

EL BORDE COSTERO, UNA VISIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE MARINA Y  
PERSPECTIVAS PARA ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

COASTAL BORDER AND PERSPECTIVES FOR PROTECTED MARINE AREAS

Juan Pattillo B.  
Capitán de Navío. Subjefe Subsecretaría de Marina  
Edificio Diego Portales, Villa Vicencio 364 Piso 20 Santiago

RESUMEN

La creación de áreas marinas protegidas es una necesidad real ante el sostenido incremento en la explotación de los recursos marinos, lo que conlleva una serie de riesgos que es necesario asumir y tener en consideración al discutir el tema.

La fijación de los límites de la Zona Costera y la gran cantidad de intereses comprometidos, determinaron la necesidad de crear la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero y la proposición de desarrollar similares instancias de planificación a nivel regional, lo que en definitiva permitirá al país contar con una zonificación costera que sea adecuada a los intereses generales de la nación.

Este trabajo efectúa una revisión de los instrumentos jurídicos y programas a nivel internacional, regional y local, señalando las orientaciones del gobierno frente a los desafíos del desarrollo sustentable y la equidad ambiental, social y económica del borde costero.

Las conclusiones señalan la necesidad de crear una conciencia colectiva de los chilenos hacia el tema, lo que permitirá transformar el océano en el umbral articulador que nos una con el mundo. Para ello es necesario un conocimiento más profundo de todas las implicancias del Borde Costero del Litoral.

PALABRAS CLAVES: reservas marinas, antecedentes y lineamientos básicos.

ABSTRACT

The creation of protected marine areas is a real need due to the sustained increase in the exploitation of marine resources. This implies some risks that it is necessary to assume and to take into account when discussing the subject.

The establishment of limits of the coastal zone and the many interest involved made it necessary to create the National Commission for the Use of the Coastal Border and the propose the development of similar planning of regional level, which will finally allow the country to have a coastal zoning adequate for the general interest of the nation.

This paper investigates the legal instruments and programs at international, regional and local level and outlines the Chilean government's guide lines to meet the challenges of a sustainable development and environmental, social and economic equity within the coastal border.

As a conclusion it has indicated the need to create collective awareness of this subject among the Chilean people so that the ocean may become the articulating threshold of the goals for which these measures were established.

In relation to the basic guide lines for marine parks and reserves, the following aspects are specified: a) general criteria to consider for their establishment, b) design of an integrated area system, c) implementation of appropriated research programs, d) analysis of their alternated employment within them, e) participation ways at regional, public, fishing craftsmanship aquaculturing and academic level, f) developement of incentives for active participation and, g) funding. The imperative need to progress in the definition of this mechanism to establish and implement these measures is clearly one of the most important tasks ahead, not only for the public fishing segment but also for the whole national community.

KEY WORDS: marine reserves, basic background and guide lines.

## INTRODUCCIÓN

El Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>1</sup> constituye el primer tratado internacional de carácter global que encara el problema de la conservación de la biodiversidad en forma integral, y en donde la conservación de la naturaleza se extiende al campo social y económico. A pesar de ello, aún prevalecen grandes falencias en lo que se refiere a la biodiversidad marina, las que en 1992, en la cumbre de Río, a través del Programa 21 capítulos 15, 17 y 18 se trató de disminuir, mejorando la administración de las áreas marinas<sup>2</sup>.

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo constituye una manifestación de buena voluntad de los gobiernos, destinada a establecer un nuevo orden mundial sobre bases equitativas al crear novedosos esquemas de cooperación. Su principio fundamental lo constituye la relación entre medio ambiente y desarrollo. Dado que sus principios tienden a apoyar el Programa 21, ellos también van en procura de las medidas de conservación y protección de la biodiversidad costera y marina<sup>3</sup>.

La Estrategia Global para la Biodiversidad constituye un grupo de medidas técnicas que tienden a facilitar la implementación de la Convención de la Diversidad Biológica, por medio de 85 propuestas específicas de medidas sobre lo que debe hacerse en torno a la Conservación de Biodiversidad. La Estrategia va en refuerzo de la Convención e implementa las medidas del Programa 21. Su enfoque es más amplio que el utilizado para las áreas protegidas y especies amenazadas. Su vinculación con el medio oceánico se produce en la Medida N° 7, que se refiere a "Reformar las Medidas que provocan la degradación y deterioro de la biodiversidad en los ecosistemas costeros o marinos". Ellas son: estudiar por los gobiernos todas las actividades que se realizan dentro de su jurisdicción y que afectan las zonas costeras y marinas; elaborar políticas integrales que coordinen la asignación de los recursos de las zonas costeras; reglamentar las actividades de control de descargas.

Se debe tener en consideración que con respecto a la biodiversidad costera y marina, el convenio se aplica de acuerdo con deberes y derechos de los estados con arreglo al Derecho del Mar<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Convención sobre Diversidad Biológica, se estableció a propósito del programa 21 de la Conferencia sobre Medio Ambiente de Río.

<sup>2</sup> Cap. 15 Conservación de la Diversidad Biológica. Cap. 17 Protección de los Océanos y Mares de todo tipo. Cap. 18 Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce.

<sup>3</sup> Principios 1, 2, 4, 7, 9, 10 al 20, 22 y 23.

<sup>4</sup> Convenio de Diversidad Biológica, artículo 22.

Ya el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, hace referencia al hecho que los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en "conjunto".

Por otra parte, se señala que la oposición a aplicar la Convención sobre la Diversidad Biológica al medio ambiente marino en el contexto de Derecho del Mar, obedece a los posibles conflictos que éste crea sobre la normativa jurídica del mar. Tal es el caso que se deriva de la posible relación de las áreas marinas protegidas a establecer, con los derechos a la navegación que establece la Convención del Mar de 1982<sup>5</sup>.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, constituye en el derecho internacional, un marco jurídico general del medio marino y es el instrumento normativo esencial para el fomento y explotación racional de los océanos y sus recursos. De los 320 artículos y 8 anexos que contiene la Convención del Derecho del Mar de 1982, trece artículos están orientados a la conservación y manejo de los recursos marinos, incluyendo la conservación de especies, protección de hábitats y manejo de recursos vivos. Además, existen varias provisiones que por extensión están relacionadas con la biodiversidad costera y marina, en las que tanto la Convención del Derecho del Mar como de la Diversidad Biológica pueden ser implementadas y reforzadas mutuamente.

Después de más de dos décadas desde su adopción, han aparecido nuevos conceptos, como los de desarrollo sostenible, ordenación y manejo integrado, enfoque de precaución, uso de tecnologías limpias, capacidad asimilativa, valoración de recursos naturales, áreas sensibles, áreas altamente vulnerables y grandes ecosistemas marinos (LME); la mayoría de los cuales están ausentes en las Convenciones o tienen diferente connotación para las prácticas actuales. El enfoque intersectorial predicho en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, y que es básico para implementación y aplicación del Programa 21 no está incorporado a la Convención del Derecho del Mar. El enfoque del desarrollo sostenible es aplicado como "máximo rendimiento sostenible" (MRS) y está ausente en lo que hace referencia a la explotación de los fondos marinos. Entre estos puntos está la no consideración de las variables ambientales que condicionan la presencia de los recursos.

Por otra parte, las áreas de la Convención están reflejadas en el Programa 21 y no todos los programas de su capítulo 17 encuentran su contraparte en la Convención. Actividades relacionadas con el océano y el cambio climático y el incremento del nivel medio del mar, el debilitamiento de la capa de ozono

<sup>5</sup>Convención sobre Derecho del Mar, sec. 3, art. 21 y 22.

no, el rol de CO<sub>2</sub> oceánico en el clima mundial, el manejo integrado de las zonas costeras y los recursos genéticos marinos están ausentes en la Convención. La biotecnología derivada de los recursos vivos de los fondos marinos ubicados más allá de la zona de jurisdicción nacional no está expresada tanto en la Convención de Derecho del Mar, ni en el Convenio de la Diversidad Biológica.

### I. SITUACIÓN MUNDIAL

La actual situación de la biodiversidad costera y marina, dentro del contexto internacional, nos muestra que hasta el presente, los esfuerzos dirigidos especialmente a la protección de la biodiversidad en el medio ambiente marino han sido limitados, principalmente por cuatro factores:

1. La biodiversidad marina no se considera amenazada.
2. El carácter de propiedad común que tienen los espacios y recursos marinos.
3. La creencia generalizada de que los océanos son infinitos e inagotables.
4. La falta de tradición en la administración de las zonas marinas.

Por otra parte, muchos de los santuarios marinos se manejan como áreas de uso múltiple más que de protección de la biodiversidad y no consideran las íntimas relaciones entre usos y ecosistemas y especies<sup>6</sup>. Tenemos así, que las actuales áreas marinas protegidas no aseguran una protección adecuada de la biodiversidad marina. Es claro también, que los métodos para la protección de la biodiversidad oceánica actuales se han desarrollado a partir de metodologías terrestres, por lo que muchas de las medidas de protección de la biodiversidad costera y marina representan una simple transferencia de esas metodologías; ello normalmente no es lo más adecuado.

#### DIFERENCIAS GENERALES ENTRE LA BIODIVERSIDAD COSTERA Y MARINA CON LA BIODIVERSIDAD TERRESTRE<sup>7</sup>

- Los límites físicos y administrativos para la gestión de la biodiversidad terrestre no tienen significado en términos ambientales para la biodiversidad marina, pues los océanos son espacios abiertos, en los que los biomas marinos están sujetos a mayores influencias ambientales y biológicas que los terrestres. Las especies son generalmente el foco principal de los esfuerzos de conservación en la tierra, pero esa práctica no es de mucha utilidad en el mar.

<sup>6</sup>Jairo Escobar "El papel del Estado en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina", Santiago, 1995. pág. 4.

- Los problemas relacionados con la biodiversidad marina tienden a ser muy amplios en tiempo y escala y generalmente tienen efecto de cascada.
- Los límites físicos entre los ecosistemas marinos son menos pronunciados y por ello los efectos de los cambios ambientales se difunden rápidamente.
- Los cambios en la biodiversidad de los ecosistemas marinos pueden llevar a una crucial inestabilidad ecológica funcional que afecta la productividad y el ciclo de los nutrientes.
- El medio marino y costero tiene generalmente un status de propiedad común y un gran componente del ecosistema está bajo el régimen del libre acceso y de propiedad común.
- La intensidad de explotación de los recursos marinos que puede ser sostenida es más fácilmente excedida que la de los recursos terrestres.
- Hay un espectro más amplio de diferentes formas de vida en el océano que en la tierra, lo que se refleja en el número de especies y demás variedades clasificadas que representan mayores diferencias genéticas que las que aparecen a nivel de especies.
- El espectro de las variaciones medioambientales es fundamentalmente diferente entre los ecosistemas marinos y terrestres.
- Las especies claves juegan un papel más importante en los ecosistemas marinos que en los terrestres y el endemismo no es criterio útil en los ecosistemas marinos como en los terrestres; el cosmopolitanismo es más común en el medio marino que en el terrestre.
- La introducción de especies tiene mayor consecuencia para la función de los ecosistemas marinos.
- La extinción de especies parece ocurrir en menor grado en los ecosistemas marinos que en los terrestres.

Los ecosistemas marinos y sus organismos han desarrollado procesos internos menos robustos para responder a las variaciones a corto plazo, lo que podrá resultar en una pérdida en la capacidad de respuestas a cambios ambientales a largo plazo.

La reciente preocupación internacional por la pérdida de la biodiversidad ha permitido acuñar el término de "Megadiversidad", que supone considerar en conjunto los aspectos de la presencia de especies, ecosistemas de importancia crítica, regiones biogeográficas, sistemas de agua dulce y marina, presencia de áreas no contaminadas.

Para ello la comunidad internacional ha adoptado medidas tendientes a amortiguar el daño y permitir la conservación y el uso en forma sostenible de la biodiversidad, siendo algunas de ellas:

<sup>7</sup>*Op. Cit.* 6. pág. 7.

1	Medidas para proteger hábitat particulares	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Convenio sobre las marismas de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas". Ramsar, 1971</li> <li>2. "Convenios sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural". París, 1972</li> </ol>
2	Medidas para proteger especies, o grupos de especies contra la explotación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Convenio internacional para la reglamentación de la caza de la ballena". Washington, 1946</li> <li>2. "Convención sobre la conservación de especies migratorias"</li> </ol>
3	Medidas para promover la conservación ex-situ de especies	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jardines Botánicos</li> <li>2. Planteles de acuicultura</li> <li>3. Bancos genéticos</li> </ol>
4	Medidas para reducir la contaminación de la biosfera	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Convención de Londres sobre vertimientos". Londres, 1972</li> <li>2. "Convención de Viena para la protección de la capa de ozono". Viena, 1985</li> <li>3. "Protocolo de Montreal". Montreal, 1987</li> </ol>
Los vacíos y limitantes de estas convenciones son suplidos parcial o totalmente por el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Por otra parte, también existen tratados y convenios regionales que se orientan con propósitos más específicos y limitados y que ayudan a la implementación del convenio sobre la biodiversidad en su componente costero y marino.		
	Medidas de protección de la biosfera marina y costera	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Convenio para la protección del medio ambiente marino y áreas costeras del Pacífico Sudeste". Lima, 1981</li> <li>2. "Protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación proveniente de fuentes terrestres". Quito, 1983</li> </ol>
	Medidas para protección y provisiones para la protección de hábitats, ecosistemas, especies y grupos de especies	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Protocolo para la conservación y administración de las áreas costeras y marinas protegidas del Pacífico Sudeste". Paita, 1989</li> </ol>
	Medidas para la protección de especies y grupos de especies individuales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Reglamento de la caza de ballena en aguas del Pacífico Sur". Santiago, 1952</li> <li>2. "Acuerdo para la explotación de recursos marinos del Pacífico Sur". Lima, 1954</li> </ol>

## II EL BORDE COSTERO NACIONAL

Chile continental posee una superficie territorial aproximada de 742.252 km<sup>2</sup>, con alrededor de 4.200 km de longitud de Norte a Sur, y con un ancho promedio de 110 millas. Se interna en el Pacífico más allá de los 3.700 km de la costa continental chilena, a través del sistema archipiélago de Juan Fernández y el Archipiélago Rapa-Nui o Isla de Pascua.

Esta característica, tan privilegiada, sumada a su especial configuración geográfica, lo transforma en un país de zona costera por excelencia con 52.500 km de línea de costa, correspondiendo su mayor parte a la Región de Fiordos y Canales Australes.

En esta extraordinaria extensión de la línea de costa, se localizan diversos ambientes costeros cuya superficie dependerá del ancho que se le asigne. Si sólo se considerara el Mar Territorial de doce millas medidos desde la línea de base, el espacio marítimo alcanzaría a 7.778,40 km<sup>2</sup>.

El país enfrenta a este espacio con una división política administrativa compuesta de 12 Regiones y una Región Metropolitana, poseyendo, cada una de ellas, a excepción de la Metropolitana, un sector importante de costa. En su mayor extensión esta costa se encuentra despoblada, especialmente en sus extremos, concentrándose la mayor cantidad de población en las áreas Centro y Sur.

La administración de esta franja litoral está regida por el DFL N° 340 del año 1960, Ley de Concesiones Marítimas y su Reglamento D.S. N° 660 del año 1988. En ellos se establece que es función del Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina, el control, la administración, la fiscalización y supervigilancia de "toda la costa y mar territorial de la República, y de los ríos y lagos que son navegables por barcos de más de 100 Ton"<sup>8</sup>.

Una amplia gama de recursos marinos vivos y no vivos se interrelacionan en múltiples ecosistemas a lo largo de la costa. En ellos se encuentra una gran variedad de peces, moluscos, crustáceos y algas. Entre los recursos no vivos destacan los minerales de: cobre, plata, caliza, hierro y carbón; los fósiles; gas y petróleo; y en una escala de menor importancia, la explotación de areniscas para la artesanía y áridos para la construcción.

La existencia y sobrevivencia de cada uno de estos ecosistemas está estrechamente relacionada a la del total en su conjunto. Expresado de otro modo, a pesar de tener cada uno de ellos características propias, es imposible la existencia aislada de uno de ellos.

Lo anterior nos obliga a un conocimiento acabado de ellos y de los seres que lo habitan. Este conocimiento permitirá la identificación de áreas homogéneas con aptitudes para algunos usos y grandes desventajas para otros.

La explotación de un territorio por un uso excluyente conduce a un quiebre del equilibrio entre los medios y al potencial desaparecimiento de ellos, o a un cambio brusco de sus características lo que se manifestará en la extinción de algunas de sus especies, especialmente de aquellas que cuentan con una baja capacidad de adaptación.

Los recursos marinos, tanto costeros como oceánicos, tienen una importancia cada vez más creciente dentro del desarrollo del país: por su contribución al empleo, como fuente de alimentación, medio de transporte, fuente de divisas, de investigación científica, y lugar de residencia y de recreación.

Esta gran diversidad de usos que permite y que acoge la franja litoral, sumados a la política económica del país y a la carencia de un Plan de Manejo, ha posibilitado que los conflictos y problemas que se presentan entre los distintos sectores económicos por el uso del espacio costero, sean cada vez más crecientes.

Por otro lado, aunque la administración de la Franja Litoral Chilena está regida por la Ley de Concesiones Marítimas, la Ley de Pesca y los reglamentos correspondientes, la carencia de un Plan, ha permitido que en la investigación, manejo y desa-

rollo de los recursos costeros y oceánicos intervengan, directa o indirectamente, un sinnúmero de otras entidades públicas y privadas; entre ellas destacan el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Subsecretaría de Pesca, Instituto de Fomento Pesquero, Sernap, Corporación de Fomento de la Producción, Fundación Chile, Universidades y Municipios.

La actuación aislada y descoordinada de estos agentes sobre la franja litoral ha determinado la existencia de un conocimiento sectorial y parcializado de ella, situación que impide formular un eficiente y efectivo Plan de Gestión o Administración Ambiental de la franja litoral.

Esta situación puso de manifiesto la imperiosa necesidad de que el Estado definiera políticas fijando lineamientos generales, y estableciera instrumentos globales de planificación que permitieran un desarrollo armónico de las diversas actividades presentes y futuras que, naturalmente, se deben dar en estos espacios. Para ello, S.E. el Presidente de la República dictó el DS. N° 475 del 14 de diciembre de 1994, que establece la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, en el cual ordena la coordinación necesaria para la administración del borde costero, definiéndolo como "El mar territorial, la playa y los terrenos de playa hasta una distancia de 80 metros de la línea de más alta marea".

Esta política nacional de uso del borde costero se basa en los siguientes principios y objetivos:

#### A. Principios Generales, que sea una:

- **Política de Estado**, por lo que debe mantener una continuidad, tanto en la formulación como en la ejecución.
- **Política Nacional**, procurando conciliar los diversos intereses regionales y locales con la naturaleza misma del problema que aborda, desde una perspectiva integral como país unitario.
- **Política Multidisciplinaria**, armonizando los intereses y aspectos de orden social, económico, uso de recursos, protección del medio ambiente.
- **Política Sistémica**, Coordinando los procesos de trabajo público/privado; los programas y proyectos específicos a nivel nacional, regional, local y sectorial y estableciendo un sistema de información y gestión conjunta.

#### B. Objetivos Generales

##### Propender:

- A una adecuada consideración de la realidad que condiciona en forma determinante usos específicos.

<sup>8</sup>DFLNQ 340 Sobre Concesiones Marítimas, art. 1°.

- Al desarrollo de los recursos y riquezas de los distintos sectores.
- A la protección y conservación del medio ambiente.
- A compatibilizar las múltiples actividades que se realizan o pueden realizarse en el borde costero.

### 2. Posibilitar y orientar:

el desarrollo equilibrado de las diferentes actividades, desde una perspectiva nacional, regional y local.

### 3. Contribuir:

a la identificación de los lineamientos y proyecciones futuras de cada una de las actividades, para evitar un uso inconveniente.

### C. Objetivos Específicos

- Identificar planes y proyectos de las diferentes entidades.
- Compatibilizar los usos posibles del borde costero.
- Posibilitar la realización de inversiones, desarrollo de proyectos públicos y privados.
- Proponer usos preferentes del borde costero.

Como consecuencia de la actividad multisectorial en el borde costero, la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República está integrada por las siguientes personas:

1. El Ministro de Defensa Nacional, quien la preside. 2. El Subsecretario de Marina.
3. Un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.
4. Un representante de la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.
5. Un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación.
6. Un representante del Ministerio de Obras Públicas.
7. Un representante del Ministerio de Vivienda Urbanismo.
8. Un representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
9. Un representante del Ministerio de Bienes Nacionales.
10. Un representante de la Armada de Chile.
11. Un representante del Servicio Nacional de Turismo.
12. Un representante de la Comisión Nacional del Ambiente.

Dada la particular importancia que reviste esta acción conjunta, el Gobierno ha decidido que, en una

primera etapa, de planificación y consolidación, dicha Comisión esté constituida por los Subsecretarios y los máximos representantes de los organismos que la componen, para que de este modo sus decisiones mantengan el más alto nivel. El funcionamiento ordinario de la misma está apoyado por una oficina técnica que hace realidad las definiciones acordadas.

Actualmente se están trazando los lineamientos básicos de una directiva gubernamental a los gobiernos regionales, en la que se considera la creación de comisiones de borde costero en el ámbito regional para que hagan realidad la planificación preliminar de sus zonas, recopilando la información, la opinión y los intereses de sus habitantes.

Pensar en el establecimiento de una legislación nueva, integral y específica sobre esta temática en estos momentos, aparece como algo muy pretencioso y propio de una visión sólo formalista, que nos haría perder de vista el problema en su conjunto. De aquí la importancia de la gradualidad en la aplicación y desarrollo de la política nacional del borde costero.

Por ello hemos propuesto un esquema de trabajo que, en un principio, considera internalizar conceptos y difundir a toda la comunidad el tema del borde costero, en la búsqueda de formar una conciencia nacional sobre su real importancia y trascendencia. Paralelamente, se está trabajando en la planificación preliminar a nivel regional, con dos regiones piloto, que permitirán obtener experiencia y metodología para su posterior implementación en el resto del país.

Con posterioridad, se debe hacer un seguimiento al desarrollo de la zonificación, e implementar nuevas políticas complementarias de acuerdo al avance económico y social del país, para finalizar desarrollando la zonificación integrada del borde costero, de manera que se logre un ordenamiento que permita el desarrollo sustentable y armónico de éste. Lo anterior permitirá al país contar con una normativa de manejo del borde costero lo más consensuada posible.

### III LAS ÁREAS COSTERAS Y MARINAS RESERVADAS

Las áreas protegidas en su contexto más amplio son lugares establecidos por la ley o por potestad administrativa, con diferentes objetivos de conservación y diferentes criterios y categorías de manejo, que van desde las que contribuyen a la conservación de los recursos genéticos, protección de la biodiversidad específica, conservación de muestras únicas del patrimonio cultural y natural de un país, protección del paisaje y bellezas escénicas, protec-

ción de especies o grupos de especies así como de hábitats y ecosistemas particulares. La definición adoptada por la IUCN (1988)<sup>9</sup>, especifica: "Toda parte de una zona intermareal o submareal con las aguas que la cubren y con su flora, su fauna, sus aspectos históricos y culturales, que haya sido reservada por la ley para proteger una parte o la totalidad del medio ambiente que se halla dentro de la misma".

Actualmente más de 130 países han establecido 8.163 zonas protegidas que abarcan 750 millones de hectáreas de ecosistemas marinos y terrestres, y representan el 1,5% de la superficie de la tierra y el 5,1 % de la extensión territorial de los países que las han establecido.

En Latinoamérica la creación de áreas protegidas se inició en 1876 en México<sup>10</sup>.

Del total de áreas protegidas de América del Sur, aproximadamente un 25% protege ecosistemas marinos costeros e insulares y casi un 30% de estas áreas se encuentra en el Caribe centroamericano y norte de América del Sur. De las áreas marinas-costeras protegidas a nivel global, un 70% no tienen o no cumplen con sus planes de manejo y un alto porcentaje de ellas tiene múltiples problemas ambientales".

La información sobre las áreas costeras y marinas protegidas, en su sentido más estricto es de muy reciente data y, por lo general, fragmentaria e incompleta cuando es comparada con las de sus homólogos terrestres.

Las guías para el establecimiento de nuevas áreas costeras y marinas protegidas son muy recientes y aún no se ha probado su bondad mientras surgen nuevas propuestas de enfoques para su manejo y establecimiento.

Chile no cuenta en la actualidad con áreas marinas protegidas. De acuerdo con la Ley 18.892, Ley General de Pesca, se pueden crear "Reservas Marinas" con fines de resguardar especies hidrobiológicas, para proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca<sup>12</sup>. La misma ley, permite la creación de "Parques Marinos" destinados a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y para la protección de la biodiversidad<sup>13</sup>. Estas áreas estarán bajo la tutela del Servicio Nacional de Pesca (SERNAP). Por otro lado la Ley 17.288 del 4 de febrero de 1970 establece los "Santuarios de la Naturaleza de Formación Marina"<sup>14</sup>. La Ley 18.632 crea

el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado. El Decreto Supremo N° 430 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción sistematiza la Ley General de Pesca y Acuicultura y excluye la pesca y toda actividad extractiva en las zonas marinas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas<sup>15</sup>. La Ley 19.300 sobre "Bases Generales del Medio Ambiente" deja bajo la administración del Estado el Sistema Nacional de Áreas Protegidas que incluirá Parques Marinos y Reservas Marinas.

El desafío para establecer Parques Marinos y Reservas Marinas en Chile requiere de múltiples esfuerzos de integración y colaboración, además de financiamiento.

Los principales riesgos que apreciamos se cierren en estos momentos sobre el borde costero en cuanto a su zonificación, los que podemos sintetizar en:

- Asignar excesivas áreas reservadas para el Estado, con el objeto de desarrollar determinadas actividades, que éste finalmente no ejecuta, o bien para solo efecto de preservación, sin una planificación ni proyecto específicos.
- Asignar usos anticipados que luego se contraponen con las reales necesidades de desarrollo regional.
- Desarrollar una planificación poco flexible que luego coarte el desarrollo nacional.
- Falta de coordinación de los entes públicos por fundamentalismo de ciertos sectores. (Criterios muy estrictos, poco flexibles).
- Creación de parques y áreas de propiedad privada, sin contar con el marco regulatorio correspondiente.

#### IV LA SUBSECRETARÍA DE MARINA Y LA ADMINISTRACIÓN DEL BORDE COSTERO

Para los efectos de comprender la participación que corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, cabe señalar que, conforme a lo previsto en el DFL N° 340 de 1960, se encuentra entregado a esa Secretaría de Estado el control, fiscalización y supervigilancia de toda la costa y mar territorial de la República y, adicionalmente, de los ríos y lagos navegables por buques de más de 100 toneladas.

Esta función se concreta en la administración de los espacios respectivos y el otorgamiento de sectores de los bienes administrados al uso particular, mediante "concesiones marítimas", que en los ca

<sup>9</sup> Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales.

<sup>10</sup> Op. Cit. 6. pág. 28.

<sup>11</sup> Op. Cit. 6. pág. 29.

<sup>12</sup> Ley 18.892 art. 2° N° 43.

<sup>13</sup> Ley 18.892 art. 30 letra d.

<sup>14</sup> Ley 17.288 art. 31.

<sup>15</sup> Ley 18.892 art. 158.

tos en que el objeto de su uso se refiere a fines de cultivo de especies hidrobiológicas, se denominan "concesiones de acuicultura", y están regidas por la ley N° 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura.

Los bienes sobre los cuales pueden recaer estas concesiones son los bienes nacionales de uso público o bienes fiscales, según su propia naturaleza jurídica, y específicamente están constituidos por las playas, terrenos de playa fiscales (franja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral), rocas, fondos de mar, porciones de aguas dentro y fuera de las bahías, y en ríos o lagos navegables por buques de más de 100 toneladas, que no siéndolo, estén afectados por las mareas.

Igualmente, compete a esta Secretaría de Estado la destinación de estos mismos bienes a otros organismos del Estado que precisen hacer uso de ellos en el cumplimiento de sus funciones y objetivos.

Estas facultades de administración se concretan en las distintas regiones y zonas del país, en la acción de control y fiscalización que ejerce la Autoridad Marítima, radicada en la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante de la Armada de Chile, a través de sus gobernaciones marítimas y capitanías de puerto, situadas a lo largo de nuestro extenso litoral.

La mencionada Dirección General constituye, además, el órgano asesor más calificado con que cuenta el Ministerio, tanto por la opinión que emite, previo a resolver lo relativo a una concesión, como por la información y antecedentes de que dispone para que la autoridad decida en mejor forma, acorde a un mejor desarrollo de los intereses marítimos nacionales.

## V CONCLUSIONES

El control y coordinación de los usos del borde costero del litoral de la República requiere necesariamente de una conducción a nivel nacional, que permita fijar las políticas de largo plazo y también prever aquellos impactos de tipo social, económico, político o de seguridad que sean trascendentes y que afecten los intereses nacionales.

El Supremo Gobierno, y la Comisión Nacional son la instancia de coordinación y de planificación conjunta y, eventualmente, de solución de los conflictos, por cuanto su integración garantiza una visión multisectorial en una perspectiva nacional, aunando las competencias de los órganos públicos respectivos.

La experiencia internacional debe ser considerada por cuanto puede aportar ideas y perspectivas de interés; sin embargo ellas no pueden estimarse

suficientes para adoptar en plenitud normativas de otros países, con realidades diferentes. Se reconoce que en la actualidad existe inquietud en los diversos Estados del mundo por mejorar el manejo de sus zonas costeras, lo que sugiere la conveniencia de participar y promover encuentros internacionales sobre la materia, a fin de conocer problemáticas similares y aumentar la experiencia que favorezca la búsqueda de una solución adecuada para nuestro país. Igualmente debieran aprovecharse los programas e instancias de cooperación internacional.

En lo que se refiere al Borde Costero, si bien su alcance está explícitamente definido en la Política Nacional de su Uso, y en particular los territorios que jurisdiccionalmente comprende, se estima necesario que, para efectos de estudio, análisis, planificación y decisión, se considere un área de extensión flexible que permita la integración conceptual en cada sector, en función de parámetros políticos, sociales, económicos y geográficos más amplios, que inciden en la determinación de los usos preferentes del borde costero.

En cuanto al medio ambiente, se ha podido constatar que, como consecuencia de la dictación y aplicación de la normativa pertinente de la Ley de Navegación, en el año 1978, y últimamente con la entrada en vigencia de la Ley de Bases del Medio Ambiente y el Reglamento de Contaminación Acuática, se está desarrollando un trabajo mancomunado entre la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, que permite augurar una debida protección y preservación de los ecosistemas marinos, terrestres y aéreos del litoral.

Consecuente con lo establecido en la Política Nacional de Uso del Borde Costero, ha quedado de manifiesto que una de las tareas prioritarias de la Comisión Nacional será formular las pautas y normas necesarias para la organización y funcionamiento de las Comisiones Regionales del Borde Costero, que consideren la participación amplia de representantes de toda la comunidad, incluyendo a los organismos del sector público, las autoridades comunales, el sector privado y los organismos de base. Estas comisiones deben ser las encargadas de analizar y resolver, en el nivel regional, los múltiples requerimientos de uso, las posibilidades de los espacios a definir y las necesidades de la población local y del país en su conjunto, proponiendo a la Comisión Nacional la mejor asignación de usos preferentes del borde costero regional.

Finalmente, será una tarea nacional conocer más profundamente todas las implicancias del Borde Costero del litoral, para así poder transformarlo en el umbral articulador que UNA a Chile con el océano y el mundo, ya que Chile, por su naturaleza y destino histórico, es y será un país marítimo, consti-

tuyendo un reto presente y futuro el que tal acierto sea una realidad de desarrollo y bienestar para todo su pueblo, obteniendo de los recursos y riquezas finitas que nos brinda el mar y su litoral una fuente inagotable de posibilidades que estamos obligados a enfrentar. Siendo el cumplimiento de ese alto desafío un compromiso de toda la nación, ya que sólo de esta forma, actuando mancomunadamente y en comunión de intereses e ideales, cumpliremos a cabalidad la opción que el momento actual nos entrega.

#### LITERATURA CITADA

- BERDICHEWSKY KP 1996. "Regulación Jurídica del Borde Costero". Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1996.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. 1980.
- CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, Y ACTA FINAL DE LA TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR 1994. DGMT, 1 a edición.
- DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, "PROGRAMA 21, CAPÍTULO 17" 1992. Río de Janeiro.
- DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 340, Sobre Concesiones Marítimas. 1960.
- DECRETO SUPREMO N° 290, Reglamento sobre Concesiones y Autorizaciones de Acuicultura. Julio de 1968.
- DECRETO N° 259, promulga la "Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, suscrito en París en noviembre 1972". Santiago, mayo 1972.
- DECRETO LEY N° 1.939, Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. Noviembre 1977.
- DECRETO N° 89 promulga "Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas y su anexo". Santiago, julio 1979.
- DECRETO N° 868, promulga "Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de la Fauna Salvaje". Santiago, octubre 1981.
- DECRETO N° 296 promulga "Convenio para la Protección de Medio Ambiente y la Zona Costera del Pacífico Sudeste". Santiago, abril 1986.
- DECRETO N° 295 promulga "Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación proveniente de Fuentes Terrestres y sus anexos". Santiago, abril 1986.
- DECRETO SUPREMO DE LEY N° 660, Reglamento sobre Concesiones Marítimas y sus modificaciones posteriores. 1988.
- DECRETO N° 719 promulga "Convenio de Viena para la Proyección de la Capa de ozono y sus anexos I y II". Santiago, septiembre 1989.
- DECRETO N° 238 promulga "Protocolo de Montreal relativo a sustancias agotadoras de la capa de Ozono, de septiembre de 1987". Santiago, marzo 1990.
- DECRETO N° 1.513, promulga el "Protocolo a la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas, 1946, adoptado en Washington, EE.UU., en noviembre 1965". Santiago, marzo 1994.
- DECRETO SUPREMO N° 475, Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República. Diciembre de 1994.
- ESCOBAR J 1995. "El papel del Estado en la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad Costera y Marítima", consultor CEPAL. Santiago.
- FUNDACIÓN CHILE 1995. "La Zona Costera en Chile, Presente y Futuro. Actas del Primer Seminario Internacional". Santiago.
- HARRIS FERNÁNDEZ J 1990. Derecho Internacional Marítimo Tomo III, Academia de Guerra Naval, la edición. Valparaíso.
- LEY N° 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura. Diciembre de 1989.
- LEY N° 19.300, Ley "sobre Bases Generales del Medio Ambiente". Marzo 1994.
- SUBSECRETARÍA DE MARINA Seminario "Política Nacional de Uso del Borde Costero". Santiago, julio 1996.
- SUBSECRETARÍA DE PESCA 1996. "Antecedentes y Lineamientos para Parques marinos y Reservas Marinas en Chile. Bases de Aproximación". Valparaíso.
- Vi LLABLANCA S MC 1996. Código de Pesca y Acuicultura, Editorial Jurídica. Cono Sur. Santiago.