetivos de la conservación de la biodiversidad previstos en los tratados internacionales y las obligaciones conexas que se derivan de ellos.

Para responder al reto de conservar los humedales de importancia internacional y nacional hacen falta políticas nacionales que sirvan de base para la acción interna y de marco para la cooperación internacional y nacional. Estas políticas de humedales pueden ser útiles cuando los países procuran atender a las necesidades de manejo y hábitat de las especies silvestres y otros recursos biológicos, así como a las necesidades de las generaciones actuales y venideras. Siendo así el párrafo 1 del artículo 3 del texto de la

Convención de Ramsar estipula, como ya se mencionó, que “Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio”.

Una de las actividades recomendadas que las Partes Contratantes consideran al adherirse a la Convención sobre Humedales es formular políticas nacionales que favorezcan la conservación de los humedales. Se ha comprobado que en diversos casos de políticas nacionales ya adoptadas, su elaboración lleva mucho tiempo y supone un proceso complicado. Mientras se halla en marcha el proceso de formulación de estas políticas, intervienen obstáculos jurisdiccionales, institucionales, jurídicos y financieros que afectan a dicha formulación, a los que se suman los factores sociales y económicos que siguen contribuyendo a la pérdida de los humedales mientras se está elaborando la política.

Es importante reconocer que el proceso de instituir y aplicar una política de humedales a nivel nacional puede llevar tiempo y requerir sostener consultas apropiadas para sortear obstáculos como la escasez de recursos financieros o la renuencia de las instituciones gubernamentales y otras a modificar sus métodos de trabajo. Para que una Política Nacional de Humedales sea globalmente eficaz, su alcance ha de ser amplio y no ha de representar una política de protección de las especies silvestres únicamente, o ser percibida como tal. Es posible que una política Nacional de Humedales centrada exclusivamente en los aspectos de la flora y fauna silvestres reduzca al mínimo su utilidad para la sociedad y el país. En la práctica, la elaboración de una política de esta clase representa una oportunidad inmejorable para promover la cooperación y la acción a muchos niveles. La política puede elaborarse en un contexto de incertidumbre y no hace falta un inventario ni información científica exhaustiva para actuar.

Son raros los casos en que los humedales quedan comprendidos explícitamente en otras políticas existentes de ordenación de los recursos naturales como las relativas al agua, los bosques, la tierra, la agricultura u otros sectores a nivel nacional, sin embargo en Chile esto de alguna forma ocurriría una vez que sea implementada la llamada Estrategia y Plan de Acción para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad, puesto que ésta incluiría a los humedales dentro de los ecosistemas a ser considerados, lo que aparece de manifiesto al señalarse muchos humedales dentro de los 68 sitios de biodiversidad identificados como prioritarios de resguardar, así como al incluirse estos ecosistemas en muchas de las Estrategias Regionales para la Conservación de la Biodiversidad validadas por las COREMAS.

La elaboración de una declaración de política general y/o una estrategia especial o independiente respecto de los humedales puede ser un paso importante hacia el reconocimiento de los problemas que afectan a los humedales y de una acción focalizada para encararlos. Una política de humedales específica brinda una oportunidad clara de reconocer que los humedales son ecosistemas que requieren enfoques de manejo y conservación diferentes, que no deben ser soterrados bajo otros objetivos de gestión sectorial.

Las políticas o estrategias de humedales pueden ser, asimismo, componentes de las políticas nacionales de desarrollo sostenible, -lo que podría ocurrir en Chile al ser validada e implementada la Estrategia y Plan de Acción para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad, según se ha reseñado- hidrológicas u otras políticas ambientales sectoriales. Esto último puede dar como resultado que los mensajes relacionados con los humedales se vuelvan difusos o sean relegados a un segundo plano por estos objetivos más amplios del gobierno.

Una política independiente y específica consagrada exclusivamente a los humedales hace que se preste mucha atención a las cuestiones concernientes a los humedales, sobre todo por parte de los legisladores y el público. El hecho de anunciar objetivos y metas claras para estos ecosistemas pone de manifiesto responsabilidades gubernamentales definidas y hace prever que el gobierno cumplirá tales compromisos.

4.3. Contexto histórico dentro de la Convención respecto del uso racional y de las políticas de humedales

157

El concepto de uso racional se ha convertido en uno de los distintivos de la Convención sobre los Humedales. El uso racional está previsto en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención, según el cual las Partes Contratantes han de "elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca...en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio". El uso racional es uno de los conceptos de la Convención más difíciles de aplicar. En vista de ello, la Convención ha formulado Directrices y orientaciones adicionales para ayudar a las Partes Contratantes a aplicar este concepto.

El "uso racional" se aplica no sólo a los sitios incluidos en la Lista de Ramsar, sino a todos los humedales del territorio de cada Parte Contratante. Las Directrices sobre uso racional de los humedales se adoptaron en la 3a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, celebrada en Canadá en 1987. En las Recomendaciones 3.3 se pide a las Parte Contratantes que apliquen la definición de uso racional contenida en ella (La Recomendación 3.3 define el uso racional de los humedales como "su uso sostenible para beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema.") y las Directrices que figuran en su anexo.

En las Directrices se describe a grandes rasgos, como componentes de una Política Nacional de Humedales, la necesidad de mejorar las disposiciones institucionales y de organización, atender a las necesidades legislativas y de políticas, incrementar la comprensión y la conciencia de los valores de los humedales, levantar inventarios y monitorear la situación de los humedales, determinar las prioridades de los programas y elaborar planes de acción para sitios determinados.

En la 4a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP4), celebrada en Suiza en 1990, las Partes adoptaron las Directrices para la aplicación del concepto de uso racional en la Recomendación 4.10 (que reemplazó a la Recomendación 3.3) y reconfirmaron que dicho concepto abarca todos los aspectos de la conservación de los humedales. En esta Recomendación se indica que en lo posible las políticas nacionales de humedales deben abordar un amplio espectro de problemas y actividades relacionadas con los humedales en un contexto nacional. Se propusieron cinco categorías de acción a nivel nacional:

- (a) mejorar las disposiciones de organizaciones institucionales y de gobierno;
- (b) revisar la legislación en vigor y futura y otras políticas nacionales que afecten a los humedales;

157

OFICINA DE LA CONVENCION DE RAMSAR. 2000., op. cit. p.11.

(c) promover la conciencia y la comprensión de las funciones y los valores de los humedales;

(d) preparar inventarios y valoraciones económicas de los humedales para fijar las prioridades de manejo de los sitios; y

(e) instituir medidas en sitios específicos, como mecanismos de protección jurídica y restauración de hábitat.

En las Directrices, se estimó que, independientemente de si están preparando o no políticas nacionales de humedales, debe prestarse atención de inmediato a varias cuestiones a nivel nacional. Esto podría facilitar la preparación de políticas nacionales de humedales y evitar demoras en la puesta en práctica de la conservación y el uso racional de los humedales. Naturalmente, las Partes Contratantes están optando por tomar medidas en función de sus propias prioridades nacionales. Algunas están aplicando medidas institucionales, legislativas o educativas y al mismo tiempo están empezando a levantar inventarios o poniendo en marcha actividades científicas. Además, se ha instado a las Partes Contratantes que tengan interés en favorecer el uso racional de los humedales a que, sin esperar a que se elabore una Política Nacional de Humedales:

(i) determinen las cuestiones que requieran una atención más urgente;

(ii) tomen medidas respecto de una o más de estas cuestiones;

(iii) identifiquen los humedales donde más urja tomar medidas, y

(iv) tomen medidas en uno o más de estos humedales en los términos enunciados en relación con las “medidas prioritarias en humedales determinados”.

La Convención ha promovido pues desde su firma en 1971, y especialmente durante los últimos 12 años, el uso racional de los recursos de los humedales, contribuyendo así al logro de los objetivos de desarrollo sostenible de cada país. El concepto de uso racional tiene por objeto tanto la formulación y aplicación de políticas generales de humedales como el uso racional de humedales específicos. Estas actividades forman parte integrante del desarrollo sostenible.

No obstante, según se reconoció en el Informe del seminario sobre uso racional de la COP3, la elaboración de políticas nacionales de humedales puede entrañar un proceso a largo plazo. Teniendo en cuenta que las restricciones políticas y de otro tipo son factores importantes que dificultan la formulación de tales políticas, la COP4 recomendó que todas las Partes Contratantes procuraran formular amplias políticas nacionales de humedales en el largo plazo y que tales políticas se formularan tal como lo permitieran las instituciones y la situación en cada país.

En 1993, la COP5, celebrada en Kushiro (Japón), se preguntó por qué los Estados miembros no habían adoptado políticas nacionales de humedales y cómo tales políticas se podían integrar en las políticas nacionales de medio ambiente y las estrategias nacionales de conservación. Es más, la COP5 hizo notar que los factores sociales y económicos eran las principales causas de la pérdida de los humedales y que debían tomarse en consideración en el proceso de preparar políticas nacionales de humedales.

En la 6a Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP6), celebrada en Brisbane (Australia) en 1996, se adoptó el Plan Estratégico 1997-2002. En armonía con otras decisiones de la Conferencia de las Partes Contratantes, en el Objetivo Operativo 2.1 del Plan Estratégico se insta a los Estados miembros a proceder a un examen de la legislación nacional y supranacional, las instituciones y las prácticas y a revisarlas para

garantizar la aplicación de las Directrices para el Uso Racional. Se exhorta a cada Parte Contratante a alcanzar este objetivo examinando la legislación y las prácticas en su territorio e indicando en el Informe Nacional a la Conferencia siguiente cómo se están aplicando las Directrices.

Además, en 1997 se pidió a cada Parte Contratante que procurara en mucha mayor medida que se establecieran políticas nacionales de humedales, bien de forma independiente o bien como elementos claramente identificables de otras iniciativas nacionales de planificación de la conservación, tales como los planes nacionales de acción sobre el medio ambiente, estrategias nacionales de biodiversidad o estrategias nacionales de conservación. En la Recomendación 6.9, la COP6 hace referencia a la necesidad de preparar un marco para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales que pudieran ser utilizados por las Partes Contratantes que no dispusieran aún de este tipo de política. En ella se pide también que se faciliten ejemplos e ilustraciones basados en dichas políticas. En la misma Recomendación se encargó a la Oficina de Ramsar que coordinara las tareas específicas de preparación de los presentes lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales.

158

4.4. Relación entre las políticas y el uso racional

El uso racional de los humedales es un concepto que puede aplicarse a todos los niveles. Es pues, una idea rectora que facilita la toma de decisiones respecto de acciones específicas sobre el terreno y de las orientaciones estratégicas a nivel de las políticas. El concepto de uso racional puede facilitar la evaluación del núcleo principal de una Política Nacional de Humedales en relación con la definición pertinente elaborada y adoptada en el marco de la Convención sobre los Humedales a fin de garantizar dicha política esté en armonía con este aspecto clave de la Convención.

En principio, por el hecho de adherirse a la Convención un país acepta la obligación de promover en la medida de lo posible el uso racional de los humedales de su territorio (artículo 3.1 de la Convención). Por tanto, ésta es automáticamente su política mínima sobre la cuestión. Una Política Nacional de Humedales puede poner de relieve la óptica del país de que se trate sobre su manera de acercarse a esta meta en función de sus propias circunstancias. Naturalmente, puede prever una norma más estricta como meta que la norma común adoptada en el marco de la Convención sobre los Humedales (pero no menos estricta).

Una Política Nacional de Humedales es uno de los instrumentos en un espectro de acciones propuestas en las "Líneas directrices para la aplicación del concepto de uso racional" y de las "Orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional" adoptadas por la Convención. Nadie debe considerar que una Política Nacional de Humedales representa la acción primordial o incluso la única acción necesaria de un programa de uso racional para conservar los humedales.

158

OFICINA DE LA CONVENCION DE RAMSAR. 2000., op. cit. p.18.

4.5. Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile

Al inicio de este capítulo se señaló que Chile contaba con un Comité Nacional de Humedales creado en 1994 por la Dirección del Medio Ambiente, del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero que nunca ha sido constituido oficialmente a través del correspondiente Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo, actualmente la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra elaborando un proyecto de decreto para la creación del Comité Nacional de Humedales, dicho decreto se halla en proceso de elaboración, puesto que aún requiere de la revisión de los respectivos departamentos jurídicos de los diferentes órganos del Estado que integrarían el Comité Nacional de Humedales, quienes deberán formular sus respectivas observaciones y/o objeciones a dicho proyecto

El Comité Nacional de Humedales, que hasta hoy en día ha funcionado sin haber sido creado oficialmente, está integrado por una serie de organismos públicos, como son, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Corporación Nacional Forestal, el Servicio Agrícola y Ganadero, la Comisión Nacional de Medio Ambiente, la Dirección General de Aguas, la Comisión Nacional de Riego y el Servicio Nacional de Pesca. Participan también las siguientes ONGs, Comité Nacional Pro Defensa de Flora y Fauna y la Unión de Ornitólogos de Chile; complementa los participantes la Universidad Austral de Chile.

El Comité se reúne periódicamente para abordar asuntos relacionados con la Convención, así como también aquellas materias propias de humedales nacionales. Además dicho ente lidera la confección de una Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de Humedales en Chile, la cual se habría completado en diciembre de 1998, sin embargo, dicha propuesta aún no ha sido aprobada oficialmente por el Supremo Gobierno e incluso se señala que hoy en día requeriría, dado el tiempo transcurrido desde su elaboración, para ser implementada, de una revisión y actualización en relación a la normativa nacional que afecta a los humedales, ya que algunas de las normas revisadas y citadas en dicho documento pueden haber sido modificadas y/o derogados, así como pueden haber entrado en vigencia nuevas leyes y reglamentos que afecten dichos ecosistemas.

Pese a lo señalado se abordarán sucintamente los aspectos que considera la propuesta de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de Humedales elaborada por el Comité Nacional de Humedales¹⁵⁹; ésta estaría constituida por un capítulo inicial enfocado a los “Antecedentes sobre los humedales en Chile”, el cual abordaría los siguientes aspectos: concepto de humedales, clasificación de los humedales, inventario de humedales de Chile y antecedentes preliminares del estado de conservación de los humedales de Chile; dentro de este mismo capítulo se haría referencia a los beneficios de los humedales, así como a aspectos críticos para la conservación de los humedales en Chile, analizándose dentro de este último ítem el impacto ambiental sobre los humedales, falencias en aspectos legales e institucionales, la percepción social acerca de los humedales y la valoración de los humedales. Luego como un subcapítulo se analizarían los instrumentos de gestión relacionados con los humedales, tanto internacionales, como nacionales. En un segundo capítulo de la Estrategia se abordarían los objetivos de ésta, indicándose en primera instancia su objetivo general, el cual sería “promover la conservación de los humedales de Chile en el marco del desarrollo sustentable”. Luego se abordarían los objetivos específicos

¹⁵⁹ CUNAZZA P., C. 2000. op. cit.

junto con las respectivas líneas de acción a seguir para dar cumplimiento a dichos objetivos, que serían:

Implementar un marco de acción legal e institucional para lograr la conservación y uso sostenible de los humedales.

Líneas de acción:

Validar, a través de un Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores, las actividades y el funcionamiento del actual Comité Nacional de Humedales, mientras se dicta una Ley definitiva sobre humedales.

Identificar los vacíos legales, antinomias e incompatibilidades existentes, a la luz de la Convención Ramsar.

Armonizar, complementar y crear, en su caso, la normativa jurídica para la conservación y uso sostenible de los humedales mediante un Proyecto de Ley específico.

Fortalecer la capacidad de las instituciones con competencia actual sobre los humedales.

Desarrollar una conducta de valoración ambiental, económica, social y cultural de los humedales.

Líneas de acción:

Conocer y evaluar permanentemente la percepción de la comunidad sobre los humedales.

Promover la incorporación de programas relativos a los humedales en la educación formal.

Divulgar a la comunidad el conocimiento relativo a los humedales.

Mantener permanentemente informados a los planificadores ambientales y autoridades nacionales, regionales y locales sobre la importancia de los humedales.

Desarrollar programas de capacitación y educación ambiental dirigidos a la comunidad.

3. Incrementar el conocimiento sobre los humedales.

Líneas de acción:

Elaboración de un inventario nacional de humedales y su clasificación.

Fortalecimiento de la investigación científica sobre las características estructurales y funcionales de los humedales

Elaboración y mantención de un registro de especialistas e instituciones nacionales e internacionales relacionadas a la conservación y uso sostenible de los humedales

Identificación y recuperación de conocimientos tradicionales sobre manejo y uso de los humedales.

Integración del sector privado al desarrollo de las iniciativas que contribuyan al conocimiento y difusión de los humedales.

Desarrollo de un sistema de categorización de humedales de acuerdo a su prioridad de conservación.

Elaboración e implementación de un sistema de seguimiento de los humedales.

Desarrollo de metodologías de valoración económica de los humedales, incorporando aspectos ambientales y socio-culturales.

Desarrollo de un sistema nacional de información sobre humedales.

Promoción de la investigación, cooperación e intercambio del conocimiento con países con los que se comparten intereses comunes sobre humedales.

Promover la participación del sector privado, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y comunidad en general en la conservación y uso sustentable de humedales.

Líneas de acción:

Crear y actualizar una base de datos de acceso público que contenga instituciones, personas, fuentes de financiamiento y proyectos en ejecución, vinculados directa o indirectamente, con la conservación y uso racional de los humedales.

Estimular la comunicación entre entidades privadas y públicas que se encuentren trabajando en humedales a través de encuentros periódicos.

Proponer medidas de incentivo a las labores de la conservación y uso racional de los humedales, tanto en áreas estatales como privadas.

Fortalecer procesos de participación ciudadana a nivel comunal.

Desarrollar la planificación y gestión para la conservación y uso sostenible de los humedales, con participación de los actores y comunidades involucradas en su diseño y ejecución.

Líneas de acción:

Priorizar los humedales que serán objeto de planificación y manejo, tanto respecto de los sitios Ramsar como de otros humedales públicos y privados.

Identificar y proponer la designación de los nuevos sitios Ramsar.

Llevar a cabo la formulación interdisciplinaria, interinstitucional y participativa de los planes de manejo para los humedales públicos, conforme a la prioridad establecida.

Formular, proponer y poner en práctica mecanismos de participación de los actores y comunidades involucradas en el proceso de planificación, gestión y manejo de los humedales.

Establecer y poner en práctica mecanismos de seguimiento de la evolución de los humedales, en especial aquellos considerados como prioritarios.

Desarrollar mecanismos de apoyo técnico, a través del Comité Nacional de Humedales, para la planificación y gestión de humedales por parte de municipios, otros organismos locales o pequeños propietarios.

Incorporar los mecanismos de planificación de los humedales en el desarrollo de los instrumentos de planificación territorial, a nivel comunal, regional y nacional.

Desarrollar actividades específicas de protección y restauración de los humedales públicos, de acuerdo a la prioridad establecida.

Establecer criterios y definir los parámetros ambientales que ayuden a la valoración ambiental de los humedales en los estudios o declaraciones de impacto ambiental.

Diseñar y proponer, a las instancias correspondientes, incentivos económicos para la planificación y gestión de humedales por parte de los actores y comunidad involucrada.

Reforzar la participación de Chile en el quehacer internacional y generar los apoyos externos necesarios para el logro de la estrategia nacional.

Líneas de acción:

Participar en instancias internacionales relacionadas con los humedales.

Fortalecer las acciones regionales, subregionales y bilaterales relacionadas con humedales y especies comunes, especialmente en el ámbito de la investigación, asistencia técnica e intercambio de la información.

Identificar posibilidades para el hermanamiento extraregional y regional de humedales chilenos con los de otros países.

Generar las capacidades y los mecanismos de acción necesarios para cumplir las resoluciones emanadas de la Conferencia de las Partes de la Convención y de otras instancias de convocatoria.

Formular y presentar proyectos de forma conjunta con otras convenciones, a objeto de focalizar los esfuerzos nacionales destinados al cumplimiento de dichas convenciones.

Obtener aportes de entidades externas en el ámbito financiero.

Siendo CONAF la contraparte técnica en Chile de la Convención Ramsar, correspondería a ésta traducir la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales a políticas y lineamientos en el marco de su competencia, que orienten su participación y contribución al cumplimiento de dicha Estrategia.

Es necesario reiterar que la propuesta de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales elaborada por el Comité Nacional de Humedales no ha sido aprobada oficialmente por las autoridades gubernamentales, por lo cual lo reseñado respecto de ella ha sido meramente referencial, sin poderse ahondar más en su contenido puesto que aún no existe un texto oficial que sea conocido públicamente, es más, tampoco existe claridad a nivel gubernamental si finalmente se dará validez a esta propuesta de Estrategia, puesto que se estimaría que en gran medida el tema de los humedales sería abordado por la Estrategia y Plan de Acción para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad, así como a través de las respectivas Estrategias Regionales de Conservación de la Biodiversidad, las que contemplarían a los humedales como ecosistemas a resguardar, de acuerdo a lo señalado anteriormente.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

A modo de conclusión del presente trabajo y procurando acotar su contenido a aquellos puntos más relevantes, se puede señalar que:

Los Humedales, que ocupan en Chile el 5.9% (4498060,7 ha) de las 75.662.560,8 hectáreas del territorio nacional y un 24,8% (3.464.585,8 ha) del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado, si son manejados adecuadamente, representan para el ser humano una amplia gama de posibilidades para su subsistencia. Sin embargo, la práctica ha demostrado que estamos desperdiciando y haciendo desaparecer poco a poco este recurso natural de tanta importancia.

El tema de los Humedales es relativamente nuevo en Chile bajo esa denominación. Es recién a partir de la suscripción de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Habitat de Aves Acuáticas o Convención Ramsar por el Estado de Chile (aprobada en 1980 y promulgada en 1981 por Decreto Supremo N° 771, del Ministerio de Relaciones Exteriores) que el término "humedal" comienza a ser oído y discutido en el país, siendo catalogado como un bien jurídico protegido por el derecho chileno.

Sin embargo, nuestra legislación carece de una definición propia de estos ecosistemas debiendo por lo tanto aplicarse la definición dada por la propia Convención Ramsar, que al ser aprobada en 1980 y promulgarse en 1981 el Decreto Supremo N° 771, del Ministerio de Relaciones Exteriores, pasó a ser Ley de la República. Pese a ello y dado lo amplio de la definición entregada por la Convención Ramsar y la dispersión de leyes y reglamentos que de algún modo se vinculan a los humedales, además de la amplia gama de sistemas dulceacuícolas (naturales y artificiales) y de otros sistemas como estuarios, lagunas y salares, así como zonas marítimas, ñadis e incluso hielos y glaciares existentes en nuestro país, que presentan muy diferentes circunstancias geográficas, físicas, químicas, biológicas y de intervención humana, sería conveniente que en nuestra legislación existiera una definición propia de estos ecosistemas adaptada a nuestra realidad y necesidades, y sin que por ello se contradijera o minimizara la definición incluida en la Convención Ramsar, para lograr de esta forma la aplicación concreta de la Convención a nuestra realidad.

En Chile no existe una normativa nacional específica que regule la situación de los humedales. La normativa que directa o indirectamente se relaciona con estos ecosistemas ha sido creada desde un punto de vista sectorial, sin tener en cuenta una conservación integral de éstos, la cual muchas veces presenta vacíos que impiden una adecuada protección, conservación y uso racional de los humedales. Existe una amplia gama de legislación que si bien no en todos los casos trata directamente el tema de los humedales, está íntimamente relacionada con los mismos, como por ejemplo leyes que se aplican al recurso forestal, a las aguas, a la pesca y legislación ambiental en general. Esta cantidad de legislación dispersa en diferentes documentos legales genera poca claridad en el tema, dándose en algunos casos traslapes de competencias, lagunas legales e inconsistencias.

Estos ambientes que están expuestos a distintas amenazas -drenaje, contaminación hídrica y atmosférica, introducción de especies exóticas, obras de infraestructura, etc.-, se encuentran regulados, de acuerdo a lo indicado, por una legislación sectorial, régimen jurídico que finalmente se traduce en un tratamiento no-integral de los humedales.

Consecuentemente, se puede afirmar que no existe aún en Chile una política ambiental nacional, específica e integrada en materia de humedales. En general, lo que ocurre es que las medidas tienden a remediar situaciones en vez de prevenirlas. Así, se toman medidas proteccionistas sólo cuando un recurso dado ya se encuentra intensamente explotado. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el inciso agregado por el artículo 1° de la Ley N° 19.145, de 25 de junio de 1992, al artículo 58 del Código de Agua a propósito de las exploraciones de aguas subterráneas, así como los dos incisos incluidos por el artículo 2° de la misma ley al artículo 63 del Código de Aguas, a través de los cuales se coloca bajo protección oficial de la Dirección Nacional de Aguas los acuíferos que alimentan las vegas y bofedales de la I y II Región, a fin de racionalizar y limitar la extracción de aguas subterráneas cuando ellas alimentan áreas de pastoreo, con el objeto de proteger el medio ambiente, evitando la desaparición de vegas y bofedales en las regiones indicadas.

La mayoría de los instrumentos legales vigentes que se relacionan con los humedales fueron aprobados con anterioridad a la suscripción de la Convención Ramsar y por lo tanto sus objetivos no decían relación con la conservación y/o uso racional de estos ecosistemas, lo cual ha significado una superposición de competencias de parte de las distintas instituciones vinculadas con el tema.

A nivel institucional, el tema ambiental está organizado en base a las competencias sectoriales asignadas a los distintos ministerios de gobierno, cada uno de los cuales regula y controla los recursos y actividades a su cargo. Un ejemplo claro de lo anterior dice relación con el régimen de manejo y administración de las aguas en Chile, en que existe una multiplicidad de organismos competentes en razón de distintos motivos tales como la Comisión Nacional del Medio Ambiente, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, el Ministerio de Obras Públicas, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la Dirección General de Aguas, el Ministerio de Salud, la Subsecretaría de Pesca, el Servicio Nacional de Pesca, el Servicio Agrícola y Ganadero, la Comisión Chilena de Energía Nuclear y las Municipalidades, los cuales actúan sobre el recurso agua en base a su propia planificación y priorización. De esta forma, y a falta de criterios de ordenamiento ambiental y territorial aparece un uso no sostenible de los humedales.

En la medida que los humedales involucran el trabajo de varios organismos del Estado, se hace necesaria una legislación clara así como una adecuada sistematización de ésta y mecanismos de coordinación institucional e información efectivos para así posibilitar una gestión eficiente bajo criterios comunes.

La creación de CONAMA en 1994 marca un hito importante en la superación de este problema, puesto que le corresponde cumplir un rol esencialmente conductor de la gestión ambiental y coordinador de las acciones emprendidas por los organismos sectoriales, junto con sus facultades para dictar normas de emisión y calidad ambiental por un lado, y la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental por el otro. No obstante lo anterior, se estima que CONAMA carece de la jerarquía institucional suficiente como para conducir la actividad de las restantes reparticiones públicas, además de revestir un carácter eminentemente político, al depender del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que reviste esa condición, y al descentralizarse en las COREMAS, que están integradas fundamentalmente por las autoridades políticas de las respectivas regiones. Esta circunstancia puede contaminar el carácter ambiental de las decisiones que debe adoptar, por cuanto los órganos de índole técnico que la integran cumplen un rol meramente consultivo, por lo que su opinión no será vinculante al momento de aprobar un estudio de impacto ambiental.

Hasta antes de la dictación de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente en 1994, no existía en nuestra legislación un mecanismo general que permitiese evaluar los impactos producidos en el medio ambiente por las actividades humanas. La Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, dispone la obligatoriedad de someter al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), toda obra, programa o actividad que se pretenda llevar a cabo en áreas bajo protección oficial, entre las cuales están consideradas los Sitios Ramsar. Esta imposición no es aplicable a todos los humedales, puesto que no todos son Sitios Ramsar, sin embargo, la misma Ley N° 19.300 califica a un conjunto determinado de proyectos como “susceptibles de causar impacto ambiental”, siendo en tales casos y por este sólo hecho obligatorio someterse al SEIA, aunque el área no haya sido declarada oficialmente como protegida. Sin perjuicio de lo señalado, el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) no se exige en todos los casos que una zona húmeda pueda verse influida negativamente por problemas de desarrollo o cambio de uso del suelo o del agua. La Ley N° 19.300 establece hacer EIA bajo determinadas condiciones, por lo que un proyecto podría requerir sólo de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), o incluso no ingresar al SEIA, como ocurría hasta antes de la dictación del nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en que se excluía del deber de someterse al SEIA a los proyectos o actividades destinados a la desecación de suelos con problemas de drenaje y cuya principal fuente de abastecimiento de agua provenga de aguas lluvias, tales como los suelos “ñadis”. Hoy en día los proyectos o actividades dirigidos al drenaje de estos suelos son considerados como susceptibles de causar impacto ambiental y que por lo tanto deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pero sólo cuando la superficie de terreno a afectar sea igual o superior a doscientas hectáreas, por lo tanto, persiste la posibilidad de desecar y drenar dichos humedales, pudiendo quedar incluso excluidos de una evaluación de impacto ambiental cuando la superficie a afectar no alcanza el número de hectáreas prescrito por el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Además por tratarse de una norma derivada de la potestad reglamentaria, de inferior jerarquía que la de una ley de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, puede por ello, ser modificada sin necesidad de ser sometida a los trámites y controles propios de las normas de rango legal.

Se critica, por otra parte, la incoherencia que rige en el sistema vigente sobre evaluación de impacto ambiental que, en el caso de proyecto o actividades dirigidos al drenaje o desecación de cuerpos o cursos naturales de aguas se remite a consideraciones meramente cuantitativas de número de hectáreas o volumen de material a remover, para considerar siquiera la aplicación de ese sistema de prevención ambiental; lo cual no necesariamente refleja la necesidad de evaluación, pues en cuanto a humedales, será probable que sea de gran importancia para el equilibrio ambiental, pero que las operaciones de intervención pudieran ser un mínimo diferente a los parámetros cuantitativos señalados, corriéndose el riesgo de dejar el proyecto fuera de una acertada evaluación ambiental.

Asimismo, y vinculado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley 19.300 en su artículo 10, que enumera los proyectos y actividades sujetos al SEIA, como en su artículo 11 que señala los efectos, características o circunstancias que determinan la necesidad de proceder a la elaboración de un Estudios de Impacto Ambiental, junto con no hacer referencia a la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, no exige la evaluación ambiental respecto de los planes, programas y políticas públicas, lo cual hace concluir que nuestro país omite consideraciones relativas a la utilización sostenible de la diversidad biológica en relación a los planes, programas, políticas sectoriales o intersectoriales y en los proyectos de desarrollo en general, debido a la falta de una

legislación que considere más ampliamente la conservación de la biodiversidad en los procesos nacionales de adopción de decisiones.

La gestión de los humedales corresponde y queda bajo la competencia de distintos organismos que tienen facultades para decidir sobre recursos y actividades que dependen o se desarrollan en estos ecosistemas. Sólo en el caso de aquellos humedales declarados como áreas silvestres protegidas del Estado existe un encargo de administración a un sólo organismo, que es la Corporación Nacional Forestal, institución dependiente del Ministerio de Agricultura, quien además es la contraparte técnica en Chile de la Convención Ramsar.

Es por tanto indispensable la puesta en vigencia de la Ley N° 18.348, mediante la cual se crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, lo que a su vez permitiría la entrada en vigencia de la Ley N° 18.362 que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).

Sin perjuicio de lo indicado en el punto anterior, el SNASPE está funcionando de hecho, siendo administrado actualmente por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), ya que mientras no entre en vigencia la Ley N° 18.362, esta materia se rige por la “Convención para la Protección de la Flora, la Fauna, y las Bellezas Escénicas de América”, que define las categorías de manejo parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes, y que dispone en su artículo 3° que los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente, lo que no concuerda con el artículo 21 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977, sobre administración y disposición de bienes del Estado y que regula actualmente la creación y desafectación de estas áreas silvestres protegidas del Estado ni con el artículo 8° de la Ley N° 18.362, ya que ambas normas permiten que los parques nacionales puedan ser alterados o perder su calidad de tal por un simple acto administrativo, esto es, por decreto supremo del Ministerio de Bienes Nacionales, previo informe favorable del Ministerio de Agricultura. Las normas indicadas deberían ser adecuadas a lo prescrito por la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna, y las Bellezas Escénicas de América suscrita en Washington en 1940, ratificada por el Senado y ordenada cumplir como Ley de la República por Decreto Supremo N° 531 de 1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Actualmente, prácticamente sólo se utiliza el mecanismo de las áreas silvestres protegidas para brindar protección legal a determinados humedales que reúnen los Criterios para la Identificación de Humedales de Importancia Internacional para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, dado lo cual, junto con lo indicado en el punto anterior, resulta de suma importancia la promulgación del Reglamento de Áreas Silvestre Protegidas de Propiedad Privada, cuyo texto legal fue aprobado por el Comité de Ministros de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), pero que aun no se encuentra vigente. Esto permitiría a su vez acortar la brecha existente entre los humedales inventariados a nivel nacional y aquellos que han sido incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (desde la aprobación de la Convención Ramsar Chile ha incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional siete sitios Ramsar, mientras que por otra parte, se señala que nuestro país contaría con más de 2.000 sitios considerados como humedales, tanto naturales como artificiales).

En cuanto a la titularidad del derecho de dominio de los humedales, no existe mayor discusión sobre el tema de propiedad respecto del espejo de agua de éstos, ya que por expresa disposición de la ley, el dominio de las aguas pertenece al Estado, en calidad de bienes nacionales de uso público. A los particulares sólo se les reconoce un derecho de aprovechamiento sobre ellas, en base a un procedimiento regulado. La situación es más compleja en relación al dominio de los humedales respecto de los terrenos adyacentes a

los espejos de agua; tratándose de aguas corrientes, es decir, aquellas que escurren por cauces naturales o artificiales, el álveo o cauce natural es de dominio público, sin perjuicio, de que a los propietarios de la ribera correspondiente se les reconozca una facultad eventual para aprovechar y cultivar ese suelo. En cambio, tratándose de aguas detenidas (lagos, lagunas, pantanos, etc.), el álveo o cauce es de dominio privado, salvo cuando se trate de lagos navegables por buques de más de cien toneladas

Siendo el agua un componente esencial de los Humedales y existiendo una íntima relación entre el manejo de los humedales, el agua y las cuencas hidrográficas se considera fundamental la aprobación de las modificaciones al Código de Aguas (Proyecto de ley "Modifica el Código de Aguas", Boletín N° 876-09, que se tramita desde el año 1997 en el Congreso Nacional) que se tramitan actualmente en el Congreso Nacional, las cuales incorporarían un nuevo Título X, acerca "De la Protección de las Aguas y Cauces", el cual incluye el concepto de "caudal ecológico mínimo", señalando que la autoridad, al otorgar los derechos de aprovechamiento de las aguas, deberá respetar la permanencia de un caudal ecológico mínimo en toda la fuente natural, que garantice la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, y en especial, deberá velar por la protección del ecosistema y de los usos recreacionales y escénicos existentes en la respectiva fuente. Sin perjuicio de lo señalado la posible modificación al Código de Aguas en el aspecto indicado puede resultar una figura algo tardía considerando que los derechos de muchos caudales ya han sido concedidos y que la norma no tendrá aplicación retroactiva, por lo que será difícil ponerla en práctica.

Otras normas dentro del nuevo Título X, de aquellas destinada a la conservación y protección de las aguas y sus cauces, considerada dentro del proyecto de modificación al Código de Aguas que puede resultar beneficiosa para el resguardo de los humedales son aquellas que consideran la interacción entre las aguas superficiales y subterráneas. Actualmente, los derechos de aprovechamiento superficiales y subterráneos se consideran en forma separada, aunque están, por su naturaleza, estrechamente interrelacionados. La entrega de nuevos derechos subterráneos afecta a los dueños actuales y futuros de derechos superficiales, y por lo tanto, se propone que la totalidad de los recursos se tomen en cuenta por la DGA en la entrega de nuevos derechos.

En el ámbito internacional Chile ha firmado y ratificado numerosos tratados en relación a la temática ambiental, los cuales proporcionarían una adecuada cobertura para la gestión eficiente de los humedales chilenos; pese a ello, se advierten deficiencias operacionales e importantes vacíos reglamentarios respecto de las diferentes convenciones internacionales ratificadas por el país, lo cual hace que su aplicación práctica y la utilidad para la conservación de los humedales sea muy heterogénea. Sin perjuicio de esta situación, es posible potenciar estos instrumentos mediante una adecuada reglamentación, financiamiento y difusión dirigida tanto a la población en general como a las autoridades con poder de decisión en asuntos ambientales.

Se advierte, por otra parte, cierta descoordinación a nivel de organismos encargados de la implementación de las diferentes Convenciones, es así como, a modo de ejemplo, mientras CONAMA por un lado, a través de su Departamento de Recursos Naturales, se encuentra trabajando en la elaboración de una Estrategia y Plan de Acción para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad, por otro lado el llamado Comité Nacional de Humedales habría elaborado una Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de Humedales en Chile, la cual se habría completado el año 1998, propuesta que aún no ha sido aprobada oficialmente por el Supremo Gobierno. Sin embargo, en la elaboración de dichas estrategias los entes encargados de su formulación no han

mantenido mayor contacto, de tal forma de coordinar ambos trabajos, pese a los ámbitos de complementación de ambas Convenciones.

Una norma en abierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Habitat de Aves Acuáticas que prescribe que “Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio”, constituye la Ley N° 18.450, de 1985, que “Aprueba Normas para el Fomento de la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje”, puesto que bonifica hasta en un 75%, entre otras actividades, las inversiones que se ejecuten para incrementar el área de riego, las mejoras en la eficiencia del agua de riego y la habilitación de terrenos agrícolas de mal drenaje. Ni la Ley N° 18.450 ni su reglamento, contenido en DS N° 173, de 1986, se preocupan del impacto que tales proyectos causen sobre los componentes físicos o biológicos de un humedal, el cual no es considerado en parte alguna de la ley y su reglamento. Al dictarse Ley N° 18.450 aun no se encontraba vigente la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente ni el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y por consiguiente, para obtener la bonificación estatal para el drenaje de las tierras en las condiciones que indica la ley no era necesario someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, aun cuando se afectaran humedales. Esta situación hoy no persiste, en virtud del artículo 10 a) de la Ley N° 19.300, que menciona al drenaje entre los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental y que por tanto deben someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental. Sin perjuicio de ello, sería conveniente que Ley N° 18.450 hiciera una referencia expresa y directa a la Ley N° 19.300 y su Reglamento en lo relativo a la obligación de someter al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental aquellas actividades e inversiones que de acuerdo a la Ley N° 18.450 pueden ser objeto de bonificación estatal, en pro de una mayor armonía y concordancia entre ambas normas.

Asimismo el D.L. 701/74, sobre Fomento Forestal, cuyo texto fue reemplazado por el D.L. 2.565/79, y cuya última modificación fue dispuesta por la Ley N° 19.561, cuyo objetivo es bonificar la reforestación, puede incidir indirectamente en el deterioro de los humedales, puesto que si bien no distingue entre forestación con bosque nativo y plantación con especies exóticas, la práctica ha demostrado que se ha utilizado principalmente para reforestar con especies exóticas, como el pino y el eucalipto, dando lugar a un monocultivo forestal, especialmente en la zona central y sur central de Chile, lo cual puede generar impacto sobre las napas subterráneas y fuentes de agua dulce, provocar un empobrecimiento de los suelos, necesidades de fertilización y uso de pesticidas, impactando la calidad de las aguas, lo que afecta indirectamente a los humedales.

En materia de ordenamiento territorial, a nivel provincial y local debieran integrarse por parte de Ministerio de Vivienda y Urbanismo todas aquellas áreas ecológicamente importantes, incluyendo los humedales, en los Planes Regionales Intercomunales, estableciendo Zonas de Protección Ecológica y normando su uso y manejo de acuerdo a sus características intrínsecas. En el mismo sentido, sería importante a nivel de Municipalidades que en el Plan Regulador Comunal se incluyeran Zonas de Protección Ecológica Comunal.

Por otra parte, reviste importancia la circunstancia que los planes reguladores comunales fijen los límites urbanos, ya que fuera de dichos límites el uso del suelo es únicamente agrícola o rural, lo que significa que no se pueden desarrollar en ellos proyectos de urbanización o construcción, ello sin perjuicio de las autorizaciones especiales de cambio de uso de suelo establecidas en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismos y

Construcciones (LGUC), en este sentido se critica respecto de la legislación existente en lo relativo a la planificación territorial la ausencia de planificación del territorio rural, ya que sólo se regula lo concerniente al uso de los espacios urbanos. Este vacío normativo trae como consecuencia que los Gobiernos Regionales y las Municipalidades no cuente con instrumentos para planificar de manera integral la totalidad de su territorio, sin perjuicio del procedimiento de cambio de suelo señalado.

Respecto de los humedales costeros de nuestro país, el proceso de zonificación regional del borde costero que se está efectuando en las distintas regiones del país a través de las respectivas Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC) puede constituir una oportunidad para reconocer la existencia, valores, atributos y funciones que desempeñan los humedales del litoral chileno, especialmente si este proceso se vincula con la elaboración de la Estrategia y Plan de Acción para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad y la identificación de los sitios de biodiversidad prioritarios de resguardar, entre los que se encuentran algunos humedales. Ello permitiría preservar estos ecosistemas no tan sólo mediante el mecanismo de las áreas protegidas, ya que al reconocerse sus valores, atributos y funciones se hace necesaria su conservación como un elemento más del desarrollo económico del país, y en este mismo sentido resulta de gran utilidad el considerar los casos del derecho comparado en que luego de haberse amparado mediante la legislación respectiva el dragado y drenaje de los humedales, finalmente y debido a los devastadores efectos que significó su destrucción, se han debido invertir grandes sumas de dinero para su recuperación.

Por otra parte y dentro del contexto de los humedales de la costa chilena resulta paradójico que Chile, siendo uno de los países del mundo con más extensa y variada costa, con aproximadamente 4.200 Km. lineales de longitud de norte a sur, recién esté inaugurando reservas marinas y sólo posea un parque marino (Parque Marino "Francisco Coloane"), sin perjuicio de que próximamente podrían crearse dos nuevas áreas marinas protegidas. En este sentido los tres principales cuerpos legales que permiten la creación de áreas marinas protegidas (Ley N° 18.362, que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura y sus modificaciones sistematizadas y Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales) resultando similares en propósito, pero utilizando procedimientos distintos, lo que se traduce en una multiplicación de las funciones de los organismos del Estado.

Aparece como indispensable la constitución oficial del llamado Comité Nacional de Humedales en atención a las funciones que desempeña, junto con precisar su estructura formal y fijarle tareas más claras y continuas en el tiempo. El Comité Nacional de Humedales ha cumplido una función de suma importancia como ente gestor de la elaboración de una Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de Humedales, documento que se habría completado en diciembre de 1998, pero respecto del cual no se tiene claridad si recibirá aprobación por las autoridades competentes.

Sin perjuicio de la obligación prescrita en el artículo 2 de la Convención Ramsar, en el sentido de que cada Parte Contratante al depositar su instrumento de adhesión o de ratificación debe designar al menos un humedal para su inclusión en la Lista, obligándose las Partes Contratantes a la conservación de sus características ecológicas, sin perjuicio de ello, la Convención Ramsar en sí misma no genera obligaciones respecto de los humedales, es por esto que la legislación nacional debiera avanzar en esta área, definiendo políticas de uso y manejo de los humedales, las prioridades de conservación, los mecanismos de participación y beneficio de las poblaciones locales, etc.

En cuanto al tratamiento de los humedales respecto de la política en relación a éstos, así como a la regulación consiguiente que de los mismos se haga para su protección, sería conveniente que el enfoque que de ello se haga no los identifique simplemente como reguladores de sistemas hídricos, o para la protección del habitat de determinadas especies, sino como ecosistema integrador de la diversidad biológica, que incluya los intereses sociales, económicos y ambientales al mismo tiempo, considerando estos conceptos holísticamente, para así establecer una política global de gestión de los mismos, garantizando, entre otras cosas, su tratamiento como ecosistemas integrados y como reguladores de sistemas hídricos.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, G.- UICN 1998. Aspectos legales de la conservación y el uso racional de los humedales en Costa Rica [en línea] Suiza. <<http://www.ramsar.org/wurchbk3cs3s.doc>> [consulta: 12 diciembre 2003]

AHUMADA, J. 1998. La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante y las Áreas Marinas Protegidas. En: Seminario Parques Marinos: Un Desafío de Administración: 6 y 7 de agosto 1998. Santiago, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Servicio Nacional de Pesca. 80p.

ALESSANDRI, A., SOMARRIVA M., VODANOVIC A. 1991. Derecho Civil. Parte Preliminar y Parte General. 5ª ed. Santiago, EDIAR Conosur Ltda. Tomo II.

ALESSANDRI, A., SOMARRIVA M., VODANOVIC A. 1993. Tratado de los Derechos Reales. Bienes. 5ª ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Tomo II.

ASTORGA, E. 2000. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Régimen Jurídico. En especial aplicado a la Actividad Minera. Santiago de Chile, Editorial Jurídica ConoSur. 527p.

BARBIER, E., ACREMAN, M. Y KNOLER, D. 1997. Valoración Económica de los Humedales - Guía para decisores y planificadores. Oficina de la Convención Ramsar, Gland, Suiza. 143p.

BARAHONA, N. 1987. El Medio Ambiente en las Organizaciones Internacionales. Madrid, Mopu.

BENDER, S. 1995. Protected Areas as a protection Against Natural Hazard. In McNeely, J. a: (ed.). 1995. Expanding Partnerships in Conservation. Island Press and IUCN- The World Conservation Union. 126p.

BORREGAARD, N. Y DUFEY, A. 2001. [Sustentabilidad del sector minero: ¿Qué rol puede jugar un fondo de sustentabilidad? \(Resumen\)](#) [en línea] Santiago, CIPMA. <<http://www.rides.cl/nbpublicacion11.pdf>> [consulta: 10 diciembre 2003]

CALVO, M. 1995. El régimen jurídico de los humedales. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. 312p.

CAMUS P., HAJEK E. 1998. Historia Ambiental de Chile. Andros Impresores. Santiago, Chile. 183p.

CANERÁN P., BLANCO D., BUCHER E., CASTRO G. Y DAVIDSON I. 1998. Los Humedales de Argentina. Clasificación, situación actual, conservación y legislación. Wetlands Internacional – Publicación N° 46, 1998. 200 p.

CENTRO DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AMBIENTALES. 1997. Conservación de Humedales. Taller bases para la Conservación de Humedales en Chile: 10, 11 y 12 de abril de 1997. Valdivia, Chile, Centro de Estudios Agrarios y Ambientales con el apoyo del Programa de Humedales de la Unión mundial para la Naturaleza, UICN-Sur. 95p.

CEA. 1998. Humedales y Educación Ambiental. Guía practica para profesores, monitores y padres. Valdivia, CEA Ediciones. 15p.

CODEFF. 1999. Las áreas silvestres protegidas privadas en Chile. Una herramienta para la conservación. (Victoria Maldonado, editora) Santiago, CODEFF. pp. 23-24.

CONAF – CONVENCION DE RAMSAR. 2003. Plan de acción para la conservación y usos sustentable de humedales altoandinos. [en línea] Chile. <http://www.aguamarket.com/temas_interes/Documentos/Plan_accion_humedales_chile1.pdf> [consulta: 18 de diciembre 2003]

CONAMA. 2001. Programa de Armonización y de Sistematización de la Normativa Ambiental Chilena: 1ª Etapa. Editora Marie Claude Plumer Bodin. Santiago, Gobierno de Chile. 287p.

CONAMA. GOBIERNO DE CHILE. 2002. El concepto de Área Protegida en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. [en línea] Chile. <http://www.conama.cl/.../areas_protegidas/Minuta_Instructivo_Areas_Protegidas.htm> [consulta 11 mayo 2003].

CONAMA. 2003. Fichas regionales sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad. [en línea] Santiago, Chile. < http://www.conama.cl/portal/1255/articles-28019_recurso_2.pdf> [consulta: 28 noviembre 2003]

CONAMA. 2003. Mapa sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad. [en línea] Santiago, Chile. <http://www.conama.cl/portal/1255/articles-28019_recurso_1.pdf> [consulta: 28 noviembre 2003]

CONAMA. Gobierno aprueba Reglamento para Áreas Silvestres Protegidas Privadas. [en línea] <<http://www.conama.cl/portal/1255/fo-article-28161.pdf>> [consulta: 16 diciembre 2003]

CONAMA. 2003. Se Declara Bajo Protección la Primera Área Marina en la Historia de Chile. [en línea] Chile. <<http://www.conama.cl/portal/1255/article-28479.html>> [consulta: 16 diciembre 2003]

CORTE DE APELACIONES DE TALCA, sentencia de 24 de octubre 1988. En Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas. Código de Aguas. Editorial Jurídica de Chile, 1997, p. 27.

CORTE DE APELACIONES DE VALPARAÍSO, sentencia de 8 de enero de 1963. 1997. Transcrita en Repertorio de Legislación y Jurisprudencias Chilenas. Editorial Jurídica de Chile. 35p.

CORTE SUPREMA, sentencia de 2 de noviembre de 1938. Revista Derecho y Jurisprudencia 36(1):307.

CORTE SUPREMA, sentencia de 26 de diciembre de 1983. Revista Derecho y Jurisprudencia. Tomo LXXX, 1983, 2 parte, secc. 5, 175p.

CORTÉS, A. 2001. Régimen de Humedales y Facultades de los Dueños Riberanos. En Actas IV Jornada de Derecho de Aguas, Serie Especial. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. 15p.

CUNAZZA, C. 2000. Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile. En: Primer Taller de capacitación integral para la planificación y uso racional de sitios Ramsar en Chile: 09 – 14 de octubre de 2000. Valdivia, Universidad Austral de Chile, Instituto de Zoología; CONAF, U.G. Patrimonio Silvestre Décima Región.

DAVIS, T., BLASCO, D. 1996. Manual de la Convención de Ramsar. Por España, Oficina de la Convención Ramsar España. 211p.

- DEFENSORES DEL BOSQUE CHILENO (Eds.) 1998 La tragedia del Bosque chileno. Santiago, Ocho Libros Editores Ltda. 395p.
- DE KLEMM, C. Y CRÉTEAUX, I. 1995. La evolución jurídica de la Convención de Ramsar. Gland, Ramsar Convention Bureau. 224p.
- DELGADO, F. 1992. Derecho de Aguas y Medio Ambiente. Madrid, Editorial Tecnos. 348p.
- DÍAZ, K., VARELA, S. 2001. Zonas Húmedas: importancia y conservación. Cátedra de Uso y Conservación de Suelos. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Forestales. 17p.
- EVANS DE LA CUADRA, E. 1986. Los Derechos Constitucionales. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Tomo II.
- GOBIERNO DE CHILE. CONAF. CONVENCION DE RAMSAR. 2003. Plan de acción para la conservación y uso sustentable de humedales Altoandinos. [en línea] Chile. <http://www.aguamarket.com/temas_interes/Documentos/Plan_accion_humedales_chile1.pdf> [consulta: 12 diciembre 2003]
- GONZÁLEZ, F. y PÉREZ, C. 1988. Los humedales en las zonas áridas. Revista Quercus (34): 14.
- GRANIZO, T. 1997. Uso Sostenible de los Humedales en América del Sur: Una aproximación. UICN. 126p.
- GUZMÁN, A., RAVERA, E. 1998. Estudio de las Aguas en el Derecho Chileno. 2ª ed. Santiago, Ediciones Congreso. 270p.
- HADJIGEORGALIS, E. 2001. Las Reformas al Código de Aguas de 1981. Revista Agronomía y Forestal UC (16): 18-21.
- HOFFMANN, A. 1991. Flora Silvestre de Chile. Zona Araucana. 2ªed. Santiago, Fundación Claudio Gay. 258p.
- HOLLIS, G., HOLLAND, M., MALTBY, E. Y LARSON, J. 1988. Explotación racional de los humedales. La naturaleza y sus recursos 24(1):2-13.
- LAMBERS, C. 1989. Wetlands: the (Im)possibilities of Law? In Proceedings of the International Congress on Natural Management and Sustainable Development, Groningen 1989. 381p.
- MALDONADO A., MONTECINOS L. Y BRAVO P. 1999. Mehuín, Sustentabilidad y Resistencia. Lecciones de una comunidad organizada. Observatorio latinoamericano de Conflictos Ambientales. Santiago, Chile. 81p.
- MARDONES, G., HENRÍQUEZ, C. 1996. Áreas Silvestres Protegidas de Chile. Comité Nacional pro Defensa de la Fauna y Flora. Voluntarios Áreas Silvestres Protegidas. Serie de Monografías, Documento de Trabajo N° 1. Santiago, Chile. 30p.
- MEYER, W. 1995. Diccionario geográfico-etimológico indígena de las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue. Imprenta San Francisco, Padre Las Casas. 299p.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Dirección de Medio Ambiente. 1998. Informe Nacional de Chile en ocasión de la 7ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes. [en línea] Chile. <http://www.ramsar.org/cop7_nr_chile.htm> [consulta: 20 de febrero de 2003]

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Dirección de Medio Ambiente. 2002. Instrumento de planificación nacional para aplicar la Convención de Ramsar sobre los Humedales (Más el formulario aprobado para los Informes nacionales que habrán de ser presentados a la 8º Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, España, 2002) [en línea] Chile. < http://www.ramsar.org/cop7_nr_chile.htm > [consulta: 25 de febrero de 2003]

MONTENEGRO, S., HERVÉ, D. Y DURÁN, V. 2001. Los Tratados Ambientales: Principios y Aplicación en Chile. Editora Marie Claude Plumer Bodin. Santiago, CONAMA/CDA. 403p.

MOLLER DOEPKING, P., MUÑOZ PEDREROS, A. 1998. Humedales y educación ambiental. Valdivia, Cea Ediciones. 15p.

OFICINA DE LA CONVENCION DE RAMSAR. 2000. Manuales de Ramsar para el uso racional de los humedales (Manuales N° 1-9). Gland, Suiza, Oficina de la Convención de Ramsar.

ORMAZÁBAL, C. 1986. El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas en Chile. En: Flora y Fauna y Áreas Silvestres (1):10-15. Santiago, Oficina Regional FAO.

PROYECTO CONAF-CONAMA-BIRF. 1999. Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile. Informe nacional con Variables Ambientales [en línea] Santiago, Chile. < <http://www.conaf.cl/html/recursos/catastro.html> > [consulta: 04 febrero 2003].

RAMÍREZ, C., MAC DONALD, R. Y SAN MARTÍN, C. 1996. Uso forestal de los ecosistemas de "ñadi": Riesgos Ambientales de la transformación de los suelos en la Región de Los Lagos. En: Ambiente y Desarrollo 12(1):82-88. Santiago, CIPMA.

SCHLATTER, P., ESPINOZA, L. 1986. Informes Nacionales. Chile. En: SCOTT, DEREK A. Y MONTSERRAT CARBONELL. Inventario de Humedales de la Región Neotropical. IWRB Slimbridge y UICN Cambridge. 112-139p.

SCHLATTER, P., ESPINOZA, L. Y VILINA, Y. 1998. Costas del Centro y Sur de Chile [en línea] Chile. < <http://www.wetlands.org/inventory/SAA/Body/15chile@.htm> > [consulta: 07 febrero 2003].

SERNAPESCA. 2003. Áreas Marinas Protegidas. [en línea] <http://www.sernapesca.cl/paginas/ambito_accion/gestion_ambiental/gestion_ambiental.php?c=001007004004> [consulta: 16 diciembre 2003]

SHINE, C., DE KLEMM, C. 1999. Wetlands, Water and the Law. Using law to advance wetland conservation and wise use. IUCN, Gland, Switzerland, Cambridge, UK and Bonn, Germany. 332p.

SOLANO, P. - SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. 1998. Examen de las leyes e instituciones relevantes para los humedales en el Perú. [en línea] <<http://www.ramsar.org/wurchbk3cs5s.doc>> [consulta: 12 diciembre 2003]

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. 1992. Conservación de Humedales. Un análisis de la actualidad y acciones necesarias. Reino Unido, Patrick S. Dungan. 92p.

VALENZUELA, F. 1989-1990. El recurso constitucional de protección sobre Materia Ambiental en Chile. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso (13):182.

VERGARA, A. 1998. Derecho de Aguas. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Tomo I.

VERGARA, A. 1999. Estatuto Jurídico de la fijación de caudales mínimos o ecológicos. *Revista de Derecho Administrativo Económico* 1(1):127.

VILLARROEL, P. 1994. Restauración ecológica en el Estado de Florida: El Dilema de los Everglades. *Ambiente En: Ambiente y Desarrollo* 10(2):77-81. Santiago, CIPMA.

ANEXOS

ANEXO 1

CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HABITAT DE AVES ACUÁTICAS

Ramsar, 2.2.1971 Modificada según el Protocolo de París, 3.12.1982 y las enmiendas de Regina, 28.5.1987

Las Partes Contratantes,

Reconociendo la interdependencia del hombre y de su medio ambiente,

Considerando las funciones ecológicas fundamentales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora características, especialmente de aves acuáticas,

Convencidas de que los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable,

Deseando impedir ahora y en el futuro las progresivas intrusiones y pérdida de humedales,

Reconociendo que las aves acuáticas en sus migraciones estacionales pueden atravesar las fronteras, y que en consecuencia deben ser consideradas como un recurso internacional,

Convencidas de que la conservación de los humedales y de su flora y fauna pueden asegurarse armonizando políticas nacionales previsoras con una acción internacional coordinada,

Han convenido lo siguiente:

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

A los efectos de la presente Convención son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales.

Artículo 2

Cada parte contratante designará humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, en adelante llamada "la Lista", que mantiene la Oficina establecida en virtud del artículo 8. Los límites de cada humedal deberán

describirse de manera precisa **y** también trazarse en un mapa, y podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal, y especialmente cuando tengan importancia como hábitat de aves acuáticas.

La selección de los humedales que se incluyan en la Lista deberá basarse en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. En primer lugar deberán incluirse los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año.

La inclusión de un humedal en la Lista se realiza sin perjuicio de los derechos exclusivos de soberanía de la Parte Contratantes cuyo territorio se encuentra dicho humedal.

Cada parte contratante designará por lo menos un humedal para ser incluido en la Lista al firmar la Convención o depositar su instrumento de ratificación o de adhesión, de conformidad con las disposiciones del art. 9

Toda Parte Contratante tendrá derecho a añadir a la Lista otros humedales situados en su territorio, a ampliar los que ya están incluidos o, por motivos urgentes de interés nacional, a retirar de la Lista o a reducir los límites de los humedales ya incluidos, e informarán sobre estas modificaciones lo más rápidamente posible a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente especificado en el art. 8.

Cada parte deberá tener en cuenta sus responsabilidades de carácter internacional con respecto a la conservación, gestión y uso racional de las poblaciones migratorias de aves acuáticas, tanto al designar humedales de su territorio para su inclusión en la Lista, como al ejercer su derecho a modificar sus inscripciones previas.

Artículo 3

Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio.

Cada Parte Contratante tomará las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales en su territorio e incluidos en la Lista, y que se hayan producido o puedan producirse como consecuencia del desarrollo tecnológico, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre. Las informaciones sobre dichas modificaciones se transmitirán sin demora a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente especificado en el art. 8.

Artículo 4

Cada parte contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista y tomará las medidas adecuadas para su custodia.

Cuando una Parte Contratante, por motivos urgentes de interés nacional, retire de la Lista o reduzca los límites de un humedal incluido en ella, deberá compensar en la medida de lo posible, la pérdida de recursos de los humedales y, en particular, crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección de una porción adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar.

Las Partes Contratantes fomentarán la investigación y el intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna.

Las Partes Contratantes se esforzarán por aumentar las poblaciones de aves acuáticas mediante la gestión de humedales idóneos.

Las Partes Contratantes fomentaran la formación de personal para el estudio, la gestión y la custodia de los humedales.

Artículo 5

Las Partes contratantes celebraran consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Convención, especialmente en el caso de un humedal que se extienda por los territorios de más de una Parte Contratante o de un sistema hidrológico compartido por varias de ellas. Al mismo tiempo, se esforzarán por coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relativas a la conservación de los humedales y de su flora y fauna.

Artículo 6

Se establecerá una Conferencia de las Partes contratantes para revisar la presente Convención y fomentar su aplicación. La Oficina a que se refiere el artículo 8, párrafo 1, convocará las reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes a intervalos no mayores de tres años, a menos que la Conferencia decida otra cosa, y reuniones extraordinarias a petición por escrito de por lo menos un tercio de las Partes Contratantes. En cada reunión ordinaria, la Conferencia de las Partes Contratantes determinará el lugar y la fecha de la reunión ordinaria siguiente.

La Conferencia de las Partes Contratantes será competente:

para discutir sobre la aplicación de esta Convención;

para discutir las adiciones y modificaciones a la Lista;

para considerar la información referida a los cambios en las condiciones ecológicas de los humedales incluidos en la Lista proporcionada en aplicación del Artículo 3.2;

para formular recomendaciones, generales o específicas, a las Partes Contratantes, y relativas a la conservación, gestión y uso racional de los humedales y de su flora y fauna;

para solicitar a los organismos internacionales competentes que preparen informes y estadísticas sobre asuntos de naturaleza esencialmente internacional que tengan relación con los humedales;

para adoptar otras recomendaciones o resoluciones con miras a fomentar la aplicación de la presente Convención.

Las Partes Contratantes se encargarán de que los responsables de la gestión de los humedales, a todos los niveles, sean informados y tomen en consideración las recomendaciones de dichas Conferencias en lo relativo a la conservación, gestión y uso racional de los humedales y de su flora y fauna.

La Conferencia de las Partes contratantes adoptará el reglamento de cada una de sus reuniones

La Conferencia de las partes contratantes establecerá y revisará permanentemente el reglamento financiero de la presente Convención. En cada una de sus reuniones ordinarias votará el presupuesto del ejercicio financiero siguiente por una mayoría de los dos tercios de las Partes Contratantes presentes votantes

Cada Parte contratante contribuirá al presupuesto según la escala de contribuciones aprobada por unanimidad por las Partes Contratantes presentes y votantes en una reunión ordinaria de la Conferencia de las partes Contratantes.

Artículo 7

Las partes contratantes deberán incluir en su representación ante Conferencias a personas que sean expertas en humedales o en aves acuáticas, por sus conocimientos y experiencias adquiridos en funciones científicas, administrativas o de otra clase.

Cada una de las Partes Contratantes representadas en una Conferencia tendrá un voto, y las recomendaciones, resoluciones y decisiones se adoptarán por mayoría simple de las Partes contratantes presentes y votantes, a menos que en la Convención se disponga otra cosa.

Artículo 8

la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza desempeñará las funciones de la Oficina permanente en virtud de la presente Convención, hasta el momento en que otra organización, o un gobierno, sea designado por una mayoría de los dos tercios de todas las Partes Contratantes.

Las obligaciones de la Oficina permanente serán, entre otras:

colaborar en la convocatoria y organización de las Conferencias previstas en el artículo 6;

mantener la Lista de Humedales de Importancia Internacional y recibir información de las Partes Contratantes sobre cualquier adición, extensión, supresión o reducción de los humedales incluidos en la Lista, según lo previsto en el Artículo 2.5;

recibir información de las Partes Contratantes sobre cualquier modificación de las condiciones ecológicas de los humedales incluidos en la Lista, según lo previsto en el Artículo 3.2;

notificar a las Partes Contratantes cualquier modificación de la Lista o cambio en las características de los humedales incluidos en ella, y proveer para que dichos asuntos se discutan en la Conferencia siguiente;

poner en conocimiento de la Parte Contratante interesada las recomendaciones de las Conferencias en lo que se refiere a dichas modificaciones de la Lista o a los cambios de las características de los humedales incluidos en ella.

Artículo 9

La Convención permanecerá indefinidamente abierta a la firma.

Todo miembro de la Organización de las Naciones Unidas o de una de sus agencias especializadas, o de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, o Parte de los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia, puede ser Parte Contratante en esta Convención mediante:

la firma sin reserva de ratificación;

la firma bajo reserva de ratificación, seguida de la ratificación;

la adhesión.

La ratificación o la adhesión se efectuarán mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión ante el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (llamada en adelante "el Depositario").

Artículo 10

La Convención entrará en vigor cuatro meses después de que siete estados hayan pasado a ser Partes Contratantes en la Convención, de conformidad con las disposiciones del Artículo 9.2.

A partir de ese momento, la Convención entrará en vigor para cada Parte Contratante cuatro meses después de la fecha en que la haya firmado o en que haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 10 bis

La presente Convención podrá enmendarse en una reunión de las partes Contratantes convocada con ese fin de conformidad con el presente Artículo.

Toda Parte Contratante podrá presentar propuestas de enmienda.

El texto de toda propuesta de enmienda y los motivos para la misma se comunicarán a la organización o al gobierno que actúe como Oficina permanente en virtud de esta Convención (denominada en adelante "la Oficina"), y ésta las comunicará sin demora a todas las Partes Contratantes. Cualquier comentario de una Parte Contratante sobre el texto se comunicará a la Oficina durante los tres meses siguientes a la fecha en que la Oficina haya comunicado las propuestas de enmienda a las Partes Contratantes. La Oficina inmediatamente después de la fecha límite de presentación de los comentarios, comunicará a las Partes Contratantes todos los que haya recibido hasta esa fecha.

A petición por escrito de un tercio de las Partes Contratantes, la Oficina convocará a una reunión de las Partes Contratantes para examinar toda propuesta de enmienda comunicada con arreglo al párrafo 3. La Oficina consultará a las Partes en cuanto a la fecha y lugar de reunión.

Las enmiendas se aprobarán por mayoría de los dos tercios de las Partes Contratantes presentes y votantes.

Una vez aprobada la propuesta la enmienda entrará en vigor, para las Partes Contratantes que la hayan aceptado, el primer día del cuarto mes que siga a la fecha en que los dos tercios de las Partes Contratantes hayan depositado un instrumento de aceptación ante el Depositario. Para toda Parte Contratante que deposite un instrumento de aceptación después de la fecha en que los dos tercios de las Partes Contratantes hayan depositado un instrumento de aceptación, la enmienda entrará en vigor el primer día del cuarto mes que siga a la fecha de depósito del instrumento de aceptación por esa Parte.

Artículo 11

Esta Convención permanecerá en vigor por tiempo indefinido.

Toda Parte Contratante podrá denunciar la Convención transcurridos cinco años de la fecha de entrada en vigor para dicha Parte, mediante notificación por escrito al Depositario.

Artículo 12

El Depositario informará lo antes posible a todos los Estados que hayan firmado la Convención o se hayan adherido a ella de:

las firmas de esta Convención;

los depósitos de instrumentos de ratificación de esta Convención;

los depósitos de adhesión a esta Convención;

la fecha de entrada en vigor de esta Convención;

las notificaciones de denuncia de esta Convención.

EN FE DE LO CUAL, los infrascritos, debidamente autorizados al efecto, firman la presente Convención.

HECHO en Ramsar el día 2 de febrero de 1971 en un sólo ejemplar original en inglés, francés, alemán y ruso, textos que son todos igualmente auténticos. La custodia de dicho ejemplar será confiada al Depositario, el cual expedirá copias certificadas y conforme a todas las Partes contratantes.

ANEXO 2

SISTEMA PARA LA CLASIFICACIÓN DE TIPOS DE HUMEDALES

(Anexo 2b a la Recomendación 4.7 y Resolución VI.5)

Humedales marinos y costeros

A. **Aguas marinas someras** permanentes de menos de seis metros de profundidad en marea baja; se incluyen bahías y estrechos.

B. **Lechos marinos submareales**; se incluyen praderas de algas, praderas de pastos marinos, praderas marinas mixtas tropicales.

C. **Arrecifes de coral**.

D. **Costas marinas rocosas**; incluye islotes rocosos y acantilados.

E. **Playas de arena o de guijarros**; incluye barreras, bancos, cordones, puntas e islotes de arena; incluye sistemas de dunas.

F. **Estuarios**; aguas permanentes de estuarios y sistemas de estuarios de deltas.

G. **Bajos intermareales de lodo, arena o con suelos salinos** ("saladillos").

H. **Pantanos y esteros (zonas inundadas) intermareales**; incluye marismas y zonas inundadas con agua salada, praderas halófilas, salitrales, zonas elevadas inundadas con agua salada, zonas de agua dulce y salobre inundadas por la marea.

I. **Humedales intermareales arbolados**; incluye manglares, pantanos de "nipa", bosques inundados o inundables mareales de agua dulce.

J. **Lagunas costeras salobres/saladas**; lagunas de agua entre salobre y salada con por lo menos una relativamente angosta conexión al mar.

K. **Lagunas costeras de agua dulce**; incluye lagunas deltaicas de agua dulce.

Humedales continentales

L. **Deltas interiores** (permanentes).

M. **Ríos/ arrollos permanentes**; incluye cascadas y cataratas.

N. **Ríos/ arrollos estacionales/ intermitentes/ irregulares**.

O. **Lagos permanentes de agua dulce** (> 8 ha); incluye grandes madre viejas y meandros o brazos muertos de ríos, ciénagas y pantanos.

P. **Lagos estacionales/ intermitentes de agua dulce** (> 8 ha); incluye lagos en llanuras de inundación.

Q. **Lagos permanentes salinos/ salobres/ alcalinos.**

R. **Lagos y zonas inundadas estacionales/ intermitentes salinos/ salobres/ alcalinos.**

Sp. **Pantanos/ esteros/ charcas permanentes salinas/ salobres/ alcalinas.**

Ss. **Pantanos/ esteros/ charcas estacionales/ intermitentes salinas/ salobres/ alcalinas.**

Tp. **Pantanos/ esteros/ charcas permanentes de agua dulce;** charcas (de menos de 8 ha), pantanos y esteros sobre suelos inorgánicos, con vegetación emergente en agua por lo menos durante la mayor parte del período de crecimiento.

Ts. **Pantanos/ esteros/ charcas estacionales/ intermitentes de agua dulce** sobre suelos inorgánicos, incluye depresiones inundadas (lagunas de carga y recarga), "potholes", praderas inundadas estacionalmente, pantanos de ciperáceas.

U. **Turberas** no arboladas; incluye turberas arbustivas o abiertas ("bog"), turberas gramíneas o carrizo ("fen"), bofedales, turberas bajas.

Va. **Humedales alpinos/ de montaña;** incluye praderas alpinas y de montaña, charcas temporales originadas por el deshielo.

Vt. **Humedales de tundra;** incluye charcas y humedales temporales originados por el deshielo en la tundra.

W. **Pantanos con vegetación arbustiva;** incluye pantanos y esteros de agua dulce dominados por vegetación arbustiva, turberas arbustivas ("carr"), arbustales de *Alnus sp*; sobre suelos inorgánicos.

Xf. **Humedales boscosos de agua dulce;** incluye bosques pantanosos de agua dulce, bosques inundados estacionalmente, pantanos arbolados; sobre suelos inorgánicos.

Xp. **Turberas arboladas,** bosques inundados turbosos.

Y. **Manantiales de agua dulce, oasis.**

Zg. **Humedales geotérmicos.**

Zk. **Sistemas hídricos subterráneos en karst o en cuevas.**

Nota: "Ilanuras de inundación" es un término utilizado para describir humedales, generalmente de gran extensión, que pueden incluir uno o más tipos de humedales, entre los que se pueden encontrar **R, Ss, Ts, W, Xf, Xp,** y otros (vegas/ praderas, savana, bosques inundados estacionalmente, etc.). No es considerado un tipo de humedal en la presente clasificación.

Humedales artificiales

1. **Estanques de acuicultura** (por ej. estanques de peces y camarónicas).

2. **Estanques artificiales;** incluye estanques de granjas, estanques pequeños (generalmente de menos de 8 ha).

3. **Zonas de riego;** incluye canales de regadío y arrozales.

4. **Tierras agrícolas inundadas estacionalmente.***

5. **Zonas de explotación de sal;** salinas artificiales, salineras.

6. **Areas de almacenamiento de agua;** reservorios, diques, represas hidroeléctricas, estanques artificiales (generalmente de más de 8 ha).

7. **Excavaciones**; canteras de arena y grava, piletas de residuos mineros.

8. **Plantas de tratamiento de aguas servidas**; "sewage farms", piletas de sedimentación, piletas de oxidación.

Canales de transportación y de drenaje, zanjas.

Notas: *Incluye praderas y pasturas inundadas utilizadas de manera intensiva.

ANEXO 3

CLASIFICACIÓN DE HUMEDALES

Según Dugan 1992, modificado de Scout 1989 a

1. De agua salada

1.1. Marinos

1. Submareales

i. aguas someras, permanentemente desprovistas de vegetación, con menos de 6 m de profundidad en marea baja. Incluye bahías y estrechos marinos.

ii. vegetación acuática submarina, incluyendo bancos de algas, pastos marinos y praderas marinas tropicales.

iii. arrecifes de coral.

2. Intermareales

i. costas marinas rocosas, incluyendo acantilados y playas rocosas.

ii. playas con piedras y cantos rodados.

iii. planicies intermareales inestables, sin vegetación, dunas de arena, barro o salitre. Salinas, albinas o salitreras.

iv. sedimentos intermareales, cubiertos por vegetación, incluyendo marismas y manglares en costas protegidas.

1.2. Estuarios

1. Submareales

i. aguas estuarias, aguas de estuario permanentes y sistemas de deltas estuarinos.

2. Intermareales

i. planicies intermareales, salinas de barro y de arena, con escasa cobertura vegetal.

ii. pantanos intermareales, incluyendo marismas, praderas salinas, pantanos elevados de agua salada, pantanos salobres y de agua dulce influenciados por las mareas.

iii. humedales boscosos de entre mareas, incluyendo manglares, pantanos de nipa, bosques inundados por agua dulce influenciados por las mareas.

1.3. Lagunar

i. lagunas salobres o salinas con conecciones estrechas al mar.

1.4. Lago salado

i. lagos, planicies o pantanos, permanentes o temporales, salobres, salinos o alcalinos.
Lagunas saladas alto-andinas.

2. De agua dulce

2.1. Ribereños

1. Permanentes

i. ríos y arrollos permanentes, incluyendo cascadas.

ii. deltas interiores.

2. Temporales

i. ríos y arrollos estacionales o irregulares.

ii. llanuras ribereñas de inundación, incluyendo planicies de ríos, cuencas hidrográficas inundadas, praderas de inundación estacional.

2.2. Lacustres

1. Permanentes

i. lagos de agua dulce permanentes (>8 ha), incluyendo las orillas sujetas a inundaciones estacionales o irregulares.

ii. estanques de agua dulce permanentes (< 8 ha).

2. Estacionales

i. lagos de agua dulce estacional (> 8 ha), incluyendo lagos de llanuras de inundación.

2.3. Palustres

1. Emergentes

i. pantanos y ciénagas de agua dulce permanentes sobre suelos inorgánicos, con vegetación emergente cuyas bases se encuentran por debajo del manto freático durante la mayor parte de su estación de crecimiento.

ii. pantanos de agua dulce que generan turba, incluyendo valles pantanosos tropicales de tierra adentro, dominados por *Papyrus*, *Typha* o *Scyrrpus*.

iii. pantanos de agua dulce estacionales sobre suelos inorgánicos, incluyendo lodazales, hoyas, bañados, praderas de inundación estacional y juncales.

iv. turberas, incluyendo suelos acidófilos, ombrogénicos o soleisoles cubiertos por musgo, hierbas o vegetación arbustiva enana y turberas de todo tipo.

v. humedales alpino, andinos y polares, incluyendo praderas de inundación estacional, alimentadas por aguas temporales provenientes del deshielo.

vi. manantiales de agua dulce y oasis con vegetación circundante.

vii. fumarolas volcánicas continuamente humedecidas por vapor de agua emergente o condensado.

2. Boscosos

i. pantanos de arbustos, incluyendo pantanos de agua dulce dominados por arbustos y malezas sobre suelos inorgánicos.

ii. bosques pantanosos de agua dulce, incluyendo bosque de inundación estacional y pantanos con bosques madereables sobre suelos inorgánicos.

iii. turberas boscosas, incluyendo bosques con pantanos de turba.

3. Humedales artificiales

3.1. Acuicultura/Maricultura

i. estanques para acuicultura, incluyendo estanques para peces y camarones.

3.2. Agricultura/Ganadería

i. estanques, incluyendo estanques de fincas y estanques para el ganado.

ii. tierras irrigadas y canales de drenaje y escurrimiento, incluyendo arrozales, canales y acequias.

iii. tierras arables estacionalmente inundadas.

3.3 Explotación de sal

i. salinas, salineras o salitrales.

3.4. Urbano-Industriales

i. excavaciones, incluyendo canteras, zanjas y pozos de minería.

ii. áreas de tratamiento de aguas servidas, incluyendo depósitos de aguas negras, estanques de sedimentación y estanques de oxidación.

3.5. Áreas de almacenamiento

i. reservorios de agua para irrigación o consumo humano, con un patrón de vaciado de aguas gradual y estacional.

ii. represas hídricas con fluctuaciones regulares, semanales o mensuales, del nivel del agua.

ANEXO 4

EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL

A. Criterios adoptados por la Conferencia Internacional para la Protección de los Humedales y las Aves Acuáticas, Heiligenhafen (2-6 de diciembre de 1974)

1. Criterios relativos a la importancia de un humedal para las poblaciones o las especies

Un humedal debe ser considerado de importancia internacional si:

i) de manera regular sustenta al 1% (0 sea al menos 100 individuos) de la población biogeográfica o perteneciente a la vía de migración dada de una especie de ave acuática;

o ii) de manera regular sustenta a 10 000 patos, gansos y cisnes; o bien 10 000 fochas; o bien 20 000 limícolas;

o iii) de manera regular sustenta a una cantidad apreciable de una especie de planta o animal amenazada;

o iv) tiene un valor especial para el mantenimiento de la diversidad ecológica o genética debido a la calidad o singularidad de su flora y fauna;

o v) desempeña en la región un papel importante como habitat de plantas o animales acuáticos o de otro tipo que posean un valor científico o económico.

2. Criterios relativos a la selección de humedales únicos o típicos

Un humedal debe ser considerado de importancia internacional si:

i) representa un ejemplo típico de comunidad vinculadas a las zonas húmedas y característico de su región biogeográfica;

o ii) ofrece un ejemplo de una etapa crítica o extrema de un proceso biológico o hidromorfológico;

o iii) forma parte integrante de una particularidad topográfica.

3. Criterios relativos al valor de los humedales para la investigación, educación o recreación

Un humedal debería ser considerado de importancia internacional si:

i) reviste especial valor, o está particularmente bien situado o bien equipado para la investigación científica o la educación;

o ii) ha sido objeto de estudios o documentado después de varios años y cuenta con un programa de investigación de alta calidad a largo plazo, cuyos resultados son publicados periódicamente y están basados en la colaboración con la comunidad científica;

o iii) brinda posibilidades especiales para promover la conciencia pública sobre la importancia de la conservación de los humedales, accesibles a personas procedentes de distintos países.

4. Criterios relativos a las posibilidades prácticas de conservación y manejo

Aun si un humedal puede ser considerado de importancia internacional en base a los criterios anteriormente expuestos, éste debería ser designado para su inclusión en la Lista de la Convención sólo si:

i) existen posibilidades físicas y administrativas para su conservación y manejo;

y ii) está libre de cualquier amenaza significativa derivada de la contaminación exterior, manipulaciones hidrológicas, ordenación territorial y actividades industriales.

Un humedal que solamente tenga valor nacional puede no obstante ser considerado como de importancia internacional si forma un conjunto con otro humedal vecino que tiene las mismas características, pero se encuentra del otro lado de una frontera internacional.

B. Criterios adoptados por la Primera Conferencia de las partes Contratantes, Cagliari (24-29 de noviembre de 1980)

1. Criterios cuantitativos para la selección de humedales de importancia para las aves acuáticas

Un humedal debería ser considerado de importancia internacional si:

a) sustenta regularmente a 10 000 patos, gansos y cisnes; o bien 10 000 fochas; o bien 20 000 limícolas;

o b) sustenta regularmente al 1% de los individuos de una población de una especie o de una subespecie de aves acuáticas;

o c) sustenta regularmente al 1% de las parejas reproductoras de una población dada de una especie o subespecie de aves acuáticas.

2. Criterios generales para la selección de humedales importantes para la flora y fauna

Un humedal debe considerarse de importancia internacional si:

- a) sustenta a un número significativo de especies o subespecies de plantas o animales raros, vulnerables o amenazados;
- o b) presenta especial valor para el mantenimiento de la diversidad ecológica y genética de una región gracias a la riqueza y originalidad de su fauna y flora;
- o c) presenta especial valor como hábitat de plantas o animales en una etapa crítica de su ciclo biológico;
- o d) presenta especial valor por sus especies o comunidades de fauna y flora endémicas.

3. Criterios para determinar el valor de humedales únicos o representativos

Un humedal debería de considerarse de importancia internacional si se trata de un tipo particularmente representativo de humedal característico de su región.

C. Criterios adoptados por la Tercera Conferencia de las Partes Contratantes, Regina (27 de mayo - 5 de junio de 1987)

1. Criterios para establecer el valor de humedales únicos o representativos

Un humedal deberá considerarse de importancia internacional si se trata de un tipo particularmente representativo de humedal característico de la región donde se encuentra.

2. Criterios generales relativos a la flora y fauna para la selección de humedales importantes

Un humedal deberá considerarse de importancia internacional si:

- a) sustenta a una cantidad significativa de especies o subespecies de plantas o animales raros, vulnerables o amenazados, o una cantidad significativa de individuos de una o varias de dichas especies;
- o b) tiene un valor particular para el mantenimiento de la diversidad ecológica y genética de una región gracias a la calidad y originalidad de su fauna y flora;
- o c) tiene un valor particular como hábitat de plantas o animales en una etapa crítica de su desarrollo biológico;
- o d) tiene un valor particular por sus especies o comunidades de fauna y flora endémica.

3. Criterios específicos relativos a las aves acuáticas para la selección de humedales importantes

Un humedal debería considerarse de importancia internacional si:

- a) sustenta regularmente 20 000 aves acuáticas;
- o b) sustenta regularmente a un número significativo de individuos pertenecientes a grupos particulares de aves acuáticas y representativos de los valores, la productividad o la diversidad del humedal;
- o c) en los casos en que se disponga de datos sobre las poblaciones, sustenta regularmente al 1% de los individuos de una población de una especie o subespecie de aves acuáticas.

D. Criterios adoptados por la Cuarta Conferencia de las Partes contratantes, Montreux (27 de junio - 4 de julio de 1990)

1. Criterios relativos a los humedales únicos o representativos

Un humedal debería considerarse de importancia internacional si:

a) constituye un buen ejemplo particularmente representativo de un humedal característico de la región biogeográfica correspondiente;

o b) es un ejemplo particularmente representativo de un humedal común a más de una región biogeográfica;

o c) es un ejemplo particularmente representativo de un humedal que juega un papel significativo desde un punto de vista hidrológico, biológico o ecológico, en el funcionamiento natural de una cuenca hidrográfica o sistema costero importantes, especialmente si es transfronterizo;

o d) es un ejemplo de un tipo específico de humedal, raro o poco común en la región geográfica de que se trata.

2. Criterios generales basados en la flora y fauna

Un humedal debería considerarse de importancia internacional si:

a) sustenta a un conjunto apreciable de especies o subespecies de fauna o floras raras, vulnerables o amenazadas, o una cantidad apreciable de individuos de una o varias de dichas especies;

o b) es especialmente valioso para el mantenimiento de la diversidad ecológica y genética de una región a causa de la calidad y peculiaridades de su fauna y flora;

o c) es especialmente valioso como hábitat de plantas o animales en una etapa crítica de su desarrollo biológico;

o d) tiene un valor especial debido a la presencia de por lo menos una especie o comunidad de fauna y flora endémicas.

3. Criterios específicos basados en las aves acuáticas

Un humedal debería considerarse de importancia internacional si:

a) sustenta regularmente a 20 000 aves acuáticas;

o b) sustenta regularmente a un número significativo de individuos pertenecientes a grupos particulares de aves acuáticas, representativos de los valores, la productividad o la diversidad de un humedal;

o c) en el caso en que se disponga de datos sobre las poblaciones; sustenta regularmente al 1% de los individuos de una población de una especie o de una subespecie de aves acuáticas.

E. Criterios adoptados por la sexta Conferencia de las Partes Contratantes, Brisbane (1996)

Se considera que un humedal es de importancia internacional si cumple con al menos uno de los criterios enumerados a continuación:

1. Criterios para humedales representativos o únicos

Un humedal será considerado de importancia internacional si:

a) es un ejemplo representativo especialmente bueno de un humedal natural o casi natural, característico de la región biogeográfica en donde se encuentra;

y/o, b) es un ejemplo representativo especialmente bueno de un humedal natural o casi natural, común a más de una región biogeográfica;

y/o, c) es un ejemplo representativo especialmente bueno de un humedal que desempeña un papel hidrológico, biológico o ecológico significativo en el funcionamiento natural de una cuenca hidrográfica o sistema costero extensos, especialmente si es transfronterizo;

y/o, d) es un ejemplo de un tipo específico de humedal, raro o poco común en la región biogeográfica en donde se encuentra.

2. Criterios generales basados en la fauna y la flora

Un humedal será considerado de importancia internacional si:

a) sustenta un conjunto/ensamble apreciable de especies o subespecies de fauna o flora raras, vulnerables o amenazadas, o una cantidad apreciable de individuos de una o más de estas especies;

y/o, b) es de valor especial para mantener la diversidad genética y ecológica de una región a causa de la calidad y peculiaridad de su flora y fauna;

y/o, c) es de valor especial como hábitat de plantas o animales en un periodo crítico de sus ciclos biológicos;

y/o d) es de valor especial para una o más especies o comunidades endémicas de fauna o flora.

3. Criterios específicos basados en aves acuáticas

Un humedal será considerado de importancia internacional si:

a) de manera regular sostiene una población de 20.000 aves acuáticas;

y/o, b) de manera regular sostiene cantidades significativas de individuos de cierto grupo de aves acuáticas, indicadores de los valores, la productividad o la diversidad de los humedales;

y/o, c) habiendo datos cuantitativos poblacionales disponibles, de manera regular sostiene el 1% de los individuos de una población de una especie o subespecie de aves acuáticas.

4. Criterios específicos basados en peces

Un humedal será considerado de importancia internacional si:

a) sustenta una proporción significativa de las subespecies, especies o familias de peces autóctonos, etapas de ciclos biológicos, interacciones de especies y/o poblaciones representativas de los beneficios y/o los valores de los humedales y contribuye de esa manera a la diversidad biológica del mundo;

y/o, b) es una fuente de alimentación importante para peces, es una zona de desove, un área de desarrollo y crecimiento y/o una ruta migratoria de la que dependen poblaciones de peces del mismo humedal o de otros lugares.

Lineamientos para la aplicación de los criterios 1, 2 y 3

Para ayudar a que las Partes Contratantes determinen qué humedales resulta conveniente incluir en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, la Conferencia

de las Partes Contratantes ha formulado las siguientes líneas directrices para la aplicación de los criterios:

a) Un humedal puede ser considerado de importancia internacional con arreglo al Criterio 1, si, a causa de sus importantes funciones naturales, biológicas, ecológicas o hidrológicas, tiene un valor significativo para sustentar a las poblaciones humanas que de él dependen. En este contexto, este apoyo a las poblaciones humanas incluiría:

suministro de alimentos, fibras o combustibles;

mantenimiento de valores culturales;

sostén de cadenas alimenticias, calidad del agua, control de las inundaciones o estabilidad climática.

Este sustento a las poblaciones humanas, en todos sus aspectos, debe situarse en el marco del uso sostenible de los humedales y de la conservación de los hábitat, y no debe modificar las características ecológicas de los humedales;

b) Un humedal puede ser considerado de importancia internacional según los Criterios 1, 2 ó 3 si se ajusta a las directrices complementarias elaboradas a nivel regional (por ej. en Escandinavia o África Occidental) o nacional. La elaboración de dichas líneas directrices regionales nacionales puede resultar especialmente adecuada en los casos siguientes:

cuando ciertos grupos de plantas o animales (que no sean las aves acuáticas) se consideran como una base más adecuada para la evaluación;

cuando no hay aves acuáticas u otros animales en grandes concentraciones (en particular en latitudes septentrionales);

cuando la recolección de datos resulta difícil (en particular en países de gran extensión)

o c) Entre los "ciertos grupos de aves acuáticas, indicadores de los valores, la productividad o la diversidad de los humedales" citados en el criterio 3 b) se incluye los siguientes:

Gaviidae: colimbos.

Podicipedidae: zampullines, somormujos.

Phalacrocoracidae: cormoranes, biguaes.

Pelecanidae: pelícanos.

Ciconiiformes: garzas, avetoros, cigúeñas, ibis, espátulas.

Anatidae: cisnes, ánsares, patos.

Accipitriformes y Falconiformes. rapaces vinculadas a los humedales.

Gruidae: grullas.

Charadriidae: limícolas, corlos y playeros.

Sternidae: charranes, gaviotines.

y/o d) Los criterios específicos basados en números de aves acuáticas servirán para humedales de distintos tamaños y en diferentes Partes contratantes. Si bien no es posible dar lineamientos precisos acerca del área de humedal que debe considerarse cuando se puedan obtener datos cuantitativos, los humedales de importancia internacional identificados según el Criterio 3 deben constituir una unidad ecológica, y por lo tanto puede que se trate de un sólo humedal de gran extensión o de un grupo de humedales más pequeños. Si hubiera datos disponibles, también deberá tenerse en cuenta el "turn-over" o

reposición de individuos de maves acuáticas durante la migración, de forma que se obtenga la suma acumulativa de éstos.

Líneas directrices para la aplicación del Criterio 4 a)

1.1. De los vertebrados asociados a los humedales, los peces son los más abundantes. Hay más de 18.000 especies de peces en todo el mundo que viven durante la totalidad o una parte de sus ciclos de vida en humedales, éstos entendidos según la definición de la Convención Ramsar.

La importancia del Criterio 4 a) estriba en que un humedal puede ser clasificado como de importancia internacional si en él hay una gran diversidad de peces y mariscos, aunque no cumpla los requisitos de los demás criterios. Además, este criterio subraya las distintas formas que esa diversidad puede revestir, incluyendo el número de especies, subespecies y familias, diferentes etapas del ciclo biológico, interacciones interespecíficas y la complejidad de interacciones entre los taxones citados y su entorno. En consecuencia, la diversidad en peces incluye la diversidad interespecífica y entre ecosistemas. También incluye la diversidad de unidades ecológicas interespecíficas genéticamente parecidas, como por ejemplo, las rutas de salmones o las diferentes razas geográficas de paces marinos que han sido identificados en muchos mares regionales del mundo. los recuentos de especies no bastan por sí solos para evaluar la importancia de un humedal determinado.

1.3. Además, hay que tomar en consideración el concepto de "nicho ecológico", es decir, las distintas funciones ecológicas que las especies pueden desempeñar en diferentes etapas de su ciclo de vida. Esto es especialmente importante cuando se trata de especies caracterizadas por una metamorfosis marcada, como los corales, los percebes, muchos insectos acuáticos, anfibios, peces con larvas o leptocéfalos y aves con crías nidícolas, como por ejemplo, las paseriformes, algunas aves rapaces, y las garzas.

1.4. En esta manera de entender la diversidad se halla implícita la importancia de altos niveles de endemismo y de disparidad. "Especies endémicas" son aquellas propias o exclusivas de una región, a menudo de un país o de un continente, y que no se hallan en ningún otro lugar. Muchos humedales se caracterizan por la gran cantidad de endemismos en su fauna ictiológica.

1.5. Es preciso emplear alguna medida del nivel de endemismo para distinguir los sitios de importancia internacional. Si por lo menos el 10% de la fauna ictiológica de un humedal o de una agrupación natural de humedales es endémica, deberá reconocerse la importancia internacional de ese sitio, pero no deberá descartarse un sitio debido a la carencia de especies endémicas de peces, si reúne otras características que le hagan acreedor a ese reconocimiento. En algunos humedales, como los grandes lagos de África, el lago Baikal en Rusia, el lago Titicaca en Bolivia/Perú, las dolinas y cenotes, los lagos subterráneos de las regiones áridas y los lagos de islas, se pueden alcanzar niveles de endemismo en especies de peces de hasta 90-100%, pero el 10% es una cifra elegida desde un punto de vista práctico para utilizar en todo el mundo. En regiones sin especies endémicas de peces, se debería considerar el endemismo a nivel de categorías infraespecíficas genéticamente diferenciadas, como por ejemplo las razas geográficas.

1.6. Hay más de 977 especies de peces en peligro de extinción en todo el mundo, y por lo menos 28 especies han desaparecido recientemente (Groombridge, 1993). La presencia de especies de peces raras o amenazadas en un humedal es un atributo importante, pero está comprendido en el Criterio 2.

1.7. Los conceptos de especie indicadora, bandera o clave son también importantes. La presencia de especies "indicadoras" es una medida útil de la buena calidad del humedal.

Las especies "bandera" tienen un gran valor simbólico para el movimiento conservacionista (por ejemplo, la grulla siberiana blanca, los flamencos, las mojarras de zonas desérticas, el esturión), mientras que las especies "clave" desempeñan funciones ecológicas vitales. Es posible que el reconocimiento de la importante función ecológica desempeñada por las especies clave, que a menudo son muy abundantes y de amplia distribución, y la necesidad de su conservación, sea ajeno a la ética conservacionista tradicional, pero merece un examen detenido.

Los humedales con poblaciones significativas de especies indicadoras, bandera y/o clave merecían ser considerados sitios de importancia internacional.

1.8. Un componente importante de la diversidad biológica es la disparidad, es decir, la variedad de morfologías y de estilos de reproducción que se dan en una comunidad. La disparidad de una comunidad acuática estará determinada por la diversidad y la predictibilidad de sus habitats en el tiempo y el espacio, es decir, que mientras más heterogéneos e impredecibles sean sus hábitat, mayor será la disparidad de la fauna ictiológica.

1.9. Por ejemplo, en el lago Malawi, un lago estable y antiguo, hay más de 600 especies de peces, el 92% de ellos cíclicos de incubación bucal, pero muy pocas familias de peces. En cambio, en los pantanos de Okavango, una zona de inundación por crecidas que oscila entre períodos húmedos y secos, hay tan sólo 60 especies de peces, pero una variedad de morfologías y de tipos de reproducción más amplia y más familias de peces, y por ende su disparidad biológica es mayor (Bruton y Merron, 1990).

1.10. Habría que emplear mediciones de diversidad y disparidad biológica para establecer el valor internacional de los humedales.

1.11. También es necesario examinar el problema de los animales acuáticos introducidos. Los peces y mariscos han sido ampliamente introducidos por la acción humana, de forma accidental o deliberada, de una cuenca de captación, océano o continente a otros, a veces con efectos desastrosos para la fauna y la ecología locales. En algunos casos, como en los grandes lagos del San Lorenzo en América del Norte, la fauna autóctona ha sido alterada radicalmente, aunque el número total de especies no ha disminuido significativamente. La introducción de especies exóticas en el pantano de Suisun en el estuario de los ríos Sacramento y San Joaquín en los Estados Unidos ha duplicado su número de especies. En otros casos, como en el lago Victoria en África, las especies exóticas, junto con la pesca excesiva y la contaminación, han provocado un descenso importante en la diversidad de especies autóctonas. Para poder determinar el verdadero valor intrínseco del sistema, al medirse la diversidad y disparidad biológicas debe tenerse en cuenta únicamente el conjunto representativo de especies autóctonas.

1.12. Sin embargo, la situación no es sencilla, pues en muchos lagos de gran altitud formados durante la última glaciación sólo hay especies de peces introducidas. En todo el mundo hay importantes pesquerías comerciales, y pesca deportiva y de subsistencia, basadas en especies introducidas, especialmente trucha, carpa, salmón, barbo y tilapia. Algunas especies exóticas, por ejemplo las empleadas en control biológico, han tenido efectos beneficiosos en los humedales. Por regla general, se ha de desalentar la introducción de especies de peces y mariscos no autóctonos que puedan tener efectos adversos sobre la diversidad de especies autóctonas o respecto de las cuales no se cuente con suficiente información para emitir un juicio seguro.

Líneas directrices para la aplicación del Criterio 4 b)

2.1. Muchos peces (incluyendo los mariscos) tienen ciclos biológicos complejos y sus lugares de desove, crecimiento y alimentación se hallan muy lejos unos de otros, lo que les exige largas migraciones. Para mantener las especies o poblaciones de peces es importante conservar todos los lugares esenciales para que puedan completar su ciclo de vida. Los productivos hábitat de poca profundidad que ofrecen los humedales costeros (incluyendo lagunas costeras, estuarios, marismas/pantanos de agua salada, arrecifes rocosos costeros y relieves arenosos), son utilizados para la alimentación, el desove y el desarrollo por especies de peces cuyos adultos viven en aguas abiertas. Así, estos humedales sustentan procesos ecológicos esenciales para poblaciones de peces adultos.

2.2. Además, muchos peces de ríos, pantanos o lagos desovan en una parte del ecosistema, pero su vida adulta transcurre en otras aguas interiores o en el mar. Es común que los peces de lagos migren aguas arriba de los ríos para desovar o que los peces de río migren aguas abajo hacia un lago o estuario o, más allá del estuario, hacia el mar para desovar. Muchas especies de peces de pantanos migran de aguas más permanentes y profundas a zonas anegadas temporalmente y menos profundas para desovar. En consecuencia, es posible que los humedales, inclusive los que parecen insignificantes en una parte del sistema fluvial, sean vitales para el funcionamiento adecuado de otras zonas de la cuenca del río, aguas arriba o aguas abajo.

2.3. La adopción de este criterio para identificar humedales de importancia internacional es únicamente para que sirva de orientación y no afecta el derecho de las partes Contratantes a regular la pesca en determinados humedales y/o en otros lugares.

Definiciones para usar con los Criterios 4(a) y 4(b)

Área de crecimiento y desarrollo (nursery) : la parte de un humedal empleada por los peces para cobijar y obtener oxígeno y alimento para sus crías en las primeras etapas del desarrollo. En el caso de algunos peces, por ejemplo las talipias que defienden los nidos, los padres (uno o los dos) permanecen junto a las crías para protegerlas, mientras que en otras especies los jóvenes sólo reciben la protección del hábitat en que son depositados, por ejemplo algunos silúridos.

La capacidad de los humedales de servir como áreas de crecimiento y desarrollo depende de la medida en que se mantengan sus ciclos naturales de inundación, mareas, fluctuaciones de temperatura del agua y/o el aporte de nutrientes. Welcomme (1975) demostró que el 92% de variación en las capturas de peces en un humedal se podía explicar en función de la historia reciente de las inundaciones en el humedal.

Beneficios de los humedales: los servicios que prestan a los seres humanos, por ejemplo purificación del agua, suministro de agua potable, peces, plantas, materiales de construcción, agua para el ganado, recreación y educación al aire libre.

Cuenca de captación: la zona drenada por un río y todos sus afluentes; cuenca hidrográfica.

Especie: poblaciones naturales de peces cuyos individuos se cruzan para reproducir, o pueden cruzarse para reproducir, en estado silvestre.

Especie autóctona: una especie originaria de un lugar determinado o que se da allí de forma natural.

Especie endémica: una especie propia o exclusiva de una región, que no se halla en ningún otro lugar del mundo. Puede haber un grupo de especies autóctonas de peces en un subcontinente, con algunas especies endémicas de una parte de ese subcontinente.

Etapa del ciclo biológico: toda etapa del desarrollo de un pez o marisco, por ejemplo huevo, embrión, larva, leptocéfalo, zoea, estadio de zooplancton, individuo joven, adulto o maduro.

Familia: grupo de géneros y especies que tienen un origen filogenético común, por ejemplo, sardinas y arenques en la familia Clupeidae.

Interacción de especies: intercambios de información o energía entre especies, de especial interés o significado, por ejemplo, simbiosis, comensalismos, defensa mutua de recursos, cuidado colectivo de crías, parasitismo en la reproducción, cuidado prolongado de las crías, caza social, algunas relaciones depredador-presa no comunes, parasitismo e hiperparasitismo.

Las interacciones entre especies ocurren en todos los ecosistemas, pero están particularmente desarrolladas en las comunidades clímax ricas en especies, como los arrecifes coralinos y los lagos antiguos, donde representan un componente importante de la diversidad biológica.

Peces: el plural "peces" se emplea cuando se trata de más de una especie.

Pez: los peces con aletas, incluidos los peces sin mandíbula (mixinos y lampreas), cartilagosos (tiburones, rayas y sus afines, Chondrichthyes) y peces óseos (Osteichthyes), como algunos mariscos o invertebrados marinos que figuran más adelante.

Entre los órdenes de peces que suelen darse en los humedales (éstos entendidos según la Convención de Ramsar), que son indicadores de los beneficios, valores, productividad o diversidad de los humedales se incluyen los siguientes:

Peces sin mandíbula Agnados (Agnatha)

mixines (Myxiniiformes)

lampreas (Petromyzontiformes)

Peces cartilagosos Condriactios (Chondrichthyes)

cazones, tiburones y afines (Squaliformes)

rayas (Rajiformes)

chuchos y afines (myliobatiformes)

Peces óseos Osteictios (Osteichthyes)

dipnoos o peces pulmonados australianos (Ceratodontiformes)

dipnoos o peces pulmonados sudamericanos y africanos (Lepidosireniformes)

polypterus (Polypteriformes)

esturiones y afines (Acipenseriformes)

mangaríes (Lepisosteiformes)

amias del fango (Amiiformes)

arapaima, peces elefante y afines (Osteoglossiformes)

tarpones (Elopiformes)

anguilas (Anguilliformes)

sardinas y arenques (Clupeiformes)

chanos (Gonorhynchiformes)

carpas, pececillos y afines (Characiformes)
 characidae y afines (Characiformes)
 bagres y peces cuchillo (Siluriformes)
 lucios, eperlanos, salmones y aliados (Salmoniformes)
 lizas (Mugiliformes)
 pejerreyes (Atheriniformes)
 mediopicos (Beloniformes)
 mojarras y afines (Cyprinodontiformes)
 espinosos y afines (Syngnathiformes)
 cíclidos, percas y afines (Perciformes)
 lenguados y otros peces planos (Pleuronectiformes)

Varios grupos de mariscos:

camarones, langostas, langostinos (inclusive los de agua dulce) y cangrejos (incluyendo cangrejos de río) (Crustacea).

mejillones, ostras navajas, buccinos, lapas, bígaros, berberechos, almejas, abalones, pulpos, sepias, y calamares (Mollusca).

Otros invertebrados acuáticos:

esponjas (Porifera)

Corales duros (Cnidaria)

gusanos de arena y otros poliquetos (Annelida)

erizos y holoturias de mar (Echinodermata)

ascidias (Ascidiacea)

Stock de una población de peces: la parte potencialmente explotable de una población de peces.

Población de una especie/ Poblaciones: grupo de peces de la misma especie. La comunidad de un humedal se compone de todas las especies de plantas y animales que utilizan el humedal.

Proporción significativa: en las regiones biogeográficas polares una "proporción significativa" puede equivaler a 3-8 especies, subespecies, familias, etapas del ciclo biológico o interacciones de especies; en las zonas templadas a 15-20 especies, subespecies, familias, etc.; y en las zonas más tropicales a 40 o más especies, subespecies, familias, etc.; pero estas cifras varían de una región a otra. Una "proporción significativa" de especies abarca todas las especies y no únicamente las que revisten interés económico. Algunos humedales con una "proporción significativa" de especies pueden ser hábitat marginales de peces y es posible que sólo contengan unas pocas especies de peces, inclusive en las zonas tropicales, por ejemplo, las aguas estancadas de manglares, los lagos subterráneos y las charcas marginales de elevada salinidad del Mar Muerto. También se ha de considerar el potencial de un humedal deteriorado que cuenta con una "proporción significativa" de especies en el caso de se considere restaurarlo. En las zonas donde por su propia naturaleza hay poca diversidad de especies, por ejemplo, a altas altitudes, en

zonas de glaciación reciente o en hábitat marginales de peces, se podrían tomar en cuenta asimismo los grupos infraespecíficos de peces genéticamente diferenciados.

Ruta migratoria: la ruta empleada por peces, como salmones y anguilas, para desplazarse de o hacia una zona de desove, alimentación o criadero. Las rutas migratorias a menudo cruzan las fronteras internacionales o los límites entre zonas administrativas de un mismo país.

Valores de los humedales: el papel desempeñado por los humedales en el funcionamiento del ecosistema natural, por ejemplo, mitigación y control de inundaciones, mantenimiento de reservas de aguas subterráneas y superficiales, retención de sedimentos, control de la erosión, reducción de la contaminación y disponibilidad de hábitat.

Zona de desove: aquella parte de un humedal empleada por peces para cortejo, liberación o fertilización de gametos y/o para depositar huevos fertilizados, por ejemplo arenques, sábalos, plajitas, berberechos y muchos peces de humedales de agua dulce. El área de desove puede ser una parte del curso de un río o arroyo, o del litoral, o de una zona de aguas profundas de un lago, de una llanura aluvial, un manglar, una marisma/pantano de agua salada, un cañaveral, un estuario o las aguas poco profundas de la costa marina. La descarga de agua dulce de un río puede crear condiciones adecuadas para el desove en la costa marina adyacente.

ANEXO 5

CASO CELULOSA ARAUCO Y CONSTITUCIÓN S.A. (CELCO), PROYECTO “PLANTA VALDIVIA”

Antecedentes del caso CELCO

El 6 de octubre de 1995 la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A. (CELCO) presentó un estudio de impacto ambiental del proyecto “Planta Valdivia”, a la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) de la X Región. Fue una presentación voluntaria, ateniéndose a un instructivo presidencial que se dictó durante el gobierno de Patricio Aylwin para regular estos procesos, pues el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que exigía la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente aprobada a comienzos de 1994, aún no había sido dictado. La Planta Valdivia ocuparía una superficie cercana a las 100 hectáreas en los predios Las Rosas y Traiguén, a 45 kilómetros al norte de Valdivia y 6 kilómetros al sureste de la localidad San José de la Mariquina, y aproximadamente a 30 kilómetros aguas arriba del Santuario de la Naturaleza río Cruces “Carlos Anwandter”. El proyecto pretendía alcanzar una producción de 1.500 toneladas diarias de celulosa de pino y eucalipto, 550 mil toneladas al año de pulpa de celulosa de Kraft blanqueada de pino insigne y eucaliptos. Contemplaba una inversión de US\$ 1000 millones de los cuales US\$ 75 millones se presupuestaban gastar en tecnologías de protección ambiental. Entre ellas se consideraba dos plantas de tratamiento de residuos, una de los primarios y otra de los secundarios. El proceso kraft consiste en cocer los trozos de madera con soda cáustica para producir una pasta. Los residuos tóxicos generados se queman y más del 95% de los químicos usados se recuperan para producir más pasta. Luego, esa pasta se lava, proceso en el cual se elimina una gran cantidad de fibras. Por último, la pasta se blanquea con diferentes compuestos. En este caso, Celulosa Arauco lo haría con dióxido de cloro, elemento de alta toxicidad. La planta captaría del río Cruces

900 litros por segundo de agua para evacuar, previo tratamiento primario y secundario, 600 litros por segundo de residuos líquidos industriales (riles), más 300 litros por segundo de agua de refrigeración.

El río Cruces nace en la cordillera costera, avanza hacia el suroeste y desemboca en el río Valdivia. Sus últimos 20 kilómetros están rodeados por terrenos inundados permanentemente desde el terremoto de 1960, son de poca profundidad, con mucho sedimento orgánico y una abundante vegetación. Este humedal, con una superficie de 4.877 hectáreas, llamado Santuario de la Naturaleza “Carlos Anwandter”, es el primer sitio Ramsar de Chile, designado para su inclusión en julio de 1981 dada la gran diversidad y abundancia de avifauna acuática. La existencia de una extensa área inundada con muchos sectores de poca profundidad y elevada productividad, generó un medio de gran diversidad de especies. Entre los fenómenos biológicos destacados del humedal se encuentran, la abundancia de lugares adecuados para la nidificación, abundancia de plantas sumergidas, fuente de alimento para la gran densidad herbívora como las taguas y cisnes de cuello negro; migración de varias garzas y águila pescadora y zona de reproducción de especies de aves acuáticas amenazadas. Se han identificado 98 especies de aves, 58 de las cuales son residentes. Entre los mamíferos destaca el coipo, y la aparición reciente de la amenazada nutria del río, *Lutra provocax*. Este santuario acoge, además, diversas especies que están en peligro de extinción, son vulnerables, raras o desconocidas. Su administración corresponde a la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

De acuerdo a lo indicado la empresa había contemplado vaciar en el río Cruces los residuos industriales líquidos resultantes del proceso productivo, previo tratamiento primario y secundario para limpiar las aguas. Los residuos sólidos irían a un vertedero, presentando voluntariamente a la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) de la X Región un estudio de impacto ambiental del proyecto “Planta Valdivia”. En respuesta a una solicitud de COREMA, la empresa envió un primer *addendum* el 17 de diciembre de 1995 para complementar la información inicial. El 7 de febrero de 1996 el departamento técnico de la COREMA de la Región de Los Lagos rechazó el estudio de impacto ambiental del Proyecto Valdivia, declarando que el proyecto no era viable ambientalmente tal como estaba presentado. El fallo estimaba que el informe carecía de la información esencial para determinar con certeza la viabilidad ambiental de la planta de celulosa. La resolución tenía como fundamento la Ley de Bases del Medio Ambiente que indicaba que un estudio debía describir pormenorizadamente las características del proyecto de manera tal que entregue antecedentes para identificar, interpretar y predecir el impacto ambiental que producirá su construcción y puesta en marcha. En este aspecto, el informe del cuerpo técnico de la COREMA proponía la instalación de un tratamiento terciario para los residuos líquidos, debido a que riesgo derivado del uso de dióxido de cloro en el proceso no se elimina con el tratamiento secundario. Pidió también más información respecto de las características del vertedero para los desechos sólidos y formuló otras observaciones al estudio de impacto ambiental.

Surgen, asimismo, las aprensiones de las organizaciones ambientales y de la comunidad, las que habían hecho llegar sus observaciones a la COREMA durante la etapa de 60 días que la Ley N° 19.300 contempla para la participación ciudadana. Entre las organizaciones que cuestionaron eventuales costos ambientales no contemplados en el estudio de CELCO se encuentran: Acción por los Ríos, Comité pro Defensa de la Flora y la Fauna (CODEFF), Unión de Ornitólogos de Chile (UNORCH) y Green Peace, entre otras. Su preocupación central era las serias alteraciones que produciría en el ecosistema del Santuario de la Naturaleza “Carlos Anwandter” el volcamiento en el río Cruces de residuos

líquidos con compuestos organoclorados, metales pesados y fibras celulósicas. Otra crítica al proyecto se refería al impacto en el suelo y el aire de la emanación de 12 toneladas diarias de dióxido de azufre, es decir, una lluvia ácida que emitiría un incinerador de gases no condensables que al contacto con las constantes precipitaciones de la zona contaminaría el bosque nativo, plantaciones, animales y personas que consumen alimentos de la zona. Asimismo, los ecologistas cuestionaban el impacto socio-económico-cultural ya que se estimaba, en pocos meses, un crecimiento demográfico explosivo de hasta un 21% en la comuna de Mariquina que podía alterar las relaciones sociales y las costumbres del lugar.

Finalmente, mediante la Resolución exenta 001, de 30 de mayo de 1996, la COREMA de la región de Los Lagos calificó, con reparos, como ambientalmente viable el proyecto "Planta Valdivia", condicionándolo al cumplimiento de determinadas exigencias relacionadas con la disposición de los residuos industriales sólidos, medidas tendientes a evitar impactos ambientales indeseables en el río y la atmósfera, además de otras de carácter especial en caso de acidulación adicional de los suelos agrícolas y sobre el tratamiento de las aguas. Además la empresa debía completar los estudios respecto de la hidrología y calidad del agua del río Cruces. Se exigía, por otra parte, el establecimiento de un sistema de monitoreo de las condiciones ambientales de la planta y su entorno. Finalmente, se le exigía que antes de iniciar la construcción del proyecto CELCO debía entregar los antecedentes definitivos respecto del lugar de descarga de los residuos industriales líquidos y su forma de tratamiento, considerando las siguientes alternativas: 1ª la descarga de los riles al río Cruces agregando a los tratamientos primario y secundario uno terciario, o bien, 2ª descarga de los riles previo tratamiento primario y secundario a un curso o cuerpo de agua que no corresponda al río Cruces, o que se comunique o confluya directamente al área del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter. La alternativa elegida debía ser motivo de una evaluación de impacto ambiental para ser calificada de acuerdo con los procedimientos fijados. Si la alternativa fuera un sistema de descarga en el mar se debía considerar un emisario submarino diseñado y evaluado según la legislación vigente, en particular la establecida a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante (DIRCTEMAR). Por lo tanto, si bien se insistía en la construcción de una planta de tratamiento terciario, se proponía, asimismo, como opción la descarga de los desechos a un curso o cuerpo de agua distinto del río Cruces.

CELCO resolvió construir un ducto hasta el mar con el objetivo de no evacuar los desechos en el río Cruces. Esta alternativa tenía un costo adicional de US\$ 40 o 50 millones, pero era más económica que una planta de tratamiento terciario de residuos. Además le permitía no involucrarse con el santuario de la naturaleza protegido por la Convención Ramsar.

Sin embargo, a comienzos de junio de 1996 CODEFF y la UNORCH anunciaron la presentación de recursos legales tanto ante la justicia ordinaria como ante la CONAMA para evitar que la industria de celulosa más grande de Sudamérica fuera instalada en San José de la Mariquina. El 18 de junio de 1996 CODEFF y la UNORCH interpusieron un recurso de protección en la Corte de Apelaciones de Valdivia en contra de la resolución de la COREMA que declaraba como ambientalmente viable el proyecto "Planta Valdivia", por considerarse que fue dictada vulnerando las garantías constitucionales establecidas en el artículo 19 N° 8 y 24 de la Constitución Política de la República, esto es, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de propiedad. Por su parte, Green Peace, que comparece también a través del recurso de protección, solicitó la reubicación del proyecto en otro punto de la X Región. En lo fundamental las organizaciones ambientalistas señalaban que la extracción de 1.200 litros por segundo de agua del río cruces y su

devolución directamente al mar afectaría la crítica situación de variación estacional de los caudales.

Frente a la decisión de CELCO de la construcción del ducto hasta la bahía de Maiquillahue por medio de un ducto cuyo tramo último sería un emisario submarino de 1,45 kilómetros situado a 13 metros de profundidad, aparece un nuevo frente de conflicto. En julio de 1996 surge la resistencia de los 1.500 habitantes de la caleta de pescadores y balneario de Mehuín, organizados a través del Comité de Defensa de Mehuín, en contra del tubo que la empresa proyectaba sacar al mar, a unos 400 metros adentro, con el objeto de depositar allí los residuos líquidos que emitiría el proceso productivo de la planta de celulosa kraft. El ducto concebido como solución tendría un metro de diámetro y 35 kilómetros de extensión –distancia entre la planta de celulosa y Mehuín–, eliminaría 600 litros por segundo de riles al mar, en una zona poco profunda y con presencia de corrientes encontradas, lo que para el Comité de Defensa de Mehuín, impediría la disolución de los contaminantes descargados.

Según DIRECTEMAR uno de los principales contaminantes del medio ambiente eran los compuestos organoclorados, entre ellos dioxinas y furanos, que se caracterizan por tener una mala biodegradación y una alta solubilidad en los tejidos grasos de los organismos, acumulándose en ellos. En este sentido las organizaciones ambientalistas ponían en duda que los efluentes líquidos quedarían limpios de químicos con sólo un nivel de tratamiento secundario. Asimismo sostenían que los residuos químicos organoclorados que serían arrojados al mar eran compuestos cancerígenos y mutagénicos, escasamente biodegradables, los cuales se acumulan en los tejidos de los organismos filtradores (machas, almejas, choritos) y de los peces, pasando por su consumo al ser humano. Señalaban, además, que en función de su toxicidad, persistencia y bioacumulación, encabezan el listado de sustancias altamente nocivas para el medio marino.

Para la empresa era imprescindible realizar un estudio de impacto ambiental para cumplir con los requisitos exigidos por la COREMA para obtener la autorización a la construcción del ducto. Para ello necesitaba contar con estudios del fondo marino, de las mareas, de la profundidad de las rocas en la bahía de Maiquillahue y de un sinnúmero de aspectos técnicos. Teniendo en cuenta lo anterior, los habitantes de Mehuín escogen la estrategia de impedir cualquier acción que validara el proyecto, esto es, evitar que alguna consultora o equipo técnico contratado por CELCO ingresara a Mehuín para tomar muestras para el EIA.

Entre tanto, a mediados de febrero de 1997 la Corte de Apelaciones de Valdivia había rechazado por unanimidad los dos recursos de protección interpuestos en contra de COREMA por aprobar el estudio de impacto ambiental. El fundamento del fallo fue que no podía existir violación a la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, porque ese cuerpo normativo no se encontraba vigente en lo que se refería al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ya que todavía no se dictaba el reglamento correspondiente. El fallo fue apelado por los recurrentes para ante la Corte Suprema, en que también es rechazado el recurso de protección presentado.

El 27 de mayo de 1997 CELCO presentó a la COREMA un estudio de impacto ambiental del emisario, planteándolo como la alternativa elegida para evacuar los residuos líquidos de su futura planta de celulosa. Si bien la empresa no había podido realizar todas las mediciones ambientales debido a la oposición de los habitantes de Mehuín, los datos habían sido completados con informes históricos relativos a vientos y oleajes, además de datos sobre ecología y oceanografía de la zona. COREMA no acogió a trámite el EIA de CELCO debido a la ausencia de varios aspectos formales y de contenido que impedían evaluar los documentos presentados. El 1 de agosto de 1997 CELCO presentó a

la COREMA un nuevo estudio de impacto ambiental de todo el proyecto, incluyendo tanto la construcción de la planta como del ducto, el cual fue acogido a trámite. La COREMA solicitó a CELCO antecedentes complementarios al estudio de impacto ambiental, los cuales fueron entregados el 11 de noviembre del mismo año, pero los que siendo revisados por diferentes servicios públicos fueron considerados insuficientes. COREMA pide, entonces, otros antecedentes, los que luego de ser enviados fueron nuevamente encontrados insuficientes.

CONAMA, en acuerdo con la empresa, decidió suspender el proceso en forma indefinida. Este quedó prácticamente congelado desde fines de 1997 hasta que se tomó la última resolución en octubre de 1998. Entretanto la empresa CELCO estaba optando nuevamente por la descarga de efluentes al río Cruces, pero con tratamiento terciario. Hasta la presentación del tercer *addendum* CELCO sólo había defendido la opción del ducto a Mehuín, pero cuando la COREMA le solicitó el cuarto *addendum* estaba descartando el emisario submarino, optando para no seguir retrasando el proyecto a la opción del tratamiento terciario.

En este contexto COREMA solicitó a CELCO un nuevo estudio sobre la planta Valdivia, pues el organismo consideró necesario evaluar el vertido de efluentes industriales al río Cruces, para resolver de mejor forma el tema. Finalmente, la COREMA – X Región dio por unanimidad su aprobación al proyecto Valdivia, quedando desestimada la solución que pretendía verter los desechos en Mehuín. La resolución, dada a conocer el 16 de octubre de 1998, contempló como única alternativa la de verter los desechos al río Cruces, con tratamiento terciario, además del cumplimiento de cinco condiciones: tratamiento de los lodos, bioensayos con especies nativas, rebaja de la temperatura de 35° a 30°, intensificación del monitoreo del río Cruces y el cambio de uso de suelo.

La fundación TERRAM presentó un recurso de protección contra la última resolución de la COREMA, pero fue rechazado en todas las instancias del poder judicial.

La Planta Valdivia entraría en funcionamiento a fines del segundo semestre del año 2004.

Fallos relevantes en el caso CELCO

Procedimiento: recurso de protección

Garantías constitucionales aludidas: artículo 19 N° 8 y 24 de la Constitución Política del Estado

Recurrentes: don Miguel Stutzin por sí y en representación del Comité pro Defensa de la Flora y la Fauna (CODEFF), don Jurgen Rottman Silvestre, don Sergio Dougnac Rodríguez y doña Myriam Urzúa Venegas en representación de Green Peace

Recurrido: Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos, representada por su presidente Rabindranath Quinteros Lara

Instancias: Iltma. Corte de Apelaciones de Valdivia y Excma. Corte Suprema

A continuación se reproducirán los aspectos más relevantes de las sentencias dictadas en el caso conocido como “Proyecto Valdivia” de la empresa Celulosa Arauco y Concepción S.A. que fue declarado como ambientalmente viable a través de la resolución N° 001 de fecha 30 de mayo de 1996 por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región; resolución recurrida de protección por considerarse que fue dictada vulnerando las garantías constitucionales establecidas en el artículo 19 N° 8 y 24 de la Constitución Política

de la República, esto es, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de propiedad.

“Valdivia, once de febrero de mil novecientos noventa y siete.

VISTOS:

A fs. comparecen don Miguel Ernesto Stutzin Schottlander, médico veterinario, por sí y en representación del Comité pro Defensa de la Flora y la Fauna y de don Jurgen Rottman Silvestre, veterinario, y de don Fernando Sergio Dougnac Rodríguez, abogado, domiciliados todos en Avenida Pérez Rosales N° 806, Valdivia y para estos efectos en camino a Chinquihue s/n kilómetro 13 ½ Puerto Montt y expresan que recurren de protección en contra de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos (COREMA), representada por su presidente Rabindranath Quinteros Lara, Intendente de la Décima Región, ambos domiciliados en la Intendencia Regional, avenida Décima Región N° 480 de Puerto Montt, por estimar que ha dictado en forma ilegal y arbitraria la resolución exenta N° 001 de fecha 30 de mayo de 1996, de la que tomaron conocimiento, según expresa, el 3 de junio de 1996, la que al calificar “ambientalmente viable” el proyecto “Planta Valdivia” de Celulosa Arauco y Concepción S.A. amenaza sus garantías constitucionales establecidas en los números 8 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política, esto es, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de propiedad.

Expresan que la empresa Celulosa Arauco y Concepción S.A se sometió voluntariamente a la evaluación de un estudio de impacto ambiental en los términos de la Ley 19.300 y del Instructivo Presidencial sobre evaluación de impacto ambiental para que la planta fuera declarada ambientalmente viable. Refiere en qué consiste la instalación y operación de la planta y las disposiciones de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y el Instructivo Presidencial dictado por oficio reservado N° 888 de fecha 30 de septiembre de 1993 aplicables al asunto *sub lite*.

Manifiesta que el Comité Técnico de la COREMA expresó en su informe no estar en condiciones de aprobar la viabilidad del proyecto Planta Valdivia de Celulosa Arauco y Concepción S.A., en virtud de los antecedentes presentados en el estudio de impacto ambiental que no permiten demostrar que se cumpla con las normas legales ni asegurar que con las medidas de mitigación propuestas no existan efectos adversos sobre la calidad y cantidad de los recursos renovables, incluidos el suelo, agua y aire, o efectos sobre los recursos o áreas protegidas de valor ambiental. Sostiene que en las sesiones de la COREMA no se ponderaron debidamente todos los elementos y que el estudio de impacto ambiental no es tal por su insuficiencia, que no se cumple con la Ley sobre Bases del Medio Ambiente que define expresamente en qué consiste un estudio de impacto ambiental.

Alega que la resolución 001 del 30 de mayo de 1996, de la COREMA, es ilegal porque vulnera las normas de la Ley 19.300 en relación con el Instructivo Presidencial sobre la materia y arbitraria porque sin razón y de manera caprichosa e irracional sin observar las normas de la sana crítica ha aprobado un estudio de impacto ambiental que no es tal.

Pide que se acoja el recurso de protección porque afecta las Garantías Constitucionales en los números 8 y 24 del artículo 19 y solicita se deje sin efecto la calificación de ambientalmente viable el proyecto Planta Valdivia de Celulosa Arauco y Concepción S.A. por carecer de un estudio de impacto ambiental.

(...) A fs. 238 comparece doña Myriam Urzúa Venegas, arquitecto, domiciliada en Santiago, Loreto N° 20, comuna de Recoleta, por Green Peace S.A. y recurre de protección impugnando la misma resolución 001 de la COREMA. Sostiene en su escrito que al dictar la resolución la autoridad no se reconoce el daño ecológico que pueda sufrir el medio

ambiente del santuario de la naturaleza Carlos Anwandter, sitio protegido por tratarse de un área sujeta a la Convención de Ramsar, sobre conservación de zonas húmedas de importancia internacional y hace presente que se entrega a la empresa una opción en cuanto al tratamiento de los desechos industriales líquidos de manera que se procederá a evaluar ambientalmente la opción de descarga que elija la empresa cuando los permisos ya han sido concedidos.

Afirma que esto implica una clara ilegalidad y arbitrariedad, pues sólo existe un estudio de impacto ambiental que no forma convicción en cuanto a que dicho proyecto de la Celulosa Arauco y Concepción S.A. no perjudicará un sitio protegido por la ley nacional y que además el Estado de Chile se ha comprometido a tutelar en su integridad.

Solicita que se acoja con costas el recurso y que se deje sin efecto la resolución que impugna por ser atentatoria de las garantías constitucionales previstas en los números 8 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política.

(...)A fs. 223 el intendente de la Décima Región don Rabindranath Quinteros Lara, Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Décima Región (...)Sostiene la improcedencia del recurso de protección en el caso planteado, la carencia de recurrentes de legitimación activa para accionar, sostiene que no se trata de un acto ilegal y arbitrario, porque su dictación se ajustó a la Ley 19.300 en relación con el Instructivo Presidencial y que en la evaluación de impacto ambiental se observó lo previsto en la Ley 19.300.

Hace presente que la COREMA cumplió las recomendaciones del Comité Técnico abordando especialmente dos aspectos singularmente sensibles, contenidos en la conclusión del referido comité relativos a los aspectos técnicos del vertedero para la disposición de residuos industriales sólidos y los eventuales impactos ambientales relacionados con el Santuario de la Naturaleza Río Cruces.

Sostiene también que el acto no constituye amenaza ni perturbación de las garantías constitucionales invocadas y pide que se rechace el recurso de protección por ser inadmisibles e improcedentes.

(...)Sostiene que en la especie no concurren los presupuestos de procedencia del recurso ya que debe tratarse de un acto arbitrario e ilegal que perturbe el legítimo derecho garantizado en el número 8 del artículo 19 de nuestra Constitución, que sea imputable a una autoridad determinada y que afecte el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, exigencia que no se da en el caso de autos.

Reitera haber cumplido con las normas de la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente y haberse ajustado al Instructivo Presidencial en lo que dice relación con la evaluación de impacto ambiental y agrega que la resolución cuestionada dispone claramente las consideraciones ambientales para conceder un permiso de carácter ambiental y la autorización del proyecto con una rigurosidad absoluta, estableciendo las condiciones que deberá cumplir el titular del proyecto antes de su ejecución y recalca que la resolución no exime a Celulosa Arauco y Concepción S.A. de solicitar la autorización que demanda la legislación vigente y que deben emitir los organismos competentes.

Afirma que la resolución no perturba ni amenaza el ejercicio de las garantías constitucionales, sino que precisamente su finalidad es proteger el medio ambiente y que debido a ello la empresa se sometió a un sistema voluntario de evaluación de impacto ambiental.

En cuanto a la posible amenaza del derecho de propiedad sostiene que no se da en la especie.

(...)Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

(...)OCTAVO: Que el recurrido también ha cuestionado la presentación de don Miguel Stutzin, por sí y en representación del Comité pro Defensa de la Flora y la Fauna, don Jurgen Rottman y don Fernando Dougnac, aduciendo que no son afectados en un derecho protegido, sea el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, sea el de propiedad, y hace presente que dichos recurrentes son conocidos personajes públicos de Santiago y que el recurso de protección en materia ambiental no puede deducirse por personas jurídicas.

NOVENO: Que si bien es efectivo que las personas naturales que comparecen a fs. 70 indican como domicilio uno en la ciudad de Valdivia, y para los efectos del recurso, otro en Puerto Montt, y la otra recurrente ser una persona jurídica, el “Comité pro Defensa de la Flora y la Fauna”, todos son interesados y afectados por una resolución de naturaleza como la que impugna, que por su incidencia en un considerable número de habitantes afecta el interés de toda la Nación, máxime si la propia Constitución política en el N° 8 del artículo 24 obliga al estado a “velar porque el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado.”

Pretender reducir lo relativo al medio ambiente al estrecho ámbito de los pobladores de una determinada localidad y pensar que son los únicos que pueden recurrir de protección cuando son afectados, no está en consonancia ni se aviene con el rango constitucional de la garantía en estudio.

En lo que respecta al “Comité pro Defensa de la Flora y la Fauna”, dada la naturaleza de la actividad de dicha institución que se desprende de su propia denominación, no merece reparo que haga valer una acción de rango constitucional con el propósito de que la naturaleza y el medio ambiente sean debidamente preservados.

En cuanto al fondo

DECIMO: Que en relación con la garantía contemplada en el N° 8 del artículo 19, la Corte ponderará lo alegado por los recurrentes relativo a la ilegalidad y arbitrariedad de la resolución N° 001 de la COREMA, ilegalidad y arbitrariedad que deben concurrir conjuntamente en el acto materia del recurso, de acuerdo con el inciso 2 del artículo 20 para que este pueda prosperar y autorizar que se acoja el recurso en pro del derecho que se dice afectado.

Al respecto, debe tenerse presente que de acuerdo al Diccionario de la real Academia, “ilegal” es lo contrario a la ley y “arbitrario” el acto o proceder contrario a la justicia, a la razón o a las leyes, dictado por la voluntad o el capricho, acepciones que debe aceptarse y aplicarse al caso, pues el legislador no las ha definido dándoles un sentido distinto al indicado.

UNDECIMO: Que para estudiar la posible ilegalidad de la resolución es menester determinar la norma que rige la resolución que califica ambientalmente viable el proyecto “Planta Valdivia” de Celulosa Arauco y Concepción S.A. y establecer si se adoptó conforme a la ley o no.

DUODECIMO: Que la empresa Celulosa Arauco y Concepción S.A se sometió voluntariamente a un Estudio de Impacto Ambiental, en los términos de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente e Instructivo Presidencial para que se declare que el proyecto “Planta Valdivia” es ambientalmente viable, de manera que esas son las normativas aplicables al caso.

DECIMOTERCERO: Que en lo referente a la ilegalidad planteada cabe consignar que lo relativo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental contemplado en la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, está vigente mientras no se dicte mediante Decreto Supremo el correspondiente reglamento por intermedio del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 1 transitorio de la citada ley.

Por lo dicho, no puede existir ilegalidad por una supuesta transgresión si el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que regula el párrafo 2 de la Ley 19.300, pues fuera de no regir actualmente en esta parte, la calificación no se efectúa conforme a ella sino de acuerdo al Instructivo Presidencial “Pauta para la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión”, al que voluntariamente se sometió la empresa Celulosa Arauco y Concepción S.A.

DECIMOCUARTO: Que el artículo 2 letra i) de la ley 19.300 contiene una definición de lo que es el Estudio de Impacto Ambiental, debiendo entenderse por tal “el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos.”

La elaboración del Estudio no transgrede la citada norma, sea que esté plenamente acorde con el concepto dado en la ley, sea que sólo se ajuste parcialmente a él. El reproche que pueda merecer por inadecuado, incompleto, superficial, etc., debe hacerse al calificar el Estudio de acuerdo al procedimiento que al efecto contempla el Instructivo Presidencial.

DECIMOQUINTO: El Informe Técnico de calificación, preparado por el Comité técnico en su conclusión (fs. 56) estimó incumplidos los términos de referencia acordados con la empresa, especialmente los atinentes a antecedentes técnicos de carácter ambiental del vertedero para disposición de Rises (residuos industriales sólidos). Se expresa que de no corregirse esta falencia o condicionarse no podría aprobarse el proyecto dada su importancia y por esta relacionado con los permisos de carácter ambiental.

La misma conclusión señala que subsisten aspectos no claramente definidos en relación a los eventuales impactos ambientales del proyecto, en especial aquellos relacionados con el Santuario de la Naturaleza río Cruces.

En razón de lo expresado, el Comité Técnico de la COREMA X Región concluye que no está en condiciones de aprobar la viabilidad ambiental del “Proyecto Valdivia” de Celulosa Arauco y Concepción S.A. porque el Estudio de Impacto Ambiental no permite demostrar que se cumple con la normativa de carácter ambiental ni asegurar que con las medidas de mitigación propuestas, no existan efectos adversos sobre la cantidad y calidad de los recursos renovables, incluidos el suelo, agua o aire, o efectos sobre recursos o áreas protegidas con valor ambiental.

DECIMOSEXTO: Que no obstante ser incuestionable que el Informe del Comité no obliga a la COREMA, pues si bien dicho Comité lo establece el inciso 2 del artículo 81 de la Ley 19.300, sus funciones y atribuciones no aparecen especificadas en parte alguna, la resolución N° 001 de la COREMA que declara ambientalmente viable el “Proyecto Planta Valdivia”, se hace cargo de las observaciones formuladas y subordina la ejecución del proyecto al cumplimiento de las condiciones detalladas en el N° 1 del resuelto en lo referente a los residuos sólidos, y a las restricciones contempladas en los números 2, 3, 4, 5 y 6 en lo que respecta a la protección del Santuario de la Naturaleza río Cruces. Referente a este último, dispone un programa de monitoreo o seguimiento ambiental que se llevará

a cabo en la etapa previa a la construcción del proyecto, durante la construcción y durante la etapa de operación del proyecto.

Lo anterior autoriza suficientemente para concluir que el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, sujeto a las normas de la Convención de Humedales de Importancia Internacional, especialmente como habitat de aves acuáticas, Ramsar, Irán, de 1971, según consta del certificado agregado a fs. 298 otorgado por el Ministerio de relaciones exteriores, debido a las condiciones impuestas al proyecto, queda protegido de los efectos de un eventual impacto ambiental negativo que pudiere producirse por la ejecución del Proyecto Planta Valdivia.

DECIMOSEPTIMO: Que, además, el Instructivo Presidencial de acuerdo al cual se dictó por la COREMA X Región la resolución N° 001, en el N° 2,4 relativo a la calificación del estudio, en su letra c) dispone que cuando un permiso debe solicitarse con posterioridad al estudio, en este se fijarán las condiciones ambientales que deberá cumplir el proyecto para otorgarse el permiso respectivo, predicamento que precisamente fue el seguido en el caso *sub judice* por la COREMA al condicionarse la aprobación del Proyecto Planta Valdivia. Al cumplimiento de las numerosas exigencias que contempla.

DECIMOCTAVO: Que el hecho de ser numerosas y trascendentales las condiciones exigidas por la autoridad a la empresa Celulosa Arauco y Concepción S.A. para la ejecución de su proyecto, en términos que lleva al recurrente de protección a sostener que prácticamente constituye un nuevo Estudio de Impacto Ambiental, no debiera preocupar, pues revela la severidad con que se han analizado los antecedentes allegados al procedimiento previo a la resolución y dan seguridad en cuanto a controlar los posibles efectos ambientales negativos.

DECIMONOVENO: Que en virtud de lo referido en los números anteriores no es posible afirmar que la resolución N° 001 de 30 de mayo de 1996 de la COREMA que declara ambientalmente viable el Proyecto Planta Valdivia se haya dictado sin razones suficientes, infundadamente o por mero capricho, y que por ello sería arbitraria, pues se dictó siguiendo la pauta del Instructivo Presidencial aplicable al caso, y considerando las observaciones al Estudio de Impacto Ambiental presentadas por las instituciones mencionadas en el N° XI de los vistos de la resolución que se impugna y el Informe del Comité Técnico, en cuyas objeciones se hace cargo al condicionar la ejecución del proyecto.

VIGESIMO: Que en lo que atañe a una supuesta perturbación o amenaza para los recurrentes del derecho de propiedad garantizado en el número 24 del artículo 19 de la Constitución Política ya que “todos los habitantes de la República tienen derecho de gozar del patrimonio ambiental, derecho que está incorporado a su patrimonio según lo manifestado por la Excma. Corte Suprema” que cita textualmente, cabe considerar, en primer término, que la cita textual que reproduce no corresponde a un concepto dado por el máximo tribunal del país, sino a un juicio de la Illma. Corte de Apelaciones de Arica emitido al resolver un recurso de protección deducido en el caso del lago Chungará.

La idea referida no la comparten estos sentenciadores, pues de la lectura del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política se infiere que lo amparado es el derecho de propiedad que los habitantes pueden reclamar como exclusivo de cada uno, ya que el texto de la norma citada alude a que “sólo una ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, usar, gozar y disponer de ella.” Más adelante se refiere a la privación de la propiedad, del bien sobre que recae, o de alguno de los atributos del dominio, lo que sólo puede hacerse en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación. Se refiere después a la indemnización que debe pagarse, la toma de posesión del bien expropiado, etc. Ideas que

no se concilian en absoluto con un posible derecho de propiedad sobre el medio ambiente que pudieren tener las personas.

Por lo dicho, es improcedente acoger el recurso en razón de una supuesta perturbación o amenaza al ejercicio del derecho de propiedad garantizado en el número 24 del artículo 19 de nuestra Constitución Política.

VIGESIMO PRIMERO: Que debe desecharse la alegación relativa a la inobservancia por parte de la COREMA de las reglas de la sana crítica al dictar la resolución impugnada mediante acción de protección, pues el artículo 62 de la ley 19.300, que contempla ese sistema para ponderar la prueba, es aplicable cuando se sigue una causa ante un tribunal por infracción a dicha ley de acuerdo a lo ordenado en el artículo 60 de la misma, cuyo no es el caso de la resolución atacada en este procedimiento.

VIGESIMO SEGUNDO: Que, para acoger una acción de Protección, es esencial que la garantía constitucional haya sido amenazada o perturbada, según el caso, de manera tan ostensible que un procedimiento extraordinario, sumarísimo, no contradictorio, informal y cautelar, como es el recurso de protección permita establecer la transgresión del derecho constitucional autorizando la adopción de la providencia necesarias para restablecer el imperio del derecho y dar la debida protección al afectado, circunstancia que no se da en la especie.

Por estas consideraciones, y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 19 N° 8 y 24 de la Constitución Política de la república Y Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema, sobre tramitación y fallo del Recurso de protección de las Garantías Constitucionales, SE RESUELVE,

Que se RECHAZAN, sin costas, los recursos de protección deducidos a fs. 70 por don Miguel Stutzin, por sí y en representación del Comité pro Defensa de la Flora y la Fauna, don Jurgen Rottman Sivester y por don Sergio Dougnac Rodríguez y el deducido a fs. 238 por doña Myriam Urzúa Venegas en representación de Green Peace S.A.

Redacción por el Ministro Sr. Patricio Villarroel

Rol N° 7.515-96.

Anunciada por la segunda sala, Ministros titulares señores Iván Patricio Villarroel Valdivia, Hernán Rodríguez Iturriaga y doña Emma Díaz Yébenes.

Santiago, veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

VISTOS:

(...)1) Que, el artículo 1 transitorio del Reglamento de la Ley 19.300 contenido en el Decreto Supremo N° 30 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, establece que "Aquellos proyectos o actividades cuya evaluación de impacto ambiental se encuentre en trámite a la fecha de entrada en vigencia del presente Reglamento, continuarán tramitándose de acuerdo al procedimiento contemplado en la ley y el presente Reglamento."

2) Que el referido Decreto Supremo N° 30 fue publicado en el Diario Oficial de 30 de abril de 1997, cuando el presente expediente se encontraba en esta Corte en apelación de la sentencia de primera instancia. Es decir, a la fecha de entrada en vigencia del Reglamento, la evaluación de impacto ambiental del "Proyecto Valdivia" no se encontraba en trámite, sino que estaba terminada, tal es así que se había dictado ya la resolución impugnada por esta vía, que declaraba "ambientalmente viable" dicho proyecto, basándose para ello

precisamente en el estudio de evaluación de impacto ambiental presentado por Celulosa Arauco y Concepción S.A.”

3) Que, por tal razón, cabe concluir que la dictación del ya referido Reglamento no obvia la ilegalidad de la resolución impugnada, ello por cuanto este no es aplicable al presente caso, ya que, como se dijo, el estudio de impacto ambiental del proyecto cuestionado por los recurrentes se encontraba terminado.

(...)5) Que el inciso final del artículo 20 de la Constitución Política de la República establece que el recurso de protección en el caso del N° 8 del artículo 19 de la misma, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una persona o autoridad determinada.

Como puede verse, en estas acciones cautelares relativas al medio ambiente se exige que el acto impugnado sea copulativamente, arbitrario e ilegal y, como en el presente caso, sólo es ilegal, los recursos de protección intentados en autos deben ser rechazados.

Por estas consideraciones se confirma la sentencia apelada de once de febrero último, escritas a fojas 475.

Acordada contra el voto de los ministros don Leonel Beraud Pobrete y don Germán Valenzuela Etazo, quienes fueron de opinión de revocar la sentencia apelada y acoger los recursos de protección a que se refieren autos, teniendo presente para ello los siguientes fundamentos:

(...)6° Que, como ya se dijo, a la época de presentación del mencionado proyecto como durante la tramitación y fallo de la presente acción proteccionista, no se encontraba vigente el párrafo 2 del Título II de esa Ley 19.300 por no haberse dictado el reglamento de la misma, vale decir, no regía en lo que dice relación con los Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y, por ello, mal podría la entidad recurrida dictar la resolución impugnada en estos autos, basándose en antecedentes que no estaban contemplados en la ley. Sin embargo, no obstante ello, lo hizo, por lo que es evidente que ella incurrió en una actuación ilegal. En efecto, al actuar en la forma descrita infringió, entre otras disposiciones, los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, que establece que los órganos de Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Asimismo, se agrega que estos órganos deben actuar válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley y que todo acto en contravención a estos artículos originará las responsabilidades y sanciones que la ley señala.

7° Que la recurrida señaló que, frente a la ausencia de reglamento de la Ley 19.300, lo que era efectivo hasta ese entonces, debía aplicarse un Instructivo Presidencial referente a la materia, el que fue dictado el 30 de septiembre de 1993, en el cual se establecía que, para los que voluntariamente deseaban someterse a un Estudio de Impacto Ambiental, dicho procedimiento “será obligatorio tanto para el proponente como para las instituciones públicas involucradas.

Sin embargo, sabido es que, sólo por ley u otras normas legales, decreto o reglamento, pueden establecerse restricciones específicas o condiciones al ejercicio de determinados derechos o libertades, pero en ningún caso a través de un Instructivo Presidencial, como ocurrió en la especie.

(...)9° Que ya se dijo en el fundamento sexto de este fallo, que la resolución impugnada por esta vía de protección es ilegal, por las razones allí indicadas. Pero, como se explicará más adelante, además es arbitraria.

En efecto, del análisis de los informes técnicos agregados al proceso se desprende que ellos son negativos para las pretensiones del proyecto en estudio. Así, en el emanado del Instituto de Salud pública de Chile, agregado a fojas 295 de estos autos, que se refiere a los efectos tóxicos de los compuestos organoclorados, denominación que se da a la sustancia que se produce al entrar en contacto con el agua de ríos, lagos, etc., los residuos líquidos de las plantas industriales, se señala que la mayor parte de ellos son persistentes al ambiente pueden afectar tanto a la vida silvestre como animal y las vías de ingreso al organismo pueden ser oral, respiratoria, dérmicas y se suelen acumular en el sistema nervioso central, el hígado, los riñones y el miocardio.

Además, en el “Resumen de Observaciones al Estudio de Impacto Ambiental *Addendum* y Memorando” agregado a fojas 181, se contiene una síntesis de los informes de diferentes órganos públicos respecto al denominado “Plan Valdivia”, destacándose entre ellos a la Armada, Dirección de Vialidad, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Sernatur e Indap, en todos los cuales se hacen presente algunas deficiencias, falta de información específica y técnica del Estudio de Impacto Ambiental presentado por la Empresa Celulosa Arauco y Concepción S.A.

10° Que, por otro lado, el propio Comité técnico de la entidad recurrida, en su informe pertinente agregado a fojas 42 concluye que “El Estudio de Impacto Ambiental y su *Addendum* no cumplen a cabalidad los términos de referencia acordados con la empresa, en particular los referidos a los antecedentes técnicos de carácter ambiental del vertedero para disposición de RILES (residuos líquidos industriales). Por la importancia de este tema, y por estar relacionado con el otorgamiento de permisos de carácter ambiental, la carencia de información antes señalada implica necesariamente que de no corregirse esta falencia o condicionarse sus características, no se podría aprobar el proyecto. Agrega que “subsisten aspectos no claramente definidos en relación con el Santuario de la Naturaleza río Cruces.” Y finaliza concluyendo “que no está en condiciones de aprobar la viabilidad ambiental de proyecto Valdivia de Celulosa Arauco y Concepción S.A., en virtud de los antecedentes presentados en el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente, ya que no permite demostrar que se cumple con la normativa de carácter ambiental ni asegurar que con las medidas de mitigación propuestas no existan efectos adversos sobre los recursos renovables, incluidos el suelo, agua, aire, o efectos sobre los recursos o áreas protegidas con valor ambiental.”

11° Que fluye de lo expuesto en los fundamentos anteriores que la recurrida, al calificar como “ambientalmente viable” el proyecto valdivia, condicionado sí al cumplimiento de ciertas exigencias, actuó, además, en forma arbitraria, careciendo de fundamentos razonables para llegar a tal decisión.

12° Que el actuar ilegal y arbitrario de la recurrida conculcó la garantía constitucional contemplada en el N° 8 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, esto es, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En efecto, dicha disposición constitucional impone al Estado la obligación de velar para que este derecho no se vea afectado y, al mismo tiempo, tutelar la preservación de la naturaleza, y este último aspecto se refiere al mantenimiento de las condiciones originales de los recursos naturales, reducir al mínimo la intervención humana, y el inciso 2 de la norma constitucional establece que “la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.” (...).

13° Que, por último, respecto de la pretendida falta de legitimación activa de alguno de los recurrentes para interponer este recurso, alegación que hizo valer la parte recurrida al informar, cabe señalar desde ya que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de

contaminación es un derecho fundamental, con rango constitucional, derecho que presenta doble carácter, derecho sustantivo público y derecho público. El primero de estos se caracteriza porque su ejercicio corresponde, como lo señala el artículo 19 de la Constitución Política de la República, a todas las personas, debiendo ser protegido y amparado por la autoridad a través de los recursos de protección. Y, en lo que dice relación con el segundo carácter del derecho en análisis, es decir, el derecho colectivo público, él está destinado a proteger y amparar derechos sociales de carácter colectivo, cuyo resguardo interesa a la comunidad toda, tanto en el plano local como a nivel nacional, es decir, a todo el país, por ello cuanto se comprometen las bases de la existencia como sociedad y nación, ya que al dañarse o limitarse el medio ambiente y los recursos naturales, obviamente se limitan las posibilidades de vida y desarrollo no sólo de las actuales generaciones, sino también de las futuras. En este sentido, su resguardo interesa a la colectividad toda, ello por afectar una pluralidad de sujetos que se encuentran en una misma situación de hecho, y cuya lesión, pese a ser portadora de un gran daño social, no les causa daño significativo o apreciable claramente en su esfera individual.

Por otra parte, el patrimonio ambiental, la preservación de la naturaleza de que habla la Carta Fundamental y que ella asegura y protege, es todo lo que naturalmente nos rodea y que permite el desarrollo de la vida y tanto se refiere a la atmósfera como a la tierra y sus aguas, a la flora y fauna, todo lo cual conforma la naturaleza con sus sistemas ecológicos de equilibrio entre los organismos y el medio en que viven. Así entonces, son titulares de este recurso todas las personas naturales y jurídicas que habiten el Estado y que sufran una vulneración del derecho al medio ambiente libre de contaminación que asegura el artículo 19 N° 8 del texto.

Pronunciada por Ministros señores Osvaldo Faúndez V., Lionel Beraud P., Germán Valenzuela E., y los Abogados Integrantes señores Manuel Daniel A. y José Fernández R.

ANEXO 6

REGLAMENTO ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DE PROPIEDAD PRIVADA ¹⁶⁰ (Aún no promulgado)

República de Chile

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República

APRUÉBASE EL REGLAMENTO DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DE PROPIEDAD PRIVADA

SANTIAGO,

DECRETO N° _____ /

VISTOS:

Lo dispuesto en el artículo 32N°8, de la Constitución Política de la República; en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N°531, de

¹⁶⁰ Documento proporcionado por el Centro de Documentación de CONAMA, que corresponde al texto legal del Reglamento de Áreas Silvestre Protegidas de Propiedad Privada aprobado por el Presidente de la República y el Comité de Ministros de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, y que se encuentra actualmente en Contraloría General de la República a la espera de su promulgación y publicación definitiva para su entrada en vigencia.

1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Convención para la Protección de la Flora y la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América; en el Decreto Supremo N° 259, de 1980, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Convención Relativa a la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; en el Decreto Supremo N° 1963, de 1994, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Convenio de Diversidad Biológica; en el Decreto Supremo N° 771, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas,

CONSIDERANDO

1.- Que el artículo 35, de la Ley 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, prescribe que el Estado fomentará e incentivará la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada y, que respecto de ellas existirá igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al Sistema Nacional de áreas Silvestres Protegidas del Estado.

2.- Que la Convención para la Protección de la Flora y la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, también llamada, Convención de Washington, insta a los Gobiernos a adoptar medidas para la protección y la conservación en su ambiente natural, de especies de flora y fauna, paisajes, formaciones geológicas, y objetos naturales de interés estético, histórico y científico, promoviendo la creación de parques y reservas nacionales, como asimismo, de monumentos naturales.

3.- Que la Convención Relativa a la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, insta a los Gobiernos a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio.

4.- Que el Convenio de Diversidad Biológica, insta a los Gobiernos a adoptar medidas para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

5.- Que con fecha 24 de abril de 2003, del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, emitió su opinión favorable al presente Reglamento.

6.- Que con fecha 27 de mayo de 2003, el Consejo Directivo, de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, mediante el Acuerdo 215, aprueba el Reglamento que a continuación se transcribe.

5.- Que la protección del medio ambiente compete a todos los integrantes de la sociedad.

D E C R E T O:

Apruébase el siguiente “Reglamento de áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada”

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- El presente reglamento establece los requisitos, obligaciones y plazos, todos ellos de aplicación general, que deberán cumplir los propietarios privados de tierras que voluntariamente colaboren con el Estado en su labor de tutelar la preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, así como en el cumplimiento de sus obligaciones legales y de las adquiridas a través de tratados internacionales que tienden a asegurar la diversidad biológica. Los propietarios privados de tierras que cumplan con las normas de este reglamento gozarán o estarán afectos a igual tratamiento tributario,

derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

Artículo 2.- Las propiedades que hayan sido afectadas como Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada, tendrán la calidad de área bajo protección oficial para todos los efectos contemplados en la Ley 19.300 y demás leyes o tratados de carácter o connotación ambiental.

TITULO II

DEFINICIONES

Artículo 3.- Para los efectos del presente reglamento, se entenderá por:

Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada: Porción de territorio de propiedad privada, delimitado geográficamente y destinado por voluntad de su propietario para alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 34 de la Ley N° 19.300, esto es, asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental.

Corredor biológico: Espacio geográfico que conecta ecosistemas, facilitando el movimiento y flujo genético entre poblaciones de flora y fauna silvestre.

Plan de manejo de Conservación: Documento orientado a dirigir el desarrollo de las actividades que permiten conservar el área privada protegida. Este debe considerar sus objetivos, la línea base, una zonificación del área y la descripción de las actividades a realizar y su tiempo de duración.

Zona de amortiguación: Espacio geográfico periférico a un área silvestre bajo protección oficial, que contribuye a la protección o absorción de eventuales efectos negativos resultantes de actividades realizadas en su entorno.

TITULO III

CATEGORÍAS DE MANEJO

Artículo 4: La solicitud de afectación de terrenos privados como Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada deberá necesariamente ir asociada a alguna de las siguientes categorías de manejo:

Área Privada de Preservación Estricta: Área donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de vehículos motorizados y vedada a toda explotación comercial.

Parque Natural Privado: Área natural, generalmente extensa donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad biológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, o que requieran recuperar el valor ecosistémico que tuvo en el pasado; que sean capaces de autoperpetuarse y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geomorfológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo.

c) Monumento Natural Privado: Área generalmente reducida, caracterizada por la presencia permanente o temporal de especies nativas de flora y fauna o por la existencia de accidentes geomorfológicos o sitios paleo-biológicos relevantes desde el punto de vista, ecológico, educativo o científico

Reserva Natural Privada: Área cuyos recursos naturales es necesario conservar y utilizar con especial cuidado, por la susceptibilidad de éstos a sufrir degradación o por su importancia relevante en el resguardo del bienestar de la comunidad.

TITULO IV

RESTRICCIONES POR CATEGORÍA DE MANEJO

Artículo 5: De acuerdo a la categoría de manejo a que el propietario elija acogerse voluntariamente, su propiedad quedará sometida a las siguientes restricciones:

Área Privada de Preservación Estricta: El objetivo de manejo de esta área es la preservación estricta, por lo que se debe mantener inviolable, en tanto sea factible, excepto para la investigación científica autorizada por el Organismo Supervisor y para la inspección de este.

Parque Natural Privado: El objetivo de manejo de esta área es la preservación de muestras de ambientes naturales y la continuidad de los procesos evolutivos, por lo que se excluye cualquier tipo de uso consuntivo incompatible con la preservación del patrimonio natural presente en ella.

En los Parques está vedada la extracción, para fines comerciales, de las riquezas existentes, la caza o captura de especímenes de fauna nativa, así como también la destrucción y recolección de ejemplares de la flora nativa, salvo las autorizadas por el Organismo Supervisor para fines científicos. Sin perjuicio de lo anterior, estas áreas admitirán la realización de determinadas actividades recreativas, educativas y científicas que sean compatibles con los objetivos de preservación.

En caso de acreditarse que el área protegida no será significativamente impactada, el Organismo Supervisor podrá autorizar a sus propietarios para desarrollar proyectos de naturaleza ecoturísticas e inmobiliarias, siempre que su área de influencia directa no ocupe un porcentaje superior al 1% de la superficie total del predio, o una superficie mayor si estuviera plenamente justificada a través del plan de manejo de conservación, de manera tala que se asegure que no se distorsionan las características por las que fue afectada.

La infraestructura y actividades deberán emplazarse en lugares que causen el menor impacto posible.

Monumento Natural Privado: El objetivo de manejo es la preservación del área y, en la medida compatible con esto, la realización de actividades de uso no consuntivo tales como educación, investigación no experimental, recreación o ecoturismo.

Reserva Natural Privada: El objetivo de manejo de ésta área es la conservación, por lo que se pueden realizar actividades que proporcionen un flujo sostenible de productos naturales y servicios y que garanticen su conservación en el largo plazo.

En las reservas se podrá autorizar la realización de proyectos eco-turísticos e inmobiliarios cuya área de influencia directa no ocupe un porcentaje superior al 10% de la superficie total del predio, o una superficie mayor si estuviera plenamente justificada a través del plan de manejo de conservación, de manera tala que se asegure que no se distorsionan las características por las que fue afectada. La infraestructura y actividades deberán emplazarse en lugares que causen el menor impacto posible en el área.

La gestión de las reservas deberá asegurar la sostenibilidad de las actividades y la integridad de los ecosistemas naturales, especialmente la conservación del suelo, la protección de las especies en alguna categoría de conservación y el mantenimiento o mejoramiento de la producción hídrica. Además, deberá procurar mantener la contigüidad de los ecosistemas

TITULO V

FUNCIONES DEL ORGANISMO SUPERVISOR

Artículo 6: El organismo designado por la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente para realizar la supervisión de las Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada, tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

Elaborar las Pautas Técnicas con los criterios para evaluar los requisitos, características o condiciones que se presenten como fundamento a la solicitud de afectación de uno o más predios en alguna de las categorías de manejo establecidas en el presente reglamento. .

Elaborar las normas generales de manejo y las pautas y procedimientos para la generación de los Planes de Manejo de Conservación y sus actualizaciones.

Solicitar opinión según lo dispuesto en el artículo 12, de este Reglamento.

Dictar la resolución de afectación para las Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada que cumplan con las exigencias legales y reglamentarias.

Fiscalizar regularmente, en conjunto con otros organismos competentes, el cumplimiento de los objetivos, normas generales de manejo y planes de manejo de conservación de las Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada.

Aprobar, a solicitud del propietario, el cambio de categoría de manejo

Dejar sin efecto las resoluciones de afectación de las Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada, de conformidad con los artículos 15 y 16 del presente reglamento.

Solicitar el cobro de la multa correspondiente, de considerarlo necesario, en el caso de que el o los propietarios no cumplan lo establecido en los artículos 15 y 16.

Revisar y aprobar los informes sobre el grado de cumplimiento del plan de manejo que cada 5 años deben presentar los propietarios de Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada.

TITULO VI

AFECTACIÓN

Artículo 7.- Podrán constituirse como Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada aquellos terrenos que cumplan con uno o más de los siguientes requisitos, características o condiciones:

Que contengan formaciones geomorfológicas o ecosistemas únicos, escasos o representativos del país;

Que cumplan funciones de corredor biológico o de zona de amortiguación;

Que resulten relevantes para la conservación de fauna silvestre o de especies migratorias, en particular aquellas amenazadas, de conformidad con la clasificación en estados de conservación a que se refiere la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente;

Que alberguen especies de flora amenazada de conformidad con la clasificación en estados de conservación a que se refiere la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente;

Que cumplan alguno de los criterios para la designación como humedales de importancia internacional, en el marco de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, promulgada por el Decreto Supremo N° 771 de 1981 del Ministerio de Relaciones Exteriores;

Que hayan sido definidas como prioritarias para efectos de su conservación por estrategias, planes o programas nacionales o regionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

Que hayan sido definidas como Áreas de Conservación de Recursos Naturales en alguno de los instrumentos de planificación territorial señalados en la Ley General de Urbanismo y Construcción

En general, aquellas que, en opinión del Organismo Supervisor, contribuyan significativamente a la conservación de la diversidad biológica, a tutelar la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

Artículo 8.- El plazo de afectación no podrá ser inferior a veinticinco años. Seis meses antes del vencimiento del plazo, el propietario deberá enviar al Organismo Supervisor una carta certificada manifestando su voluntad de prorrogar la afectación por un período sucesivo, igual o mayor al solicitado originalmente, o su voluntad de poner término a esta. En el primer caso, el Organismo Supervisor emitirá una resolución prorrogando el plazo de afectación por el tiempo solicitado.

La resolución que acoja la prórroga o modificación del plazo de afectación deberá ser reducida a escritura pública e inscrita y en el Registro de Hipotecas y Gravámenes respectivo, para efectos de publicidad.

Artículo 9.-La solicitud de afectación de terrenos como Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad deberá ser realizada por el propietario del mismo o su representante debidamente acreditado ante el Organismo Supervisor, y acompañada de los siguientes antecedentes:

Descripción de las características o condiciones que justifican la afectación del predio, o parte del mismo, como Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del presente reglamento.

Antecedentes del predio cuya afectación se solicita, consistentes en la ubicación exacta del área destinada a la protección solicitada, accesos, infraestructura y actividades de desarrollo actual.

Categoría de manejo a la que postula.

Plazo de afectación solicitado.

Descripción pormenorizada de las actividades que se propone realizar en el Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada, las cuales deberán ser compatibles con las finalidades de preservación o conservación correspondientes a la categoría de manejo a la cual adscribe su solicitud. .

Antecedentes legales del predio:

Certificado de Dominio Vigente

Certificado de Hipotecas y Gravámenes

Certificado de Prohibiciones e Interdicciones

Certificado de Litigios Pendientes

Tratándose de personas jurídicas, se deberá acompañar la escritura social constitutiva, sus modificaciones, la personería de quien la represente, lo anterior con el certificado de vigencia correspondiente.

Plano del predio, que especifique la superficie a proteger y localización gruesa de las intervenciones, si las hubiere.

Artículo 10.- Se podrá solicitar la afectación como Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada para un área conformada por más de un predio, o partes de estos, cuando concurren las voluntades de todos sus propietarios con relación a proteger un territorio que cumpla con los requisitos, características o condiciones mencionados en el artículo 7.

En este caso, se deberá agregar a los antecedentes señalados en el artículo precedente, copia de los documentos y contratos que den cuenta de la voluntad de los propietarios de aportar todo o parte de los predios al Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada y los tendientes a la administración de la misma.

Artículo 11.- Al postular a la afectación como Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada los propietarios de dichas áreas se comprometen voluntaria y automáticamente a autorizar visitas de inspección del Organismo Supervisor.

Artículo 12.- El Organismo Supervisor tendrá un plazo de 90 días, contados desde la presentación de la solicitud, para pronunciarse, vía carta certificada, respecto de la solicitud de afectación. De no pronunciarse en el plazo establecido, la solicitud se entenderá por aprobada, a menos el Organismo Supervisor amplíe fundamentalmente dicho plazo hasta por 30 días adicionales.

Para la evaluación de cada solicitud, el Organismo Supervisor oficiará oportunamente a los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, Economía y Energía, Minería y Obras Públicas y Relaciones Exteriores, informando sobre la solicitud recibida y dando un plazo de 30 días para recibir las observaciones que se consideren pertinentes.

Artículo 13.- En caso de aprobarse la solicitud de afectación, el Organismo Supervisor dictará una resolución en tal sentido, la cual deberá contener lo siguiente:

Individualización del o los propietarios del área destinada a protección.

Individualización del o los predios, incluyendo un plano del área protegida, el que se entenderá parte integrante de la resolución aprobatoria.

La indicación de las características o condiciones que justifican su afectación como Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada.

La categoría de manejo a la cual se adscribirá el área.

Plazo de afectación.

Obligación del o los propietarios de presentar un Plan de Manejo de Conservación del Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, antes de realizar cualquier obra, actividad o programa en el área.

Artículo 14.- Los beneficios que derivan de la resolución mencionada en el artículo anterior, se comenzarán a gozar una vez que el propietario haya reducido dicha resolución a escritura pública y la haya inscrito, para efectos de publicidad, en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces competente.

TITULO VII

DESAFECTACIÓN

Artículo 15.- Las Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada declaradas como tales de conformidad con el procedimiento señalado en el Título V del presente reglamento,

gozarán de tal calidad en tanto no se resuelva su desafectación mediante resolución que en tal sentido dictará el Organismo Supervisor.

Artículo 16.- Son causales de desafectación del Área Silvestre Privada Protegida, las siguientes:

Incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente reglamento; en el Plan de Manejo de Conservación respectivo; o en las Normas de Uso Generales a cuyo cumplimiento se encuentre sujeto el propietario del Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada .

Cumplimiento del plazo de la afectación solicitada.

c) el Decreto Supremo N° 771 de 1981 del Ministerio de Relaciones Exteriores;

Requerimiento escrito del o los propietarios en tal sentido. En este caso, el propietario deberá efectuar la solicitud referida mediante carta certificada dirigida al Organismo Supervisor.

Artículo 17.- El no cumplimiento del plan de manejo de conservación, originado en acciones voluntarias del propietario, facultará al Organismo Supervisor para ordenar a título de multa, el pago del importe correspondiente al monto acumulado y actualizado de los impuestos y contribuciones de los que el o los predios estuvieron exentos por su condición de Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada, previo informe del Servicio de Impuestos Internos, debiendo enterarse los pagos respectivos ante la Tesorería General de la República, y acreditarse el pago mediante los comprobantes respectivos.

Una vez acreditado lo anterior, el Organismo Supervisor procederá a dictar la resolución que desafecta el Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada, la que permitirá el alzamiento de los gravámenes impuestos sobre el predio.

TITULO VIII

PLAN DE MANEJO DE CONSERVACIÓN

Artículo 18.- Antes de realizar cualquier actividad, obra o programa, el o los propietarios deberán someter al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, un Plan de Manejo de Conservación del área.

Las Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada que no contemplen la realización de obras, actividades o programas, quedarán excluidos de este requisito.

Artículo 19.- La formulación del Plan de Manejo de Conservación, mencionado en el artículo anterior, deberá basarse en directrices que fijará el Organismo Supervisor, las que dependerán de la categoría de manejo a que pertenece el Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada.

El Organismo Supervisor establecerá Normas Generales de Manejo que contribuyan a la elaboración y ejecución de los Planes de Manejo de Conservación en cada una de las categorías de manejo.

Los propietarios de Áreas Privadas de Preservación Estricta, Parques Naturales Privados y Monumentos Naturales Privados podrán adherirse a éstas normas sin necesidad de elaborar un Plan de Manejo de Conservación, cuando las actividades a realizar sean mínimas y garanticen los objetivos de preservación del área.

Los Planes de Manejo de Conservación deberán contener, a lo menos, las siguientes materias:

Objetivos del Área Silvestre Protegida de Propiedad Privada.

Antecedentes del área protegida, incluyendo su importancia nacional y regional;

Caracterización del uso actual, ubicación, accesos y edificaciones;

Plan general de manejo:

Limitaciones y aptitudes para el manejo

Zonificación

Programas o proyectos específicos de manejo, incluyendo consideraciones referidas a:

i. Conservación de caudales de aguas y de suelos:

ii. Conservación del valor paisajístico

iii. Protección de especies en categorías de conservación.

d) Información cartográfica.

Artículo 20.- El propietario deberá presentar un informe al Organismo Supervisor, al menos cada 5 años a contar de la fecha de la resolución que afectó el predio, dando cuenta del grado de cumplimiento del Plan de Manejo de Conservación y de la eventual necesidad de introducir modificaciones en éste. Asimismo, se podrá solicitar y justificar por esta vía el cambio de categoría de manejo.

El Organismo Supervisor tendrá, para pronunciarse sobre él, un plazo de 60 días contados desde la fecha de su presentación, pudiendo en casos calificados ampliar dicho plazo hasta por 30 días adicionales. Vencido el plazo señalado anteriormente, sin que el Organismo Supervisor hubiere emitido un pronunciamiento respecto del respectivo informe, este se entenderá aprobado.

En caso de requerirse modificaciones al Plan de Manejo de Conservación, el propietario del área protegida o sus representantes, deberá presentar las adecuaciones respectivas dentro del plazo de 180 días contados desde la fecha del requerimiento respectivo.

TITULO VII

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1.-Mientras no entre en vigencia una ley que establece formalmente el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, se entenderá por Organismo Supervisor de las Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada para los efectos del presente reglamento, a la institución encargada de administrar los Parques Nacionales y Reservas Forestales de acuerdo a la Ley de Bosques (Decreto 4363 del 30 de julio de 1931 y sus modificaciones posteriores).

Artículo 2.-El Organismo Supervisor, dentro del plazo de seis meses a contar de la fecha de la publicación del presente reglamento, establecerá las Normas Generales de Manejo y pautas generales a las que se refiere el artículo 19.