

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
SUBSECRETARIA DE MARINA

PRIMER SEMINARIO NACIONAL
POLITICA NACIONAL
DE USO
DEL BORDE COSTERO

M665P
7617
C.1

lto 1996

A legend box located in the bottom right corner of the map, containing a list of symbols and their corresponding meanings for the map's features.

M 665 p
7617
C.1

«POLITICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO»

Regulación, Implementación y Aplicación

PRIMER SEMINARIO NACIONAL



**CENTRO DE DOCUMENTACION
CONAMA**
Casilla 520 V
Santiago - Chile

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
Subsecretaría de Marina

M 665p

CENTRO DE DOCUMENTACION
C O N A M A
Casilla 520 V
Santiago - Chile

M665p
7617
e.1

«POLITICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO»

Regulación, Implementación y Aplicación

TRABAJOS

PRIMER SEMINARIO NACIONAL



CENTRO DE DOCUMENTACION
CONAMA
Casilla 520 V
Santiago - Chile

EIDE

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
Subsecretaría de Marina

Ninguna parte de este Libro puede ser reproducida de cualquier forma, sin autorización de la Subsecretaría de Marina.

Impreso en Chile, noviembre 1996.

I.C. - Maule N° 40.

INDICE

PÁG.

- PROLOGO.....	9
- DISCURSO DEL SR. MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, DON EDMUNDO PEREZ YOMA	11
- DISCURSO DEL SR. SUBSECRETARIO DE MARINA, DON PABLO CABRERA GAETE	15

PARTE I. MANEJO INTEGRADO DEL BORDE COSTERO

1.- POLITICA DEL BORDE COSTERO COMO UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE: SRA. CARMEN ARTIGAS (CEPAL).	21
2.- UNA PERSPECTIVA SOCIOPOLITICA Y ECONOMICA: SR. ROBERTO DE ANDRADE. (F.A.O.)	39
3.- LA GESTION INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS: SR. RAMON BUZETA BORDOLI, UNIVERSIDAD MARITIMA DE CHILE.	55
4.- DESAFIOS PARA LA REGION DE VALPARAISO: SR. HARDY KNITTEL VILLARROEL. INTENDENTE DE LA V REGION.	61

PARTE II. NORMATIVAS SECTORIALES RELACIONADAS CON EL BORDE COSTERO.

1.- LA LEY GENERAL DE PUERTOS Y LOS PLANES MAESTROS: SR. CLAUDIO HOHMANN BARRIENTOS, SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE.....	69
2.- LA NORMATIVA PESQUERA: SR. PATRICIO BERNAL PONCE, SUBSECRETARIO DE PESCA	73
3.- LOS ROLES DE LA DIRECCION DE OBRAS PORTUARIAS: SR. MIGUEL VALENZUELA GAVILAN, DIRECTOR DE OBRAS PORTUARIAS	87
4.- EL ORDENAMIENTO DE LA ZONA COSTERA EN LA REGION DEL BIO BIO, SR. SERGIO MOFFAT LOPEZ, SECRETARIO REGIONAL DE PLANIFICACION VIII REGION	91

PARTE III. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL BORDE COSTERO.

1.- EL APORTE DE OBRAS PUBLICAS A LA GESTION DEL BORDE COSTERO: SRA. LUPE BARRIA CATALDO, MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	97
--	----

CENTRO DE DOCUMENTACION
CONAMA
Casilla 520 V
Santiago - Chile

	PÁG.
2.- LA PLANIFICACION EN LA GESTION DEL BORDE COSTERO: SR. JAIME SILVA ARANCIBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	101
3.- EL PATRIMONIO FISCAL EN EL BORDE COSTERO: SR. SEBASTIAN INFANTE DE TEZANOS-PINTO. MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	113
4.- LA ACTIVIDAD TURISTICA EN EL BORDE COSTERO: SR. CESAR GOMEZ RIVEROS, DIRECTOR NACIONAL DE TURISMO.....	117
 PARTE IV. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN EL BORDE COSTERO.	
1.- MARCO JURIDICO DE LA GESTION AMBIENTAL: C.N. SR. CARLOS BASTIAS ALVARADO. DIRECCION GENERAL DEL TERRITORIO MARITIMO	125
2.- LA REGION DE ATACAMA Y EL MEDIO AMBIENTE COSTERO: SR. EDUARDO MORALES ESPINOZA, INTENDENTE DE LA III REGION DE ATACAMA	133
3.- DESARROLLO Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE COSTERO.SRA. VIVIANNE BLANLOT, DIRECTORA EJECUTIVA DE LA COMISION NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE.....	137
 PARTE V. CONCLUSIONES.	
1.- CONCLUSIONES PRELIMINARES	145
2.- CONCLUSIONES FINALES DEL SEMINARIO	147
 PARTE VI. DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL BORDE COSTERO.	
1.- DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 340. SOBRE CONCESIONES MARITIMAS.....	151
2.- DECRETO SUPREMO N° 660, DE 1988. SOBRE CONCESIONES MARITIMAS	155
3.- DECRETO SUPREMO N° 475. ESTABLECE POLITICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO DEL LITORAL DE LA REPUBLICA.....	193
4.- DEFINICIONES GRAFICAS	200

PROLOGO

Chile, ha sido definido como una larga y angosta faja de tierra, se proyecta en el espacio oceánico más vasto del planeta, lo que obliga a considerarlo más bien, como una sola y larga costa; es decir, como país abierto por la geografía a una vocación marítima.

Tal condición geográfica, unida a su estado actual de desarrollo, constituye un desafío que obliga a adoptar definiciones claras y categóricas en cuanto a cómo ha de usarse este recurso natural terrestre-marítimo, con el prisma del desarrollo sustentable.

El Gobierno se encuentra empeñado en procurar un aprovechamiento integral, coordinado y sustentable del litoral de la República, sus recursos, riquezas y potencialidades. Así, consciente de la necesidad de que el Estado ejerza coordinadamente las funciones que le corresponden, el Presidente de la República, don EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE, con fecha 14 de diciembre de 1994, dictó el Decreto Supremo (M) N° 475, que fijó la "Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República", estableciendo las líneas generales y el marco global por el que debe orientarse el quehacer de todos los agentes públicos a los cuales les corresponden competencias espaciales o sectoriales en el borde costero, con el propósito de permitir una acción concertada y compatible.

Con el establecimiento de esta Política se procura la búsqueda de una utilización racional, coordinada y sustentable del litoral, para lo cual son necesarias normas claras y estables que garanticen ese propósito y además favorezcan las inversiones de particulares, conciliando los intereses privados con la función social que debe cumplir tan significativo espacio. Se trata de facilitar el acceso público y uso recreacional de la costa, protegiendo el medio ambiente y fomentando el desarrollo económico.

Las actividades portuarias, las recreacionales y turísticas, las pesqueras y acuícolas, las caletas pesqueras que permitan una mejor calidad de vida y una mejor proyección de sus más valiosas especificidades y los asentamientos poblacionales, son, entre otros, usos que deben tener cabida en el litoral de acuerdo con las políticas y normas que se aludieron.

No es suficiente la acción de la Administración ni un proceso gubernamental de planificación y administración coordinado para lograr estos propósitos. Resulta imprescindible lograr la participación activa de los distintos actores que intervienen, tanto del sector público como del privado, a nivel central, regional y local. Corresponde, eso sí, internalizar previamente la necesidad de asumir el borde costero como una frontera del desarrollo. Por ello cabe otorgar especial relevancia a las particulares características e importancia del borde costero en los planes de desarrollo y reguladores de las municipalidades y en los planes reguladores intercomunales que incluyen este espacio, en atención a que la legislación actual no contempla normas específicas sobre ordenamiento territorial del borde costero.

Con tal propósito, a fines del mes de julio del año en curso, el Ministro de Defensa Nacional-Subsecretaría de Marina, como coordinador y gestor de la aplicación de la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, llevó a efecto un seminario, con el objeto de analizar en profundidad la regulación, implementación y aplicación de esta política, contando para ello con diversas exposiciones y paneles en las que intervinieron destacadas personalidades nacionales, abordando diversas materias que contribuirán en una visión global y multidisciplinaria de cómo hacer un manejo integrado de la costa.

En el presente volumen se incluyen las exposiciones y conclusiones del mismo, complementándose este trabajo con los textos jurídicos más relevantes que regulan la administración de los espacios marítimos costeros. Se configura así un documento de consulta y análisis que sirva de aporte en la obtención de los propósitos descritos: integrar los espacios costeros, terrestres y marítimos en un plan integral y sustentable al desarrollo del país.

El Subsecretario de Marina.

Santiago, noviembre de 1996.

**DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SR. MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,
DON EDMUNDO PEREZ YOMA,
EN LA SESION INAUGURAL DEL SEMINARIO
«POLITICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO»
REGULACION, IMPLEMENTACION Y APLICACION**

No hace mucho tiempo atrás, sostuve que los chilenos hemos tenido una relación voluble con el mar. Durante buena parte del siglo XIX, nuestro país hizo del Océano un espacio de proyección. Era, sin lugar a dudas, una potencia marítima en el Pacífico Sur y puertos de todo el mundo recibían naves y hombres de Chile. Durante el siglo XX, en cambio, esta vocación marítima se debilitó. Urgentemente necesitados de riqueza, nos volcamos a la minería pero también nos limitamos a ella. Y dimos la espalda al mar. En cierto modo, la actual estrechez e insuficiencia de nuestros puertos puede ser considerada como el reflejo de una realidad económica objetiva, pero también como síntoma de esa pérdida vocacional.

No obstante, creo firmemente que hoy, a las puertas del tercer milenio, se está configurando una nueva encrucijada que en breve va a exigirle al país, si es que no le exige ya, una definición profunda y crítica respecto del mar.

Desde hace algún tiempo estamos viviendo un proceso de desarrollo relativamente inédito para las últimas generaciones de chilenos. Se trata de un fenómeno que no puede ser medido puramente desde la perspectiva de ganancias o pérdidas absolutas, sino que más bien debe ser analizado y observado con criterios intermedios que signifiquen un equilibrio entre las iniciativas que se pretenden impulsar y los objetivos del desarrollo sustentable.

Este es el caso del tema que hoy nos convoca: por una parte, los desafíos del desarrollo han puesto otra vez a Chile frente a la vastedad del Océano, obligándolo a girar hacia el mar. Y, por la otra, este favorable y auspicioso giro ha generado también presiones sobre un espacio singular de su territorio, así como sobre las ideas, las actitudes y las actividades relacionadas con él.

Puesto el tema de otra manera: a raíz del proceso de desarrollo que hemos desencadenado, las aguas que bañan nuestras costas vuelven hoy a interpelarnos con la misma pregunta que elevaran al país en cierto momento del siglo XIX: ¿qué hará Chile con el mar?

Naturalmente, ya no es posible ignorar esta interrogante o responderla al modo como se hizo en el pasado.

Una buena muestra de que el país concibe hoy su respuesta de manera distinta es, precisamente, este seminario que nos convoca bajo un título de por sí revelador: «Política nacional de uso del borde costero del litoral de la República». Es decir, preocupación del Estado por orientar y regular la relación del hombre con aquella franja de territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa misma, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de doce millas. Una franja que hoy prefiero entender no como frontera ni de la geografía ni del desarrollo, sino como umbral, porque así definida mueve a apreciarla como punto de partida o de proyección.

Este peculiar espacio geográfico, de natural fragilidad ambiental, soporta presiones inimaginables desde hace escasos años. La dinámica evolución de los intereses marítimos mundiales ha significado que los usos concebidos para el mar, así como para el litoral mismo, ya no se limiten al puerto o la caleta de aguas protegidas.

El mayor intercambio de productos característico de una economía abierta está presionado por mejores instalaciones portuarias. La tecnología permite hoy construir terminales casi sin limitaciones

geográficas, transformando así cualquier lugar económicamente rentable del borde costero en un punto útil para la transferencia de cargas. Los desafíos alimenticios que enfrenta una humanidad en explosivo crecimiento demográfico obligan a una explotación sustentable, pero también creciente, de los recursos marinos y al aprovechamiento de las aguas para el cultivo artificial de peces y otros productos. Hay presión por hacer espacio a instalaciones industriales y, paralelamente, una gran demanda por aguas limpias en las proximidades de la costa. En fin, el progreso social y un cambio cultural que favorece un mejor y más variado aprovechamiento del ocio son factores que aumentan la demanda para destinar porciones crecientes del borde al turismo, expresado en balnearios, playas de recreación y a áreas marítimas para la práctica de deportes náuticos.

En este cuadro aparece como natural y, yo diría, obligatorio que el Estado asuma el papel de regulador y la tarea de impulsar una distribución territorial correcta.

El bien que se intenta distribuir o cuyo uso se trata de regular es escaso y, como señalé, también frágil. Es escaso en razón de la diversidad de funciones que se le pide prestar y de la cantidad de actores dispuestos a competir por cumplirlas. Es frágil en razón de los delicados equilibrios en que se apoyan sus cadenas de recursos vivos y de la cantidad de factores de degradación normalmente asociados a las distintas actividades humanas.

Pero escasez y fragilidad deben constituirse en estímulos para la imaginación y no en obstáculos para la acción. Escasez y fragilidad no pueden detener o paralizar el desarrollo.

En diciembre de 1994, el Presidente de la República dictó la Política Nacional de uso del borde costero. Al dictar esta política, el Jefe del Estado hizo responsable a su gobierno y, particularmente, al Ministerio que preside de llevar adelante una planificación global y armónica de su territorio costero, creando los mecanismos necesarios para un desarrollo coordinado e integral de sus ámbitos terrestre y marítimo.

Se trata de una tarea de vasto alcance que debe ser acometida por todos los sectores estatales involucrados y con todos los actores privados interesados. Nos encontramos en la primera fase de esta ingente tarea. Se ha recopilado información relevante sobre nuestro litoral. Se ha trabajado en dos regiones piloto la Tercera y la Octava en el análisis de los planes reguladores costeros. De estas experiencias se concluirán las acciones comunes susceptibles de ser genéricamente aplicadas al país en su totalidad.

De primera importancia será la definición de las orientaciones básicas que el gobierno central podrá dar a los Intendentes, con el objeto de que se enfoquen de modo uniforme temas como las concesiones, el uso preferente, las autorizaciones de acuicultura y la zonificación. Y, en fin, que se concilien estas políticas con los planes reguladores urbanos e interurbanos. Porque la única tarea que en este ámbito el Estado tiene como irrenunciable y exclusiva es el ordenamiento territorial del país.

No desconocemos que estamos aún en una etapa de lineamientos básicos. Pensar en una legislación específica parece todavía imposible, si no pretencioso. Definir planos reguladores y leyes de costa es una tarea de envergadura mayor que requiere un ejercicio responsable de la autoridad, partiendo por la elaboración de estudios profundos.

En definitiva, lo que tenemos es el marco. Pero el propósito del presente seminario es dar más que pinceladas en el esfuerzo por avanzar en la obra colectiva.

Quiero ser preciso: Nos preocupa el riesgo de privilegios sectoriales. Nos inquieta la existencia de intereses contrapuestos y el uso indiscriminado del litoral. Nos alarma la sobreexplotación y la posibilidad de que proliferen iniciativas que se contradicen con la política del uso preferente.

El desafío requiere de un enfoque integrado, sin criterios inmediatistas.

Confío en que las deliberaciones de este seminario amplíen el abanico de propuestas frente a la rápida evolución que apreciamos en el uso del litoral. El objetivo no es menor. Se pretende enriquecer el conocimiento acumulado por la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero para permitirle, en una próxima etapa, proponer medidas concretas en pos de una normativa moderna y flexible respecto de los usos pre-ferentes de ese espacio territorial escaso y delicado, pero de tanta importancia para el futuro.

La voluntad gubernamental de abrir la participación a los gobiernos regionales y municipalidades, a miembros del ámbito académico, y a representantes de los sectores empresarial y laboral, responde a una incuestionable vocación democrática imprescindible para conjurar la presión de intereses especulativos que, como en otros países, puede arruinar el borde costero y a la búsqueda del más amplio consenso para dar legitimidad a la acción reguladora del Estado.

Al terminar mis palabras, deseo volver a lo que es mi convicción central: Como país ribereño de una de las cuencas más pujantes del planeta e impulsor de una de las economías más abiertas del hemisferio, Chile enfrenta una encrucijada que exige una definición más rigurosa respecto del mar. En este sentido, la pregunta de qué hará Chile con el mar mirando al siglo XXI necesita hoy complementarse con interrogantes como las siguientes: ¿qué papel le destinaremos al mar?, ¿cómo lo engarzaremos con las otras piezas de nuestro engranaje nacional? y, ¿qué haremos por el mar?

La Política nacional de uso del borde costero dictada por Su Excelencia en diciembre de 1994 entregó al Ministerio de Defensa Nacional la facultad de coordinar distintas instancias ministeriales para armonizar las políticas sectoriales definidas. Esta labor se ha ido cumpliendo por intermedio de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero, entidad interministerial que incorpora también a la Armada, el Servicio Nacional de Turismo y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, todos ellos bajo la coordinación de la Subsecretaría de Marina.

Debo subrayar que gracias a este empeño, del cual la Subsecretaría de Marina bien puede enorgullecerse, el Ministerio que presido ha dado pasos relevantes en la perspectiva de implementar la política nacional y, a la vez, contribuir al desarrollo de una mayor conciencia marítima entre los chilenos.

Al declarar inaugurado este seminario, deseo comprometer la voluntad de todos ustedes para situarse por encima de sectorialismos con el objeto de dar legitimidad a una política que debe mantenerse en el tiempo y que precisa que todos los actores converjan en la nueva visión de observar nuestra costa desde el mar, para avanzar así hacia una ocupación equilibrada y armónica de nuestro borde costero.

Es el mar el que lo necesita. Y Chile el que lo demanda.

**DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SR. SUBSECRETARIO DE MARINA
DON PABLO CABRERA GAETE
EN LA SESION INAUGURAL DEL SEMINARIO
«POLITICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO»
REGULACION, IMPLEMENTACION Y APLICACION**

El tema que hoy nos preocupa es fundamental para el desarrollo del país. Chile es el Estado de mayor extensión marítima del hemisferio en el Pacífico, eso significa que tenemos una posición geográfica privilegiada de cercanía a los principales centros de consumo y producción mundiales. En ese contexto, el mar y el borde costero son esenciales para la estrategia de desarrollo nacional diseñado por el Gobierno y el Presidente de la República. El correcto tratamiento del tema influye decisivamente en el desarrollo nacional conforme las iniciativas que se impulsan para proyectar al país hacia el mundo, particularmente cuando la economía chilena ha ido creciendo sostenidamente desde hace varios años a un ritmo de un 7% anual y la fuerza de trabajo del país ha superado los 4 millones 800.000 personas, aumentado en 1.500.000 a la que existía en 1985.

Lo anterior adquiere mayor dimensión al constatar el volumen del comercio exterior aproximadamente en un 90 % se realiza por vía marítima. Este cúmulo de situaciones favorables reclaman que Chile urgentemente asuma que su destino es marítimo y que su proyección está principalmente a través del mar. Para ello, cabe implementar una política nacional coherente y acorde con las demandas del desarrollo que, implica, entre otras cosas, enfrentar el borde costero con una perspectiva multisectorial y de alcance integrador. La gestión en este campo debe encaminarse al diseño de una política que evalúe las potencialidades del país y sus propias características. Se trata, entonces, de una responsabilidad donde intervienen todos los agentes del Estado y que tiene como objetivo importante consolidar una conciencia marítima nacional. Con ese marco de referencia, quienes trabajamos trabajamos en el tema lo estamos haciendo a tres niveles, a saber:

a) Nivel central:

El gobierno debe permitir y fomentar el desarrollo equilibrado y sustentable de las actividades que se desarrollan en el borde costero, creando las condiciones para concretar proyectos con su consiguiente inversión, a través de reglas claras que responden a una política nacional e integradora.

b) Nivel regional:

Ambito donde corresponde aterrizar convenientemente los proyectos y planes, a través de una acción de los gobiernos regionales, locales y de la comunidad toda, que por intermedio de una política recojan las necesidades de la zona y refuercen sus potencialidades.

c) Nivel local:

Donde la comunidad es la encargada de influir en el uso definitivo de los espacios y usos comunes del borde en cuestión.

El borde costero es el único recurso natural común que existe a lo largo de todo el país. Se trata del vínculo natural de integración nacional, inclusive en la vertiente tridimensional del país (continental, antártica e insular). Tenemos que cuidarlo acorde con nuestra propia realidad, recogiendo también experiencias sobre la materia de otros países. Hay ejemplos donde han habido un manejo del borde costero muy adecuado que debe mirarse con atención. A título de ejemplos puedo citar los casos de Portugal, algunas experiencias de países nórdicos, hechos puntuales franceses y las regulaciones en las costas californianas. Al propio tiempo, cabe tener en cuenta a la hora de las decisiones, experiencias traumáticas que no debemos imitar.

Con todo, el borde costero - en su sentido amplio - es un recurso frágil y escaso que debe ser abordado de manera global e integral debido a las características geográficas de Chile, la geomorfología de su costa y la interacción que debe existir entre la tierra y el agua. De ahí que para aproximarnos a entender la realidad del borde costero, deben considerarse una serie de temas y hechos conexos que inciden en la armonía que se pretende lograr entre los espacios marítimos y terrestres del borde. Así un buen tratamiento del sistemas de cuencas hidrográficas tiene sentido asociado con la política de borde costero, atendida la circunstancia de que la geografía de Chile revela que sus ríos son desaguaderos a la costa. En consecuencia, la aplicación de una política medio ambiental adecuada en beneficio de los ecosistemas costeros en su integridad debe estar presente en cualquier discusión respecto del litoral entendido en su globalidad.

He dicho que el borde costero es una área muy particular porque hacia el concurren una serie de situaciones que inciden, de manera diferente, en el desarrollo nacional. Quizás sea justamente su multisectorialidad (pesca, turismo, industrias, puertos, acuicultura, seguridad nacional, etc.), lo que motive la convocatoria y discusión de este Seminario. Se trata de conjugar temas relacionados, desde la infraestructura vial hasta los que tienen que ver con la función de la ciudad en beneficio de la costa, pasando por la identificación de zonas aptas para el manejo de pesca, áreas para la acuicultura, cuotas de captura, concesiones para proyectos turísticos, administración de áreas silvestres, áreas protegidas y parques nacionales, temas todos que no deben descuidarse al hablar de nuestra costa, analizar su uso preferente y abordar políticas.

Administrar los terrenos de playa y aledaños, darle acceso a los chilenos a su litoral y dar consecuencia a lo que establece nuestra legislación en lo que respecta a los principios y las garantías constitucionales de que todos los ciudadanos indistintamente puedan acceder a las posibilidades que los bienes nacionales otorgan, es materia de discusión, análisis y evaluación que también debe darse en nuestras deliberaciones sobre política de borde costero.

Por otra parte, es propio enfatizar en esta oportunidad que advierto al borde costero como un lugar de encuentro del Chile del futuro. Entendido éste como una interacción tierra y agua, en el se combinan una serie de elementos que, junto con revelar características de idiosincrasia, perfilan tendencias de desarrollo. En efecto, se mezclan y conviven situaciones de pobreza, como sería el caso de caletas de pescadores artesanales, con actividades de los principales rubros de exportación (salmones) y con reveladores y magníficos rascacielos que, a lo largo de la costa, denotan y marcan progreso. Si sumamos a ello nuevas instalaciones portuarias, modernas jaulas acuícolas, más balnearios y marinas, el cuadro se cierra en sintonía con los desafíos de la modernidad.

Se trata, sin lugar a dudas, de un espacio de enorme trascendencia y proyección, donde cabe que se implemente una política nacional que genere desarrollo con equidad, que incorpore a la población y a las ciudades al progreso. En el borde se da también, una vinculación amplia entre lo público y lo privado. Hay bienes fiscales, hay bienes particulares, hay planes reguladores, hay una comunidad entera que se debe incorporar a su goce y que debe contribuir a conservarlo y a liberarlo de presiones irresponsables.

Por otra parte, una política nacional de borde costero debe permitir reconceptualizar el valor del mar como escenario vital para el desarrollo de Chile. La incorporación de las Universidades y sectores académicos a esta tarea, resulta indispensable a la hora de diseñar una política y abordar su uso de manera integral. Cabe, entonces, internalizar en la población las potencialidades, utilidad y fragilidad de nuestra costa, estableciendo una conexión entre la sociedad y los organismos públicos, que permitan evaluar convenientemente las fortalezas y debilidades de nuestro ordenamiento territorial. En tal contexto, los estudios comparados resultan válidos para avanzar en el diseño de una política nacional viable.

Estamos trabajando en planes pilotos que, a lo largo del territorio, integren la labor de gobierno central con la de las regiones y municipalidades. Hay que planificar, hay que buscarle armonía a los

espacios terrestres y marítimos en instrumentos complementarios, coherentes y compatibles. La integración que busca Chile en el mundo global, significa que el borde costero ha pasado a constituirse en la nueva frontera del desarrollo. Por ello, para responder a los desafíos planteados hemos convocado a este Seminario Nacional, cuya temática se grafica en: 1) «Manejo Integrado»: con el que se pretende dar una institucionalidad al tema. 2) «Normativa Sectorial» 3) «Asentamientos Humanos» y 4) «Protección del Medio Ambiente: que significa hacer realidad la ecuación economía - naturaleza. Integramos en un conjunto todos los Ministerios involucrados en una tarea que el Presidente de la República ya nos fijó y que nos reiteró hoy día el Ministro de Defensa Nacional. El espíritu que ella conlleva implica resolver los problemas, conflictos y colisiones, con criterios unánimes que tengan como referencia el proyecto país. No dejemos pasar la oportunidad de que enfrentemos el tema coherente y coordinadamente, sin protagonismos, buscando soluciones de regulación, implementación y aplicación. Este Seminario es quizás el primer paso para que podamos lograr la tarea. Miremos al país en su conjunto y veremos al borde costero como ese recurso natural común a todos nosotros que nos va a llevar al siglo XXI con una mejor calidad de vida en un proceso de desarrollo sustentable, acorde con lo que nosotros queremos para nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos.

GRADO D

DE COSTE
BORDE

DE

PARTE I
«MANEJO INTEGRADO DEL
BORDE COSTERO»

MANEJO INTEGRADO DEL BORDE COSTERO

“LA POLITICA DEL BORDE COSTERO COMO UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE”

“Análisis desde la normativa ambiental internacional y regional”

Carmen Artigas, Oficial Jurídico de la
División de Medio Ambiente y Desarrollo de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)

RESUMEN

El manejo integrado de las zonas costeras es uno de los temas referidos al desarrollo sostenible de los recursos naturales en donde más inciden factores como la capacidad institucional nacional, la coordinación de competencias y la eficiencia de los sistemas de descentralización y gobierno local.

Tanto la fijación de límites a lo que se conoce como zona costera, como la identificación de los distintos impactos a que esta está sometida, así como su área de influencia, determinan que los conceptos empleados sean necesariamente relativos y que la toma de decisiones en esta área deba apuntar por sobre todo a un objetivo general de desarrollo sostenible, capaz de resolver los posibles conflictos.

Es así como en el documento se postulan- más que estrategias destinadas a que el manejo integrado de la zona costera sea un mecanismo de resolución de conflictos- acciones encaminadas a situar la discusión en el contexto de los esfuerzos nacionales por la equidad ambiental, social y económica, ya que en ellos radica en definitiva la sostenibilidad de los ecosistemas y recursos del área costera.

El trabajo efectúa una revisión comparada internacional y regional de instrumentos jurídicos, programas y experiencias en el área, reivindicando propuestas endógenas latinoamericanas a partir de la lectura de la normativa internacional y regional en vigor, así como de las orientaciones de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a los desafíos del desarrollo sostenible.

Las conclusiones apuntan a facilitar un análisis de las condiciones mínimas requeridas para orientar un esfuerzo de manejo sostenible de las áreas costeras que tenga debidamente en cuenta las exigencias de incorporarlo a estrategias globales de carácter nacional.

I. INTRODUCCION.

El trabajo de situar un esfuerzo nacional- como el referido a una política de borde costero para Chile - dentro de un contexto internacional y regional por el desarrollo sostenible, exige en primer lugar identificar el ámbito de dicho esfuerzo.

Para efectos de facilitar el análisis, se tomará como punto de partida el Decreto Supremo 475 que establece la “Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República”.

Este decreto constituye una aproximación al tema de lo que se conoce comúnmente como manejo integrado de la zona costera, que representa uno de los temas incorporados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo dentro de la búsqueda de la sostenibilidad en los mares y océanos.

Pero como se indica acertadamente¹ aun cuando las zonas costeras no revistieran esa importancia fundamental en cuanto a sus impactos sobre el medio marino, la necesidad de estrategias de manejo se justificaría solamente por su condición de que proporcionarán a nivel mundial subsistencia para aproximadamente² billones de personas para el año 2000; albergarán los mayores núcleos de transporte y comunicaciones; proporcionarán oportunidades de empleo en todos los sectores de la economía y serán las áreas más urbanizadas e industrializadas del planeta.

Esta condición de las zonas costeras determina que la aproximación a las mismas admita distintos enfoques, es decir que se las mire desde la tierra, desde el mar o como un sostén más de la economía, entre otras cosas.

Estos distintos enfoques dan a su vez lugar a diferentes propuestas de manejo, y por lo tanto una primera opción de este trabajo es considerarlas como un instrumento para el desarrollo sostenible.

Muchas veces se ha tendido a considerar a la zona costera como una entidad autónoma y autosuficiente, que podía analizarse de manera independiente de las políticas generales sobre recursos naturales, preservación ambiental o desarrollo sostenible.

Es entonces que se daba lugar a una categoría denominada zona costera, sobre la que se planteaban alternativas de usos, conflictos, superposición de competencias y resolución de litigios que no parecían responder a realidades situadas en contextos de carácter más general.

Se hacían propuestas de coordinación institucional, creación de autoridades ad-hoc, establecimiento de instancias de competencias delegadas, pero los problemas subsistían, ya que los enfoques estaban acotados a una parte del problema.

Las soluciones muchas veces respondían a realidades político-administrativas diferentes y por lo tanto no eran susceptibles de viabilizarse en los marcos jurídicos e institucionales vigentes².

Cuando nos situamos en la realidad de que una política de manejo de la zona costera, está a su vez inmersa en una política de usos del mar, lo que a su vez pertenece a una política oceánica nacional, según la diferenciación de Jean Pierre Levy,³ resulta más claro el fracaso de cualquier planificación que no atienda a esa circunstancia, y al hecho de que aun una política oceánica nacional continúa siendo un aspecto del desafío.

Es así que muchas veces se busca legítimamente identificar los usos de la zona costera y resolver los conflictos potenciales entre ellos, sin tener en cuenta que más allá de una resolución de conflictos entre usuarios, el manejo de la zona costera debe responder a una objetivo mayor de desarrollo sostenible⁴. De esta manera se habla de manejo integrado de la zona costera, en la medida en que estos esfuerzos están incorporados a una estrategia global de búsqueda de la sostenibilidad.

El curso de acción metodológico de este documento será entonces el de ponerse en el lugar de un país que quiere incorporar su borde costero a una estrategia nacional de desarrollo sostenible, y debe efectuar la lectura de su normativa nacional a la luz de los lineamientos que pueden proporcionarle el sistema internacional y los mecanismos regionales de cooperación en el área.

II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

El marco de referencia internacional más útil para abordar la discusión sobre el desarrollo sostenible, es sin duda, el de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En esa instancia, se acepta universalmente una noción de desarrollo sostenible ya consagrada en el denominado Informe Brundlandt sobre Nuestro Futuro Común, como aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.⁵

El Informe destacaba los atributos de equidad e interés común como intrínsecos al concepto.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,⁶ luego de reconocer que el ser humano es el centro de las preocupaciones por el desarrollo sostenible, explicita que éste es aquél que responde equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

El concepto de equidad intra e intergeneracional, como condición intrínseca a la sostenibilidad, determina orientaciones de justicia distributiva para el bien común.

Por su parte el Programa 21,⁷ que constituye un Plan de Acción de la Conferencia, destinado a dar aplicación a los principios de la Declaración en las distintas esferas de acción para el Desarrollo sostenible, recoge en sus distintos capítulos esos conceptos de equidad en el uso y goce de los bienes ambientales.

A ese respecto, la primera conclusión del análisis sería que una política sobre el borde costero que sea un instrumento para el desarrollo sostenible, debe apuntar al uso equitativo de sus recursos naturales y a la durabilidad de los beneficios derivados del aprovechamiento, más allá de los intereses coyunturales.

Existen otros principios que contribuyen a configurar el marco general, y son los denominados precautorio, pago por el uso de la capacidad ambiental y de evaluación de impacto ambiental, los que en definitiva apoyarán las políticas que procuren la equidad.

El principio precautorio es el referido a la necesidad de adoptar medidas para impedir la degradación ambiental frente a un peligro de daño grave o irreversible, aun cuando no exista certeza científica absoluta.

Este principio constituye una reversión de la carga de la prueba en materia ambiental, ya que ahora se acepta que no corresponde producir la prueba a quienes invoquen el posible daño, sino a aquéllos que consideran que dicho daño no se está produciendo o no se producirá.

La política ambiental en los años previos al proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se basaba en la modalidad de emisiones o descargas permitidas- conocida como el concepto de la «capacidad asimilativa»- fundamentada en la suposición de que el medio ambiente tiene la capacidad de recibir y de convertir en inocuas las enormes cantidades de contaminantes que reciba.

Si se quiere revertir el actual patrón de degradación ambiental, la carga de la prueba no debería ser responsabilidad de aquéllos que se preocupan de la protección del medio ambiente a fin de que demuestren un daño específico, sino del eventual contaminador, para que pruebe que no se producirá daño.

La adopción del principio de acción preventiva significa un cambio de enfoque: de dar al contaminante el beneficio de la duda, se pasa ahora a acordarlo al medio ambiente y a la salud humana. Cuando existan dudas respecto del impacto sobre el medio ambiente y la salud humana, es mejor equivocarse en beneficio de ellos, que del lado del riesgo de daños irreversibles.

Este principio da origen a otro que es el denominado de la evaluación del impacto ambiental, cuya pertinencia como instrumento de política nacional se destaca en la Declaración de Río como un mecanismo imprescindible respecto de cualquier actividad propuesta que probable-

mente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente, y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Más adelante se analizará el sistema de evaluación de impacto ambiental, en la perspectiva de la normativa regional y nacional chilena.

Finalmente, existe otro principio de política auxiliar para el desarrollo sostenible, que es el del pago por el uso de los recursos naturales.

Este principio cuya versión más difundida es la del contaminador pagador, pero que en realidad tiene una naturaleza más amplia y debe extenderse a todos los bienes ambientales, representa las salvaguardias tomadas por la sociedad para evitar el menoscabo de los bienes comunes.

Lo que se procura es una internalización de los costos ambientales, mediante entre otras cosas, el uso de instrumentos económicos, a fin de que sea el que usa los recursos ambientales quien asuma los gastos que significa evitar su menoscabo.⁸

La aplicación de estos principios determinará diversas medidas de la autoridad competente con respecto al uso del borde costero, las que tendrán que incluir sistemas de transferencia de beneficios a las comunidades que se puedan ver perjudicadas por aquellas afectaciones que revistan carácter más excluyente.^{9,10}

El Programa 21 mencionado contiene diversos capítulos relevantes para la elaboración de estrategias sobre una política de borde costero.

Los capítulos más pertinentes son el 17, referido a Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos; el 15, sobre Conservación de la Diversidad Biológica; el 18, sobre protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y usos de los recursos de agua dulce; el 20, sobre Gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de desechos peligrosos; el 21, sobre Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales; el 28, sobre Iniciativas de las Autoridades Locales en apoyo del Programa 21; el 32, sobre El fortalecimiento del papel de los agricultores (dentro de los que se engloban a los pescadores artesanales); el 31, sobre La comunidad científica y tecnológica, y los capítulos 8, sobre Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones y el 40, de Información para la adopción de decisiones.

El capítulo 17 del Programa 21, contiene un área de programa denominada justamente Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas.

Ahora bien, esta esfera de programa debe considerarse paralelamente con las referidas a Protección del medio marino; Aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional y Solución de las principales incertidumbres que se plantean respecto de la ordenación del medio marino y el cambio climático.

Los objetivos planteados para la primera área de programa mencionada son:

1) Crear un proceso integrado de formulación de políticas y adopción de decisiones en que participen todos los sectores interesados, para fomentar la compatibilidad y el equilibrio entre los distintos usos;

- 2) Determinar los usos actuales y proyectados de las zonas costeras y sus interacciones;
- 3) Concentrarse en problemas bien definidos relacionados con las zonas costeras;
- 4) Adoptar enfoques preventivos y precautorios en la ejecución de proyectos, de manera que incluyan la evaluación previa y la observación sistemática de los efectos ambientales de las grandes obras;
- 5) Promover el desarrollo y la aplicación de métodos tales como la contabilidad de los recursos y la contabilidad ambiental en el plano nacional, que reflejen los cambios de valor resultantes de los distintos usos de las zonas costeras y marinas, teniendo en cuenta la contaminación, la erosión marina, la pérdida de recursos y la destrucción de los hábitats.
- 6) Dar a las personas, los grupos y las organizaciones interesadas, en la medida de lo posible, acceso a la información pertinente y oportunidades de que sean consultados y participen en la planificación y en la adopción de decisiones en los planos apropiados.

Como se señalaba antes, esta área debe considerarse de manera interrelacionada con la referida a la Protección del Medio Marino, especialmente en lo que tiene que ver con las fuentes terrestres de contaminación marina.

El tratamiento de este tema en el capítulo 17, destacaba la necesidad de negociar un instrumento que ampliara y perfeccionara las Directrices de Montreal sobre la Contaminación Marina de Fuentes Terrestres.

Este proceso culminó en noviembre de 1995, con la aprobación del Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades realizadas en Tierra¹¹.

El Programa constituye un instrumento aglutinador interesante para analizar distintos impactos sobre la zona costera y adoptar cursos de acción referidos a distintos ámbitos.

Se efectúa una identificación y evaluación de problemas a partir de un proceso que combina cinco elementos:

- a) Determinación de la naturaleza y gravedad de los problemas en relación con la seguridad de los alimentos y la mitigación de la pobreza; la salud pública; los recursos costeros y marinos y la salud del ecosistema, incluida la diversidad biológica y los beneficios y usos económicos y sociales, incluidos los valores culturales;
- b) Contaminantes;
- c) Modificación física, incluida la alteración y destrucción de hábitat en zonas de problemas;
- d) Fuentes de contaminación y otras formas de degradación;
- e) Zonas afectadas o vulnerables.

Con respecto al área de programa referida al aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional, es pertinente hacer aquí una lectura imprescindible referida a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Código de Conducta para la Pesca Responsable adoptado a nivel de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Como la propia Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar los señala en su Preámbulo 12, los problemas de los espacios marinos están relacionados entre sí y deben considerarse en su conjunto.

Así como una adecuada consideración de los impactos sobre la zona costera no puede efectuarse sin atender al tema del manejo de las cuencas hidrográficas como lo señala el propio Capítulo 17 del Programa 21, igualmente debe atenderse al conjunto de los ecosistemas marinos vinculados a las áreas costeras.

Si bien a los fines prácticos de sistematización y facilitación de la adopción de decisiones, se colocan como límite de la zona o borde costero las doce millas de mar territorial, criterio seguido por el Decreto 475 de Chile, en el análisis de las variables ambientales que interactúan con aquella área, debe atenderse a conceptualizaciones más amplias como podría ser la zona económica exclusiva e incluso, puede recurrirse a enfoques globales como el de los grandes ecosistemas marinos¹³.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, contiene interesantes disposiciones sobre la conservación y administración de los recursos vivos y sobre la protección y preservación del medio marino en las zonas de jurisdicción nacional, que constituyen pautas a considerar en las estrategias de ordenamiento ambiental de la zona costera.

Por su parte, el Código de Conducta para la Pesca Responsable¹⁴ dedica una sección a la integración de la pesca en la ordenación de la zona costera.

En ella se señala que los estados deberían adoptar un marco jurídico, institucional y de definición de las políticas, susceptible de estimular una utilización sostenible e integrada de los recursos, teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas costeros, el carácter finito de los recursos naturales y las necesidades de las comunidades locales.

Se sugiere que, dados los múltiples usos de la zona costera, los estados deberían procurar que se establezcan mecanismos de consulta con los representantes del sector pesquero y las comunidades pesqueras, en los procesos de toma de decisiones y ejecución de actividades en dicha área.

El hecho de atender al complejo de ecosistemas de la zona costera o de aquéllos que están relacionados con ella, responde también a la necesidad impostergable de considerar a la zona costera como un ecosistema fundamental en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica establece que su aplicación a los espacios marinos deberá regirse por los derechos y obligaciones de los estados con respecto al derecho del mar¹⁵.

Esto determina que los países deban proceder a una elaboración destinada a formular un marco de análisis que, identificando y manejando la especificidad de la biodiversidad marina, permita las imprescindibles interacciones con las estrategias generales de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica general.

Una política de borde costero debe necesariamente considerar y apuntar a propender a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina.

Se han iniciado algunas reflexiones sobre lo que significa el manejo integrado de las zonas costeras a la luz de las prioridades para definir y manejar la biodiversidad¹⁶, así como el desafío que para el estado latinoamericano implica su conservación y utilización sostenible¹⁷.

La propia esfera de programa referida a los recursos vivos en las zonas de jurisdicción nacional, indica la naturaleza amplia de los problemas referidos a la pesca, seña-

lándose que los arrecifes de coral y otros hábitat marinos y costeros como los manglares y estuarios, se encuentran entre los ecosistemas más diversos, integrados y productivos del planeta.

Estos ecosistemas cumplen importantes funciones ecológicas, protegen las costas y constituyen recursos críticos para la alimentación, la energía, el turismo y el desarrollo económico.

Se exhorta a los estados a determinar los ecosistemas marinos con niveles altos de biodiversidad y productividad, así como otras zonas del hábitat con importancia, para establecer las limitaciones necesarias a la utilización de esas zonas, mediante, por ejemplo, la designación de zonas protegidas.

Se aconseja otorgar prioridad a los ecosistemas de arrecifes de coral, los estuarios, las tierras pantanosas de zonas templadas y tropicales, entre ellas los manglares, los lechos de costeras y algas marinas así como otras zonas de reproducción y cría.

La identificación, declaración y manejo de áreas costeras y marinas vulnerables, es un campo interesante de aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en la óptica del desarrollo sostenible.

A partir de las diferentes áreas identificadas por la Convención y aplicando un criterio de sostenibilidad, pueden identificarse áreas sujetas a un manejo especial dentro de lo que son las estrategias para las zonas costeras y marinas.

Hay algunas propuestas de categorización a partir de los contenidos del capítulo 17 del Programa 21,¹⁸ como por ejemplo la de considerar áreas de vertimiento; áreas costeras ecológicamente sensibles; poblaciones de peces transzonales; islas pequeñas vulnerables; comunidades costeras excepcionalmente dependientes; entre otras.

Estas clasificaciones son útiles aunque se pueda discrepar con ellas, ya que por ejemplo la normativa internacional ha ido relevando la importancia de descartar a los espacios marinos como sitios de vertimiento, y en consecuencia no aparece apropiado dar nacimiento a una categoría de este tipo.

El criterio de vulnerabilidad es sumamente útil en situaciones de presencia de territorios insulares como es el caso de Chile, en que una política de borde costero debe necesariamente considerar las características de los ecosistemas de las islas oceánicas, entre otras.

En esta línea, el diseño de una política de borde costero para territorios insulares debería considerar la discusión actual sobre la sostenibilidad de dichos espacios, esbozada en el área de programa respectiva del Capítulo 17, sobre Desarrollo sostenible de las pequeñas islas. Si bien tanto este instrumento como el Plan Global de Acción sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo¹⁹ apuntan a países como tales, los problemas que abordan, así como las estrategias indicadas constituyen una herramienta útil para dar adecuada consideración a la vulnerabilidad de estos ecosistemas.

Parecería que una política de borde costero puede revitalizar un contexto de reflexión sobre la realidad insular de Chile²⁰ al tiempo de contribuir a fortalecer una visión oceánica nacional.

El tema de la vulnerabilidad de los estados insulares está vinculado al de las incertidumbres que se plantean respecto a la ordenación del medio marino y el cambio climático, sobre lo que se volverá en la Sección destinada al contexto regional.

Tanto las zonas costeras vulnerables como las islas pequeñas, son un ámbito de investigación apropiado para analizar los procesos vinculados al cambio climático y al aumento del nivel medio del mar.

Evidentemente el tema de los impactos del cambio climático sobre los distintos ecosistemas costeros, son una variable a tener en cuenta en el ordenamiento ambiental del litoral marítimo.

III. EL CONTEXTO REGIONAL.

1. El ámbito latinoamericano y del Caribe.

Como el resto de las regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe dieron un contenido especial a la negociación internacional vinculada al desarrollo sostenible, fijando las especificaciones que éste revestía para la región.

De esta forma, en la Plataforma de Tlatelolco sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo²¹ los gobiernos latinoamericanos y del Caribe situaron las características de la lucha por la sostenibilidad en América Latina, expresando entre otras cosas, que los esfuerzos por vincular mejoramiento ambiental y desarrollo deben reconocer responsabilidades locales y globales, y tomar en cuenta la estrecha relación entre pobreza y deterioro ambiental. Se consideró que estos esfuerzos serían exitosos en la medida en que sean el resultado, entre otros factores, de acceso a condiciones de vida dignas, niveles adecuados de organización social, representación política y participación real de la población en la definición de su propio desarrollo.

Con anterioridad a este proceso, la CEPAL había motivado una discusión sobre las peculiaridades que los problemas del desarrollo socio-económico en la región imprimen a la formulación y aplicación de políticas oceánicas nacionales.²²⁻²³

En esa línea, los países de la región acordaron algunas prioridades y estrategias que influirían en el componente marino de la Plataforma.²⁴

Luego de la adopción de la Plataforma entre cuyos objetivos sectoriales se incluye - bajo la sección de Protección y Manejo de Océanos, Mares y Zonas Costeras- el fomento de la utilización de enfoques de gestión integrada de las áreas y recursos marinos y costeros, la CEPAL convocó nuevamente a un grupo de expertos a fin de que desarrollara en profundidad estos contenidos²⁵.

Resulta interesante observar en este proceso que existe un desarrollo de enfoques y esbozos de propuestas endógenas latinoamericanas que merecen una consideración a fondo, cuando es necesario plantearse políticas sobre el manejo integrado de las zonas costeras.²⁶

2. El Pacífico Sudeste.

El Plan de Acción PNUMA/CPPS para la Protección del Medio Marino y las Areas Costeras del Pacífico Sudeste, constituye un contexto útil para la formulación de la normativa y la institucionalidad costero marina nacional.

El Plan, estructurado a partir de la suscripción del Convenio de Lima en 1981, cuenta con una institucionalidad sustentada en instrumentos jurídicos y programas sobre distintos temas como las fuentes terrestres de contaminación marina, las áreas costeras y marinas protegidas, el ordenamiento ambiental; la contaminación radiactiva; el cambio climático y la evaluación del impacto ambiental en el medio marino, entre otros.

Por mandato de sus estados partes, el Plan se encuentra en un proceso de revisión, originado en la necesidad de adecuarlo a la realidad surgida después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y a la posibilidad de su expansión a los países del Istmo Centroamericano.

La reflexión sobre los requisitos para una puesta al día del Plan, a fin de que pueda dar respuesta a los desafíos de la sostenibilidad, es una herramienta útil para un ejercicio similar en el nivel nacional²⁷ que revise la normativa y la política vigente, orientándola a objetivos globales, integradores e interdisciplinarios.

Las Bases para el Plan de Ordenamiento Ambiental de las Zonas Marinas y Costeras en el Pacífico Sudeste²⁸ contienen un conjunto de lineamientos orientadores destinados a facilitar al conocimiento de los recursos de las zonas costeras y los problemas que los afectan así como el análisis de los distintos usos y sus impactos en dicho ecosistema.

Este proceso es una etapa previa indispensable a una decisión sobre manejo integrado de esas zonas y de su efectividad depende la suerte de las estrategias de manejo que se adopten.

Estas Bases se aplicaron experimentalmente a cinco lugares en calidad de estudios piloto de ordenamiento ambiental que fueron sometidos a un Taller de Trabajo sobre Uso de Técnicas y Métodos de Ordenamiento Ambiental para el medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste en octubre de 1992, en el que se evaluaron provisionalmente los resultados de la metodología empleada y se identificaron las limitaciones e insuficiencias.²⁹

El caso de estudio chileno para dicho programa fue el de la Bahía de Valparaíso,³⁰ lo que constituye un antecedente interesante en la revisión de instrumentos metodológicos susceptibles de apoyar una política sobre el borde costero.

En noviembre de 1995 tuvo lugar en Valparaíso una nueva reunión para discutir los distintos estudios de caso, en la que se acordó básicamente ampliarlos para cubrir a más sectores y, una vez completada la información, convocar a un Seminario para convenir estrategias futuras que, entre otras cosas, deberán cotejar los resultados con los sistemas de administración en vigor en los distintos países, a fin de orientar las decisiones de manejo.

En el tema de la contaminación marina de origen terrestre, la adopción del Protocolo Regional para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Proveniente de Fuentes Terrestres,³¹ constituyó sin duda un esfuerzo pionero tanto en lo sustantivo como en su carácter vinculante, en lo relativo a la aplicación de las Directrices de Montreal sobre Fuentes Terrestres de Contaminación Marina.

El trabajo de adecuación de este Convenio, de acuerdo a la evolución de la normativa internacional correspondiente, contribuirá a un ejercicio de análisis de los diversos impactos sobre la zona costera.

En esa línea existe un área susceptible de desarrollo por su impacto sobre la contaminación marina de origen terrestre que reconoce el propio Programa 21 y es el de la ordenación de las cuencas hidrográficas. Es fundamental que en la consideración de estos problemas se atienda a las realidades planteadas por la administración de estos ecosistemas hídricos.

Otro aspecto que tiene que ver, tanto con las actividades de ordenamiento ambiental como con el de la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, es el de la erosión de la zona costera.

En un Seminario Taller sobre la Erosión de la Zona Costera del Pacífico Sudeste, realizado en Guayaquil en 1989, en el que se constató que la erosión es uno de los principales problemas que enfrenta la zona costera del Pacífico Sudeste -a cuyo origen natural se suma la incidencia de las actividades humanas- se elaboró el primer mapa de erosión-acresión de la zona costera del Pacífico Sudeste.

Este proceso atiende de manera gradual a las actividades previstas en el Capítulo 17 del Programa 21, destinadas a preparar descripciones sinópticas de las costas, en las que se indiquen las cues-

ciones críticas como las zonas erosionadas, los procesos físicos, los patrones de desarrollo, los conflictos entre usuarios y las prioridades específicas para la ordenación.

En lo referido a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina, el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, es un instrumento orientador para la conservación de la biodiversidad cuya aplicación, conjuntamente con las Guías aprobadas a nivel del Plan, es una herramienta de indudable utilidad para evaluar el papel que tales áreas deben jugar en una política de borde costero.

En la Reunión de la Red Regional de Áreas Costeras y Marinas protegidas del Pacífico Sudeste, celebrada en junio de 1995 en Panamá, se consolidó la información de base sobre las distintas áreas³² adoptándose una serie de recomendaciones que contribuyen a la incorporación del tema de la biodiversidad en las políticas de desarrollo de la zona costera.

En lo referido a los impactos de los cambios climáticos en los ecosistemas costeros y marinos del Pacífico Sudeste, el Plan de Acción constituyó un Grupo Regional sobre la evaluación de los efectos de los cambios climáticos en el año 1988, cuyo primer informe regional fue publicado en 1991.

Paralelamente, se constituyeron Grupos de Trabajo a nivel nacional, y en Chile se produjo un documento específico publicado en abril de 1992,³³ en el que se desarrollan profusamente distintas predicciones, posibles impactos y tipos de evaluación.

La incorporación de las posibles consecuencias del cambio climático en las políticas de ordenación costera, permite elaborar estrategias de manejo a largo plazo que tengan en cuenta la vulnerabilidad propia de determinados ecosistemas.

Actualmente se continúa trabajando en el perfeccionamiento de los diagnósticos, el desarrollo a fondo de los efectos socio-económicos del cambio climático y las implicancias socio-económicas del incremento del nivel medio del mar, así como en el fortalecimiento de la interrelación de esas actividades con las referidas a los efectos del agotamiento de la capa de ozono, y del estudio regional del fenómeno de El Niño.³⁴

Otra de las materias fundamentales para la formulación de una política sobre el borde costero, es la que dice relación con las evaluaciones de impacto ambiental en el medio marino y costero, área en que existe una colaboración entre el Plan de Acción y la CEPAL desde el año 1983.³⁵

Como consecuencia del desarrollo de estudios y actividades subsiguientes en el tema de la evaluación del impacto ambiental en el medio marino y las zonas costeras³⁶, se elaboró un Borrador de Protocolo sobre las Evaluaciones de Impacto Ambiental en el Medio Marino y las Áreas Costeras del Pacífico Sudeste, el que fue sometido a una reunión de expertos en octubre de 1992.³⁷

Este borrador se encuentra actualmente a consideración de los gobiernos miembros del Plan, y la circunstancia de que el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) haya aprobado el texto correspondiente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental³⁸, aconsejaría una reactivación del estudio de este borrador de protocolo como una forma de facilitar la aplicación del Reglamento a los ecosistemas costeros y marinos.

Otros elementos importantes a considerar, son las Resoluciones de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante de Chile, referidas al establecimiento de términos de referencia para la realización de estudios de impacto ambiental acuático para descarga de residuos líquidos, vertimiento de desechos de dragado y para la construcción de puertos y terminales marítimos.³⁹

IV. CONCLUSIONES.

1. La discusión actual sobre el manejo integrado de la zona costera.

Como se mencionó al comienzo de este documento, el manejo de la zona costera es un tema largamente analizado y debatido en el plano nacional e internacional al que la búsqueda del desarrollo sostenible ha dado un contenido nuevo y clarificador.

Esta presentación no pretende entrar en los aspectos operativos del manejo integrado de la zona costera, ya que, aunque se pretendió evitar el plano teórico, esta es básicamente una reflexión conceptual.

Más allá de las tendencias imperantes en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y sus intentos de aplicación a nivel nacional o regional en el mundo en desarrollo, no existen modelos regionales latinoamericanos en esta materia⁴⁰.

Las experiencias nacionales comparadas como las de Brasil,⁴¹ Costa Rica⁴² o Ecuador,⁴³ son ejemplos útiles de sistematización, coordinación y énfasis en determinadas áreas prioritarias, pero no constituyen un antecedente de aproximación integrada a una óptica de desarrollo sostenible.

Una referencia útil en esta línea la constituyen los proyectos desarrollados con el financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y referidos a los planes de conservación y manejo de las zonas costeras de la Patagonia Argentina y la República Dominicana.⁴⁴

En ambos proyectos se fijó un objetivo de desarrollo claramente instrumental a la sostenibilidad, ya sea en términos de la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica como en lo que tiene que ver con el beneficio de las comunidades locales.

Analizando el texto del Decreto 475 de Chile, que a primera vista aparece exclusivamente como una herramienta de ordenamiento territorial, pueden identificarse una serie de elementos que contribuyen a conformar un objetivo de desarrollo sostenible, cuya esencia es la del logro de mejores condiciones de vida para la población.

A partir de allí, los contenidos del Decreto pueden sistematizarse y articularse con otra normativa como la Ley de Bases del Medio Ambiente; La Ley de Pesca y Acuicultura; el Reglamento sobre Areas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos; La Ley de Navegación; el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática; La Ley que crea el Sistema de Areas Silvestres Protegidas del Estado, entre otros, a fin de asegurar que las decisiones sobre el borde costero se orienten eficientemente hacia la sostenibilidad.

Existe otro interesante instrumento dentro de la normativa chilena que puede contribuir a configurar estrategias de equidad en el uso de los bienes ambientales del borde costero, que es Reglamento del Ministerio de Bienes Nacionales destinado a hacer operativo el artículo 13 del Decreto Ley 1939 de 1977 en lo referido al acceso gratuito a las playas de mar, ríos o lagos.

Una aplicación de este reglamento que tenga en cuenta la naturaleza de bienes comunes de los recursos del borde costero, y que adapte los distintos tipos de propiedad a una finalidad de interés público, facilitará la integración efectiva de esos espacios a los esfuerzos nacionales por el desarrollo sostenible.

Si bien el derecho administrativo hace posible que los distintos ecosistemas costeros estén sujetos a regímenes variados de propiedad, los derechos que en cada caso se reconozcan a los particulares deben compatibilizarse con el objetivo mayor de la sostenibilidad.

En la consideración de los distintos espacios geográficos se puede manejar tres tipos de propiedad diferentes, de:

* **propiedad privada**, la que involucra derechos otorgados por el estado a individuos o grupos privados;

* **propiedad pública o fiscal**, referida a derechos otorgados por el estado a un ente público;

* **propiedad común**, que es la que involucra derechos sobre los recursos naturales entregados por el estado a una clase de usuarios en igualdad de derechos.⁴⁵

La ordenación territorial deberá necesariamente atender a la naturaleza de los recursos naturales involucrados, al definir la naturaleza de los derechos a asignarse, de modo que se cautele la equidad en su uso y goce y se prevenga el deterioro de los distintos ecosistemas.

Al procurar finalmente ubicar un escenario de actualización del debate específico sobre el manejo integrado de las zonas costeras, la Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Manejo de la Zona Costera, que tuvo lugar en Holanda, en noviembre de 1993 constituye un marco referencial de utilidad.⁴⁶

En el Preámbulo, se expresa que el manejo integrado de la zona costera ha sido identificado como el proceso más apropiado para enfrentar problemas inmediatos y de largo plazo en el litoral marino, incluyendo la pérdida de los hábitats, el deterioro de la calidad del agua; los cambios en los ciclos hidrológicos, agotamiento de los recursos y la adaptación al aumento del nivel del mar y otros impactos del cambio climático. Se reconoce también que el manejo integrado de la zona costera es un medio para identificar y anticipar futuras oportunidades y, en definitiva una herramienta para el desarrollo sostenible en los estados costeros.

La Declaración está estructurada en base a bloques sobre Urgencia y beneficios; Elementos y obstáculos; y Creación de capacidades para el manejo integrado de las zonas costeras a través del fortalecimiento de las respuestas nacionales e internacionales.

Los contenidos de estos bloques constituyen una pauta susceptible de ser adaptada a un diagnóstico nacional que apoye una política de uso del borde costero.

Igualmente, en lo que tiene que ver con el papel de los gobiernos regionales y locales en la aplicación de dicha política a las realidades particulares de circunscripciones administrativas específicas, la Declaración de Lisboa sobre la aplicación del capítulo Marino del Programa 21 por las autoridades locales,⁴⁷ contiene una reseña de temas útiles para incorporar la sostenibilidad costera al proceso de descentralización y regionalización.

En lo que hace a la tarea del Sistema de las Naciones Unidas, la adopción del Programa 21 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fortaleció la tarea que distintos organismos venían realizando en el área.

Durante su período de sesiones de 1996, la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas analizó la ejecución del capítulo 17 del Programa 21⁴⁸ y se formularon una serie de recomendaciones sobre la ordenación integrada de las zonas costeras, recomendándose, entre otras cosas, el aprovechamiento de programas como el TRAIN-SEA-COAST Programme ejecutado conjuntamente por la Secretaría de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El Train-Sea-Coast es un esfuerzo orientado básicamente a la capacitación de personal para el manejo integrado de las zonas costeras y una herramienta eficiente para reforzar la imprescindible interdisciplinariedad del enfoque exigida por estos ecosistemas.

Opera básicamente a través del dictado de cursos en colaboración con instituciones de contraparte en los distintos países. Los cursos están estructurados generalmente en torno a 8 módulos referidos a: introducción al manejo integrado de las áreas costeras y marinas; el ambiente costero y marino; la aplicación del conocimiento científico al manejo global; aspectos sectoriales del manejo integrado de las áreas costeras y marinas; bases legales e institucionales para la formulación y aplicación de una política marina; interdependencia entre las áreas costeras y la Zona Económica Exclusiva; el proceso de planificación y manejo costero y oceánico; ejercicio de simulación y discusión sobre el escenario.⁴⁹

Finalmente, en lo referido a la labor de coordinación dentro del Sistema de las Naciones Unidas, se ha establecido un Comité Interagencial para el Desarrollo sostenible, dependiente del Comité Administrativo de Coordinación, el órgano máximo de consulta entre los componentes de la organización.

Dentro de estos mecanismos, existe un Subcomité de Océanos y Zonas Costeras, en el que están representados todos los organismos y agencias de las Naciones Unidas competentes en el capítulo 17 del Programa.²¹

Este Subcomité ha venido desarrollando algunas propuestas para el establecimiento de un marco de programa de cooperación para el tema del manejo integrado de las zonas costeras.⁵⁰

Un marco de programa de cooperación es un principio de programación conjunta de actividades, referido a una demanda sectorial específica de los países, que maximice las capacidades de asistencia técnica y financiera de los componentes del Sistema de las Naciones Unidas, evitando duplicaciones y superposiciones. Existe además una fuerte convocatoria a este ejercicio de organismos de financiamiento como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

2. Reflexiones finales a modo de resumen.

i) Una política de borde costero debe constituir una herramienta destinada a incorporar la gestión de dichos ecosistemas a la estrategia general de desarrollo sostenible del país;

ii) No debe en consecuencia enfocarse como un instrumento aislado ni estanco o como una categoría independiente de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales para la mejor calidad de vida de la población;

iii) Los modelos comparados sobre manejo integrado de las zonas costeras, constituyen ejemplos ilustrativos valiosos y sin duda enriquecedores, pero no se puede pretender aplicarlos a realidades diferentes o sin la existencia de una propuesta endógena contra la cual evaluar sus restricciones.

iv) Es imprescindible tener presente que los ecosistemas costeros y marinos son bienes ambientales de naturaleza común, en cuyo manejo debe primar la cautela del interés público; la equidad en su uso y goce, y la búsqueda de la sostenibilidad a largo plazo;

v) Los mecanismos de participación, coordinación, resolución de conflictos y asignación de usos que puedan emplearse, deben estar subordinados en última instancia al nivel decisorio capaz de asegurar el resguardo del interés público, maximizando los esfuerzos para beneficiar a las comunidades locales.

NOTAS

1. Parviz S. Towfighi, Integrated planning and management of coastal areas, Marine Policy, The International Journal of Ocean Affairs, Volume 18, number 2, March 1994.

2. D. Cameron Watt, An integrated marine policy. A meaningful concept?, Marine Policy. The international journal of ocean affairs, Volume 14, number 4, July 1990.

3. Jean Pierre Levy, A national ocean policy: an elusive quest?, Marine Policy, The International Journal of Ocean Affairs, Volume 17, number 2, March 1993.
4. CEPAL, El desarrollo sustentable de las zonas costeras y marinas: de la Parte XII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar al Capítulo 17 del Programa 21, (LC/R.1488), 30 de diciembre de 1994.
5. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Nuestro Futuro Común, Ginebra, 1987.
6. Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro 3 al 14 de junio de 1992. Volumen I. Resoluciones adoptadas por la Conferencia, (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.I), Nueva York, 1993.
7. Ibídem 6.
8. Carmen Artigas, Los principios de derecho ambiental a la luz del sistema internacional, en Memorias del Seminario Nacional de Derecho Ambiental organizado por la CEPAL y la Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 1994.
9. Marc Miller and Jan Auyong, Coastal zone tourism: a potent force affecting environment and society, Marine Policy, The international journal of ocean affairs, volume 15, number 2, March 1991.
10. Raúl Garrido Vásquez, La valoración económica de la biodiversidad. Experiencias cubanas de protección fiscal a la misma. Documento presentado al Seminario Regional sobre Valoración Económica de la Biodiversidad, organizado por la Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 6 al 8 de mayo de 1996.
11. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio marino frente a las actividades realizadas en tierra. Conferencia Intergubernamental para la Adopción de un Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las actividades realizadas en Tierra, Washington, D.C., 23 de octubre al 3 de noviembre de 1995 (UNEP 90CA)/LBA/IG.2/7) 5 de diciembre de 1995.
12. Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Nueva York, 1994. (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.83.V.V).
13. UNESCO/IOC, The use of large marine ecosystem concept in the Global Ocean Observing System (GOOS), IOC/EC-XXV/Inf. 7, París, 10 March 1992.
14. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Código de Conducta para la Pesca Responsable, Roma, 1995.
15. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Centro de Actividad del Programa para el Derecho e Instituciones Ambientales. Nairobi, Kenia, 1992.
16. CEPAL, Informe de la Reunión Subregional sobre Manejo Costero en Areas Marinas y Costeras de Alta Biodiversidad en el Atlántico, Tamandaré, Brasil, 23 al 27 de octubre de 1994. (LC/G.1856), 15 de febrero de 1995.
17. CEPAL, El papel del Estado en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina, (LC/R.1595), 31 de diciembre de 1995.

18. Douglas M. Johnston, Vulnerable coastal and marine areas: a framework for the planning of environmental security zones in the ocean, Ocean Development and International Law, Volume 24, pp.63-79, United Kingdom, 1993.
19. United Nations, Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States, Bridgetown, Barbados, 26 April-6 May 1994, New York, 1994.
20. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Las islas oceánicas de Chile, Obra editada bajo la dirección de Gloria Echeverría Duco y Patricio Arana Espina, 1978.
21. CEPAL, Plataforma de Tlatelolco sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (aprobada en la Reunión Regional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, México, D.F., 4 al 7 marzo de 1991). Notas sobre la Economía y el Desarrollo N°. 504/505, marzo-abril de 1991.
22. CEPAL, La planificación de los usos del mar frente a algunos problemas del desarrollo socioeconómico en América Latina, (LC/R.820), 20 de noviembre de 1989.
23. CEPAL, La cuestión oceánica en América Latina frente a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (LC/R.911), 3 de septiembre de 1990.
24. CEPAL, Informe de la reunión del grupo de expertos en planificación de los usos del mar y administración de las zonas costeras en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 28 de noviembre al 1 de diciembre de 1989), (LC/G.1595), 15 de junio de 1990.
25. CEPAL, La protección y manejo de océanos, mares y zonas costeras en la Plataforma de Tlatelolco sobre medio ambiente y desarrollo. Un análisis práctico de sus alcances (LC/G.1685), 17 de octubre de 1991.
26. CEPAL, Avance del Informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre Aspectos de Política Oceánica de la Plataforma de Tlatelolco (Santiago de Chile, 29 al 31 de julio de 1991), Grupo de Expertos sobre Aspectos de Política Oceánica de la Plataforma de Tlatelolco convocado por la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Borrador de trabajo. Julio de 1991.
27. CEPAL, El Plan de Acción del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) para la Protección del Medio Marino y las Áreas Costeras del Pacífico Sudeste. Una mirada a la luz de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y su ampliación a los países del Istmo Centroamericano, (LC/R.1596), 31 de diciembre de 1995.
28. CPPS/PNUMA, Bases para el Plan de Ordenamiento Ambiental de las Zonas Marinas y Costeras en el Pacífico Sudeste (Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú), (Doc.CPPS/PNUMA (OCA) - PSE 91 INF.4) Santiago de Chile, marzo de 1991.
29. CEPAL, Informe del Taller de Trabajo sobre Técnicas y Métodos de Ordenamiento Ambiental para la Zona Costera del Pacífico Sudeste: casos de estudios nacionales (Guayaquil, Ecuador, Octubre 21-23, de 1992), (CPPS/PNUMA (OCA)/PSE WG4 (92)/5), Guayaquil, octubre de 1992.
30. Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante de Chile, Proyecto Plan Piloto de Ordenamiento Ambiental de la Zona Costera y Marina de la Bahía de Valparaíso. Chile, 1989.
31. CPPS/PNUMA, Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste y sus Acuerdos Suplementarios, CPPS, Santiago de Chile, mayo de 1991.

32. Mario Hurtado, Monografía sobre las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste. Documento de consultoría para el Plan de Acción PNUMA/CPPS para la Protección del Medio Marino y Areas Costeras del Pacífico Sudeste. Guayaquil, junio de 1995.

33. Punto Focal Nacional Chileno del Plan de Acción PNUMA/CPPS para la Protección del Medio Marino y las Areas Costeras del Pacífico Sudeste, Efectos de los cambios climáticos en los ecosistemas costeros y marinos de Chile, Chile, abril de 1992.

34. CPPS/PNUMA, Informe de la Reunión de Expertos para el análisis técnico y jurídico de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en lo relativo al medio marino (Santa Fé de Bogotá, Colombia, 12 al 16 de junio de 1995). Editado por la Comisión Permanente del Pacífico Sur con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Lima, junio de 1995.

35. CEPAL, Informe del Seminario Taller CEPAL/CPPS sobre Evaluaciones de Impacto Ambiental en el Medio Marino y Areas Costeras del Pacífico Sudeste, (Santiago de Chile, 21 al 25 de noviembre de 1983) (E/CEPAL/SEM.11/32), diciembre de 1983.

Informe del Taller sobre la Evaluación del Impacto Ambiental de Sustancias Potencialmente Nocivas provenientes de Fuentes Costeras en el Medio Marino: Estudio de un caso en Chile (Concepción, Chile, 10 al 14 de diciembre de 1984), (LC/L.325), 19 de febrero de 1985.

36. CPPS/CEPAL/PNUMA, Taller sobre evaluación del impacto ambiental producido por un desarrollo portuario: caso de estudio Guayaquil (Guayaquil, Ecuador, 24-28 de noviembre de 1986) (Doc.CPPS/CEPAL/PNUMA/WG. 156/24), noviembre de 1986.

CPPS/PNUMA/ECO(OPS), Curso Regional CPPS/PNUMA/ECO(OPS) sobre Técnicas Básicas y Metodologías de Evaluación de Impacto Ambiental en el Medio Marino y Areas Costeras del Pacífico Sudeste, (Cali, Colombia, 8-12 de febrero de 1988) (Doc.CPPS/PNUMA-OCA/ECO (OPS) WG.1/1, Cali, 1988.

Minera Escondida Ltda. Estudio del Impacto Ambiental de la Descarga Submarina en el Puerto de Coloso (Resumen). Noviembre de 1991.

Jairo Escobar Ramírez, Las evaluaciones de impacto ambiental en el Sistema del Pacífico Sur: Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú, Taller de Trabajo sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en el Medio Marino y Costero por un Proyecto Minero: Caso de Estudio Minera Escondida. Noviembre de 1991.

37. CPPS/PNUMA, Informe de la Reunión de Expertos Jurídicos para Revisar el Borrador de Proyecto de Protocolo sobre las Evaluaciones de Impacto Ambiental en el Medio Marino y Areas Costeras del Pacífico Sudeste (Quito, Ecuador, Octubre 20-30, 1992). (CPPS/PNUMA (OCA)/PSE/WG5 (92)/8, noviembre de 1992.

38. EL MERCURIO, Frei la firma en mayo: lista norma para proteger el ambiente. 18 de abril de 1996.

LA EPOCA, Aprueban reglamento de impacto ambiental: Directora de CONAMA destacó su importancia. 18 de abril de 1996.

39. Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante de Chile, D.G.T.M. y MM. 12600/323 Vrs. Establécense términos de referencia para la realización de estudios de evaluación

de impacto ambiental acuático para descarga de residuos líquidos en el medio ambiente acuático de jurisdicción nacional: D.G.T.M Y MM. 12600/324 Vrs. Establécense términos de referencia para los estudios de evaluación de impacto ambiental para proyectos de vertimiento de desechos de dragado en el medio ambiente acuático de jurisdicción nacional: D.G.T.M. Y MM. 12600/324 Vrs. Establécense términos de referencia para la realización de estudios de evaluación de impacto ambiental acuático para puertos y terminales marítimos de la jurisdicción nacional.

40. OECD, Coastal Zone Management. Integrated Policies. París, 1993.

41. Comisión Interministerial para los Recursos del Mar, Plan Nacional de Gestión Costera. Brasilia, 1990.

42. Robert Chaverri, El Programa de Manejo Costero de Costa Rica: Lo positivo y lo negativo. Instituto Costarricense de Turismo, noviembre de 1989.

43. University of Rhode Island/Coastal Resources Center, Eight years in Ecuador: the road to integrated coastal management. Narragansett, September 1995.

44. Global Environment Facility, Dominican Republic: Conservation and Management in the Coastal zone of the Dominican Republic. UNDP, Project Document, April 1994.

Global Environment Facility, Argentina: Patagonian Coastal Zone Management Plan. UNDP Project Document, February 1993.

45. Edward D. Golberg, Coastal Zone Space. Prelude to conflict? UNESCO/IOC, París, 1994.

46. International Conference on Coastal Zone Management, World Coast 2000: preparing to meet the costal challenges of the 21st. century. Conference Statement, Noordwijk, The Netherlands, 5 November 1993.

47. Advisory Committee on Protection of the Sea (ACOPS)/Cámara Municipal de Lisboa, Lisbon Declaration. International Conference on the «Implementation of the Marine Chapter of Agenda 21 of UNCED by Local Authorities», Lisbon, May 3-5, 1993.

48. Naciones Unidas/Consejo Económico y Social, Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización regional y desarrollo de sus recursos vivos. Comisión de Desarrollo Sostenible. Cuarto Período de Sesiones, 18 de abril al 3 de mayo de 1996. (E/CN.17/1996/3) 12 de febrero de 1996.

49. Universidades de Sao Paulo, Instituto Oceanográfico/United Nations, División for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Course on: integrated management of coastal and marine areas for sustainable development. Sao Paulo, Brazil, May 9-20, 1994.

50. United Nations System, Administrative Committee on Coordination, Report of the ACC Subcommittee on Oceans and Coastal areas on its Third Session, Paris, 28-30 August, 1995. Inter-Agency Committee on Sustainable Development (ACC/1995/21), 11 December 1995.

MANEJO INTEGRADO DEL BORDE COSTERO

"UNA PERSPECTIVA SOCIOPOLITICA Y ECONOMICA"

Sr. Roberto de Andrade
(F.A.O.)

A. INTRODUCCION.

El crecimiento de la población mundial en las últimas décadas ha provocado el desplazamiento de grandes masas humanas hacia las zonas litorales. El aprovechamiento agrícola de nuevas tierras para enfrentar la creciente demanda de alimentos y el desarrollo urbano han contribuido a intensificar el uso múltiple de la zona costera, aumentando la presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales de la costa. En el borde costero el sistema social y el natural se encuentran y convergen, produciendo una transición en los espacios terrestres y marinos.

El aprovechamiento de los recursos naturales por parte del hombre es, sin lugar a duda, no sólo un problema científico-técnico, sino también social, económico y político. En el horizonte de fin de siglo, con la reconfiguración de las fuerzas políticas en un mundo marcado por la desigualdad social, el objetivo principal de los países ha sido la búsqueda de una competitividad dinámica como modelo de desarrollo, que ha llevado a que el crecimiento económico tenga como base la explotación de recursos naturales, requiriéndose cada vez más infraestructuras portuarias para agilizar el comercio exterior.

El crecimiento económico sostenido de los últimos años ha dado lugar a un aumento del ingreso per cápita de la población chilena, el mayor bienestar de algunos sectores ha generado una tendencia a destinar más recursos al tiempo de ocio, haciendo surgir en Chile un incremento en la demanda de infraestructura vacacional asociada al turismo litoráneo. La aparición de nuevas actividades y la expansión de las existentes, han provocado conflictos intersectoriales, exigiendo la participación del Estado en el ordenamiento del borde costero. De esta forma se busca arbitrar los conflictos, además de conservar y utilizar de forma sostenible el borde costero del litoral.

Así pues, la ordenación del borde costero no es solamente una cuestión de costo-beneficio de actividades o valoración económica de los recursos naturales, sino que radica en una gestión, donde lo social y lo político se destacan dentro de una estructura neocorporativista que se advierte en las democracias iberoamericanas. Chile no escapa a este patrón de concertaciones en el ámbito político, y ahora surge con mucha fuerza, en la ordenación de los espacios donde se desarrollan actividades económicas con alta influencia marítima, como la pesca y la ocupación del borde costero. Cabe agregar a esta nueva tendencia las demandas del ambientalismo sobre la transectorialización de la administración pública, la descentralización y autogestión económicas y la reorganización interdisciplinaria del saber, que cuestiona todas las prácticas ideológicas, administrativas y productivas.

La perspectiva ambiental del desarrollo desencadena así un movimiento multidimensional que altera las formas de producción, los estilos de vida y las orientaciones del conocimiento científico-tecnológico, así como los contenidos formal y no formal. Se abren allí nuevos espacios de concertación de intereses, y se generan nuevas prácticas políticas, económicas, ideológicas, académicas y científicas, que enriquecen la cultura democrática. Todos estos factores condicionan de cierta manera la gestión ambiental y de los recursos naturales del borde costero.

En el espacio político abierto por la crisis ambiental están surgiendo nuevos conflictos de intereses. Se ha generado así la necesidad de contar con ordenamientos jurídicos que permitan la expresión y concertación de estos actores sociales emergentes y la resolución pacífica y creativa de sus intereses, a través de procedimientos legales propicios para una participación democrática y pluralista (Demirovic, 1989).

En este contexto, se sanciona en Chile el decreto supremo N° 475, de fecha 14 de diciembre de 1994, para ordenar la ocupación del borde costero y evitar los conflictos. El Estado aparece así como responsable de la planificación de las políticas ecológicas del desarrollo a nivel nacional y como garante de los derechos humanos que aseguren las condiciones necesarias para el ejercicio de una gestión participativa y democrática de los recursos naturales y productivos, en beneficio de la sociedad en su conjunto.

La política nacional del uso del borde costero del litoral implica en última instancia un ordenamiento ambiental del territorio, que es parte integral de la planificación del desarrollo. En ella está implícita la búsqueda de la compatibilidad entre el ecosistema costero y la sociedad que lo ocupa y explota. Existe una relación entre sistemas: el natural y el social, siendo necesario, a través de esta política, encontrar la eficiencia ecológica, social y económica en la localización de las actividades del desarrollo nacional y la dinámica espacial que éstas generan en relación con las aptitudes del borde costero y sus recursos naturales (Utria, 1989).

Considerando lo anterior, este trabajo pretende apartarse un poco de los modelos destinados a apoyar el ordenamiento del borde costero a través de la simple valoración económica como base para la toma de decisiones. Se procura incorporar al debate los elementos relacionados con la participación ciudadana y las decisiones de carácter político a la gestión del borde costero, teniendo en cuenta que la finalidad de una macrozonificación del borde costero es conservar el medio ambiente y los recursos naturales, permitiendo el desarrollo sostenible del país.

B. ELEMENTOS BASICOS PARA LA GESTION INTEGRAL DEL BORDE COSTERO.

La zona costera es un terreno entre el continente y el mar que se extiende tierra adentro y hacia el mar en una extensión variable. El término borde costero remite a un espacio geográfico que no ha sido definido como una zona. La definición de los límites de una zona costera en un área determinada (zonificación) dependerá de consideraciones políticas, sociales, administrativas, ecológicas y económicas. La zonificación puede quedar restringida al borde costero strictu sensu, pero del punto de vista ambiental su ordenación debe considerar las consecuencias e impactos de la ocupación. La zonificación es la principal característica que exhibe la gestión de uso del borde costero. Por otra parte, el aprovechamiento racional del territorio y sus recursos naturales conexos también entrañan un enfoque conceptual de eficiencia no sólo económica sino también ecológica. La política nacional surge como la necesidad de un manejo estratégico de la estructura espacial del desarrollo nacional.

En este punto de la conceptualización es pertinente aclarar que el «ordenamiento ambiental territorial» es sólo un ejercicio especializado en los aspectos ambientales y espaciales que forma parte de un esfuerzo planificador más amplio: la planificación de la estructura espacial del desarrollo nacional, incluido el estudio de la integración de todas las variables del desarrollo nacional en su relacionamiento con el espacio territorial costero (terrestre y marítimo).

Por otra parte, en el concepto de ordenamiento ambiental territorial está implícita la optimización de la compatibilidad entre la aptitud ecológica y las actividades socioeconómicas que genera el ordenamiento ambiental, cuya finalidad fundamental es conciliar la oferta ambiental con la demanda social de bienes y servicios ambientales, para lograr así el necesario balance ambiental.

La gestión integral del borde costero es requerida en la medida que se transforma en un bien escaso y progresivamente valorado debido al asentamiento de diferentes usos y actividades desarrolladas por parte de la sociedad. La importancia ecológica del borde costero radica en el hecho de que acoge en su seno diferentes ecosistemas, en diversos estados de conservación y desarrollo, que son apreciados por el hombre en varios sentidos: por ser representativos del medio natural original, por su interés científico, por su repercusión en el sistema económico productivo, por su significado cultural y por sus posibilidades para el ocio y recreo (Muñoz, 1994).

La zonificación responde a la resolución de conflictos entre los muchos usos de los recursos costeros y el intento de determinar la combinación óptima de dichos usos a lo largo del tiempo, reconociendo la naturaleza dinámica de los recursos y de las demandas de dichos recursos. Una política cuyo principal objetivo es un programa de zonificación tiene normalmente las siguientes características:

- Es ejecutada por el gobierno como respuesta a una manifiesta degradación de los recursos y conflictos derivados de los usos múltiples, o como parte de la planificación para el desarrollo económico regional o nacional;
- Al ser una política, es continua y por lo tanto distinta de un proyecto singular. Normalmente es una respuesta a un mandato legislativo o ejecutivo;
- La política remite a una zona física con límites en tierra y mar adentro, definida como borde costero;
- Se aplica a una serie específica de objetivos, cuya importancia relativa va cambiando con el tiempo;
- La política tiene una identidad institucional, es decir, es identificable como una organización independiente o (con más frecuencia) como una red cooperativa de organizaciones vinculadas por mecanismos formales que distribuyen tareas entre las organizaciones (entidades, organismos). En el caso de Chile está representada por la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral.

En general este ordenamiento (o planificación territorial ambiental) persigue establecer usos sustentables de los recursos naturales. Pretende además superar el relacionamiento conflictivo que provoca la utilización de los espacios del borde costeros y sus recursos naturales. La necesidad del ordenamiento se basa en el principio de que los ecosistemas naturales están constituidos y organizados básicamente para generar una determinada cantidad y calidad especializada de bienes y servicios ecológicos. Se caracteriza por un alto grado de vulnerabilidad y relativa finitud.

Los recursos del borde costero (ambientales y naturales) deben conservarse y utilizarse observando el desarrollo del país. Este será sustentable o no en función de la ideología dominante y sus valores y conducta ambiental, reflejadas en el tratamiento dado a la gestión ambiental o de los recursos naturales del espacio en cuestión.

La ordenación del borde costero obedece a un deseo de todos los actores que allí se asientan o desarrollan sus actividades, que se podría denominar de compatibilización de usos, y los diferentes intereses sociales y económicos que confluyen en esta zona. Además de compatibilizar la conservación del espacio natural y el desarrollo de las regiones costeros.

La falta de planificación y las decisiones equivocadas en los procesos de gestión de la ocupación del borde costero pueden causar que se vulnere y incluso se agoten los recursos ambientales y naturales. El ordenamiento espacial (terrestre y marino) de esta área persigue la eficiencia de las actividades sociales y económicas, como veremos más adelante.

C. GESTION AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES.

La interacción del sistema social con el sistema natural del borde costero se desarrolla esencialmente por las formas y condiciones de ocupación del territorio, la apropiación de los recursos naturales y la organización de la producción para atender el patrón de consumo de la sociedad. La realidad ambiental y la explotación de los recursos naturales resulta por lo tanto de los procesos dinámicos e interactivos que se desarrollan entre los diversos componentes del ambiente natural y social determinado por el patrón y modelo de desarrollo adoptado por el país.

La consecuencia de la presión sobre el borde costero provocando su deterioro inminente, obliga a poner en marcha una serie de acciones encaminadas a proteger, directa o indirectamente, aquellas áreas naturales que son frágiles.

Es preciso tener en cuenta que la asignación de usos y actividades no vienen siempre precedidas de un determinado y reflexivo estudio de los recursos existentes, de sus capacidades de utilización o simplemente de su compatibilidad.

La gestión integral del territorio y del espacio del borde costero significa, entre otras cosas, aprovechar en uno o más sentidos un recurso potencial. Las necesidades sociales de un determinado momento no suponen, que se vaya hacer uso en forma correcta del borde costero. Un desarrollo sostenible, su preservación de ciertos usos impuestos por grupos sociales o económicos que, de forma elitista, se benefician de un valioso recurso o la compatibilidad de numerosas actividades concurrentes, constituyen sólo algunos aspectos de primer orden a tener en cuenta (Muñoz, 1994).

La gestión del borde costero en su dimensión ambiental y de los recursos naturales tiene como función principal la conducción armoniosa de estos procesos, considerando la sustentabilidad del desarrollo. La falta de una gestión según parámetros más sociales han fomentado un modelo de explotación y producción en el área del borde costero que ha sobrepasado la capacidad de soporte de los recursos ambientales, generando condiciones de saturación del medio difíciles de resolver.¹

Al observar lo que ocurre en las áreas costeras, se hace necesaria la presencia del Estado para poder arbitrar la interacción de la sociedad con el ambiente y los conflictos que surgen entre las diferentes ramas productivas. Es preciso incorporar al proceso de desarrollo elementos que vayan más allá que las metas puramente de crecimiento económico, adoptándose formas e instrumentos de gestión sociocultural que implementen un modelo de desarrollo con base en las capacidades del patrimonio natural y en el bienestar de la población, considerando los valores culturales de cada región.

Considerando lo anterior, las instituciones responsables de la gestión del borde costero deberían incorporar la participación efectiva de la comunidad en los procesos de elaboración, evaluación y ejecución de los planes, programas, proyectos y políticas de desarrollo.

Conscientes de la necesidad de coordinación, las autoridades chilenas han definido la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República. Esta medida administrativa menciona entre sus postulados la preocupación del gobierno por lograr un desarrollo armónico del territorio, procurando el mejor uso de sus potencialidades y recursos, para el logro de mejores condiciones de vida para la población.

1) En Chile el ejemplo típico es la bahía de San Vicente en la VIII Región, cuya ocupación se realizó en función de los costos operacionales de la industria que allí se instalaba. En ningún momento se consideró la salud de la población ni la degradación del medio ambiente.

En Chile esta política tiene que estar articulada con la Ley de Pesca, la Ley Base del Medio ambiente y la Política de la Pesca Artesanal. Estos elementos posibilitan al Estado chileno realizar de la mejor forma la gestión ambiental y de los recursos naturales. Es importante establecer los mecanismos de coordinación entre los diversos ministerios y servicios, además de crear canales de participación ciudadana en la gestión de los amplios espacios marítimos y terrestres del borde costero del litoral.

Además de la articulación, es necesario que la política incorpore el aspecto temporal, para que de esta forma exista una preocupación respecto de la equidad e importancia de la planificación de largo plazo en el uso de los recursos del ambiente y naturales.

La conservación y uso sostenible debe entenderse, por las potencialidades de los recursos o ecosistemas que componen el denominado borde costero y de la capacidad de renovación de los recursos y de sustentación de los ecosistemas, en armonía con las condiciones locales y características socioculturales de la población pertinente. Esto implica que la sustentabilidad tiene una dimensión ecológica y económica, pero además una dimensión social y política (Sachs, 1986).

Por otro lado, la dimensión ambiental cada vez se está incorporando más a la planificación del desarrollo. Así, en toda opción de política transformadora del ambiente, están implícitas las consideraciones económicas. Una política ambiental tiene verdadero impacto, por lo tanto, cuando está inserta o en una estrategia nacional de desarrollo.

No podemos dejar de indicar que la propia gestión de la función pública, genera conflictos en el proceso de ocupación del borde costero. Esto puede quedar de manifiesto en varias actitudes y en los procesos adoptables en la elaboración de propuestas de ocupación territorial y procesos administrativos.

Así siendo es posible detectar que muchas veces las normativas y legislación son inadecuadas a las necesidades de la ordenación del borde costero. Con la llamada «modernización» del Estado donde él deja de cumplir una serie de papeles que realizaba históricamente, la gestión se ve perjudicada por la falta de recursos disponibles para el control del cumplimiento de las normas o relajamiento e incluso desinterés, por parte del aparato administrativos (Muñoz, 1994).

Por otro lado puede existir una discordancia entre las distintas iniciativas sectoriales que inciden en el borde costero. Como además una insuficiente coordinación entre los diferentes estamentos del sector público, afectando la integración horizontal. Por esto es importante la participación activa de los diferentes organismos públicos que tienen que ver directa o indirectamente en la gestión del borde costero. Las instancias de planificación deben ser descentralizadas, es importante formar cuando amerite comisiones regionales. Son los organismos locales los que están más cerca de los actores y agentes que poseen interés sobre la franja del borde costero. Esto minimiza los costos posteriores tanto financieros como políticos.

La coordinación no debe ser realizada apenas a nivel central (ministerial), pero debe ser implementada en todas las instancias, siendo muy importante incorporar el sector público local (municipalidades) en el proceso de planificación.

El borde costero como unidad singular, exige a menudo respuestas institucionales distintas a las convencionales. El modelo clásico jerarquizado (administración central, gobierno regional y municipal) mezclado con distintos sectores (urbanismo, agricultura, pesca, medio ambiente, obras públicas entre otros) no siempre responde a las necesidades de un territorio tan frágil y peculiar.

Por lo general, la superposición de estructuras organizativas administrativas es un modo excesivamente artificial con resultados disfuncionales e inoperantes para la ordenación, gestión integral, conservación y uso del borde costero.

En la política chilena del borde costero sería importante incorporar elementos de resguardo al medio ambiente, como también a la conservación de los recursos hidrobiológicos del ambiente marino y las especies terrestres. La política en sus objetivos explicita estos principios, pero en su cuerpo central no hace del tema. Además la conformación de la Comisión Nacional no considera la participación de los actores, como en otras legislaciones chilenas, que contemplan la participación de la ciudadanía.

La zonificación del borde costero chileno que está a cargo de la Comisión tiene su eje en premisas productivistas y de soberanía nacional. En ningún momento se dispone crear reservas o áreas protegidas. Por eso será importante la función coordinadora de la Comisión para poder incorporar los elementos de la Ley de Pesca y los trabajos de la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

D. COMPONENTES SOCIOCULTURALES.

En los últimos años los problemas ambientales de la zona costera comenzaron a formar parte del debate público. De esta manera la ciudadanía comenzó a tomar mayor conciencia de los efectos perjudiciales que tenían sobre el medio ambiente el uso indiscriminado de los recursos naturales y la eliminación sin tratamiento previo de los desechos industriales y domiciliarios.

Por otro lado es importante tener presente que crecimiento económico no es sinónimo de bienestar social mientras que el medio ambiente es un factor muy relevante a la hora de consignar el apoyo o la crítica a ciertos proyectos. Además en los países en vía de desarrollo, el desarrollo humano es un elemento que debe ser el eje de las preocupaciones de las autoridades en el momento de la toma de decisión.

Además la ocupación del borde costero puede producir una desintegración cultural. Este fenómeno está asociado básicamente con la instalación de grandes complejos turísticos en regiones donde existen asentamientos humanos tradicionales. En Chile la localidad de Quintay está sufriendo una evolución de este tipo. El complejo turístico allí instalado sin lugar a dudas cambiará la fisonomía del lugar y la cultura popular sufrirá transformaciones.

El sistema social, tiene toda una gama de necesidades y una estructura socioeconómica, administrativa y cultural, que interactúa con el sistema natural para satisfacer sus demandas y construir un medio habitable. Además de las actividades tradicionales que afectan al medio ambiente, se advierte un incremento de la demanda de espacios vacacionales en la costa chilena, lo que ha generado una gran oferta de este tipo de servicios (Las Tacas, Pingueral, Limarí, Santa Augusta, entre otros). Por otro lado, la apertura comercial ha creado la necesidad de infraestructura portuaria (Lirquén, Mejillones, Ventanas, etc.). Estos son los denominados ambientes construidos y están representados básicamente por la infraestructura, el equipamiento, la vivienda y la artificialización del entorno natural.

La expansión acelerada de la ocupación del borde costero y las medidas de zonificación, que en el fondo transforman los bienes públicos en privados, requiere la participación de la ciudadanía para asegurar que los sectores que representan los distintos intereses afectados conozcan y entiendan la intervención propuesta y tengan la oportunidad de evaluarla y expresar sus opiniones.

En un proceso de participación, la ciudadanía no puede considerarse un solo cuerpo ya que es heterogénea, extendida y altamente segmentada en grupos de interés, organizaciones territoriales e individuos. El tipo de grupo social involucrado y los intereses en juego en la zonificación del borde costero dependerán del tipo de intervención.

La participación ciudadana comprende un conjunto de acciones, funciones y responsabilidades en las que interactúan, al menos, los siguientes actores:

a) La Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, entidad encargada de proponer al Presidente de la República acciones que impulsen la política de uso del borde costero;

b) Los actores sociales, la incorporación de cuyos intereses y necesidades en el proceso de zonificación por las autoridades contribuirá a que los compromisos adquiridos se cumplan tal como fueron establecidos.

En términos generales y como regla básica, se deben considerar a todos los que integran el proceso de conservación y uso del borde costero. Uno de los grupos de actores sociales más importantes dentro del contexto de la Política del Borde Costero son los pescadores artesanales. Además, existen empresarios, comerciantes y otros inversionistas o instituciones del Estado, que se verán beneficiados y, por lo tanto, estarán especialmente interesados en la puesta en marcha de la política.

Los esfuerzos para incorporar la participación ciudadana en el proceso de zonificación deben realizarse teniendo presente que se enmarcarán en una sociedad de escasa cultura participativa. Factores de tipo cultural, ideológico e histórico han contribuido a que en el país se registren bajos grados de compromiso ciudadano con la resolución de problemas que afectan espacio de desarrollo vital de la sociedad. En este sentido, es preciso promover activamente la participación ciudadana para revertir la tendencia al individualismo (Casa de la Paz, et al. 1995).

Cada vez resulta más necesario considerar la opinión e interés de la sociedad civil en los procesos de decisión, de lo contrario pueden surgir conflictos debidos, en buena medida, a discrepancias respecto de las alternativas de uso de los ecosistemas costeros y más frecuentemente al desconocimiento de los efectos ambientales de una acción de zonificación. Esta situación puede poner en peligro la puesta en marcha del proceso de zonificación del borde costero, si no se cuenta con los mecanismos o regulación adecuadas para la participación ciudadana.

La planificación participativa como proceso social es más política que técnica con un carácter eminentemente educativo, vinculado al proceso de gestión social, y tiene que ver por lo tanto con decisiones tomadas por la mayoría de la población en su beneficio.

Es importante resaltar además la participación de la comunidad es un proceso recíproco, en que los técnicos se integran a la comunidad a través del diálogo. El técnico facilita el curso de acción propuesto e interactúa cuando se requieren sus conocimientos para ayudar en la solución de los problemas.

Para los técnicos y autoridades es importante saber oír y para la comunidad y los actores involucrados en el proceso de planificación territorial es importante creer en su propio potencial de priorización y solución de los problemas que impiden el desarrollo de las actividades realizadas en el espacio costero (para una discusión metodológica más detallada sobre participación ciudadana, véanse Dourojeanni, 1991 y Bassi, 1995).

El proceso de transacción entre actores destinado a lograr la equidad se lleva a cabo en cada una de las etapas de la secuencia de materialización de las acciones. La secuencia se realiza normalmente en ciclos interactivos que se han denominado «ciclos de transacciones» o «ciclos de concertación». Estas interacciones permiten pasar de un nivel de percepción, con transacciones o acuerdos de carácter general, a un nivel de ejecución, con acuerdos y tratos claros y específicos entre actores (Dourojeanni, 1993).

En el proceso de transacción es posible detectar diferentes etapas. En la primera denominada percepción, se recopila la información, principalmente la que no es de carácter público y que está apenas en conocimiento de los actores, debido a sus experiencias, intuición u observación directa. En la segunda etapa, denominada consolidación, se verifican las opiniones en la práctica, mediante diagnósticos a nivel de reconocimiento o semidetallados y propuestas a nivel de prefactibilidad. En la tercera etapa,

denominada formulación, se hacen estudios y se construyen propuestas a nivel detallado y definitivo. En cada aproximación se debe buscar el consenso de los actores para seguir avanzando.

E. PROCESO POLITICO.

Como se ha dicho anteriormente, la Política de Uso del Borde Costero del Litoral es una propuesta de zonificación territorial. Si consideramos las playas, estrechos y ecosistemas como bienes públicos, luego este proceso de planificación territorial constituye un procedimiento político.²

Un producto se denomina bien público si su uso o consumo no es excluyente ni objeto de rivalidad. Esto significa que el consumo de cualquier individuo o grupo de individuos no reduce la cantidad disponible para los demás, y por otro lado no es posible excluir agentes que deseen consumir el bien. Por ejemplo, en una playa pública, que una persona se bañe no implica que otra no lo pueda hacer; y la playa seguirá allí para que todos puedan disfrutarla. Otro ejemplo típico son los faros: un navegante que utiliza su luz para orientarse no se apropia de ella, ya que los demás también podrán utilizarla. El ejemplo más citado en la literatura de bien público «puro» es la defensa nacional, porque su provisión beneficia por igual a todos los ciudadanos del país.

En las democracias, las decisiones fiscales relativas a los bienes públicos, como por ejemplo, la zonificación del borde costero puede adoptarse a través de un referéndum directo, por votación individual. Es decir, los individuos votan por un conjunto de medidas. En efecto, cada uno sabe que la decisión del grupo deberá acatarse y, por lo tanto, tendrá interés en participar de la elección, direccionar la decisión final en el sentido más compatible con sus preferencias. En Chile, un ejemplo del proceso político es el referéndum del plan regulador de Las Condes.

El método más comúnmente utilizado es el de la mayoría simple, según el cual las decisiones que se adoptan son las que recogen la mayor cantidad de votos. No es apropiado afirmar que este proceso otorga a la mayoría lo que ella quiere, porque las preferencias de los electores no son idénticas, de manera que existen diferentes niveles de aceptación para una misma propuesta.

Aunque el grado de participación de los individuos varíe de una región a otra, la votación directa a través de referéndum está limitada a casos muy especiales. Por lo general, las decisiones políticas se delegan a los políticos, que disputan elecciones en nombre de partidos y algunas veces grupo de interés.

La explicación lógica de este proceso puede basarse en una analogía entre la competencia de las empresas por sus clientes, en el mercado y la competencia de los políticos por sus electores, en la esfera política. Se puede argumentar que aquellos que buscan y ocupan un cargo público electivo desempeñan un papel en política semejante al papel de los empresarios en el mercado.

Los empresarios, para poder participar del mercado, necesitan tener presente el interés de los consumidores, buscando colocar en el mercado los productos que estos desean. De la misma forma, los políticos deben defender los intereses de los electores, ofreciendo un «paquete» que atraiga votos suficientes para llevarlos o mantenerlos en el cargo.

En el ámbito político o del mercado el proceso utilizado para la toma de decisiones lleva a suponer que los intereses de los individuos van a satisfacerse. Así como la competencia económica, bajo algunas hipótesis, mueve a las empresas a colocar productos en el mercado de acuerdo con las preferencias de los consumidores, los políticos también responden a la competencia política, y actúan en consonancia con los intereses de los actores sociales.

2) Esta sección tiene como base Longo y Torster (1993).

Sin embargo, si el proceso es tan simple, ¿por qué existe entonces más de una plataforma política? Son varias las razones que explican la competencia entre los partidos y la sucesiva alternancia de los gobiernos. Una hipótesis razonable es que los partidos en el poder, aunque ofrezcan una buena plataforma, pueden no hacer un buen trabajo de ejecución de sus políticas. Tarde o temprano, la ineficiencia administrativa y la corrupción pueden empezar a infiltrarse y a la larga tornarse públicas. Los electores entonces cambian de rumbo y depositan su confianza en un nuevo equipo, de allí la importancia del pluralismo en las democracias representativas.

Los grupos de presión.

Quizás entre los más conocidos villanos del escenario políticos están los grupos organizados de interés especial, que buscan siempre influenciar los votos de los políticos en el Congreso o las decisiones de comisiones encargadas de velar por el cumplimiento de una determinada política específica.

En el proceso de Zonificación del Uso del Borde Costero del Litoral, es factible identificar varios grupos de intereses. Pueden encontrarse empresarios interesados en explotar puertos, armadores y dueños de astilleros, pescadores artesanales, empresarios pesqueros (de la pesca y acuicultura), empresarios del sector turismo y el público en general (o específicos, como los veraneantes). Un grupo de presión puede desarrollarse relativamente con pocas personas o entidades que se ven afectadas por una legislación especial o una política determinada.

Si bien la expresión «grupos de interés especial», puede tener una connotación peyorativa, muchas veces la acción de estos sirve para promover una asignación eficiente de los recursos. Por otro lado, estos grupos también pueden distorsionar las decisiones políticas, cuando ponen excesivo énfasis en determinados programas, por la vía del chantaje más o menos legítimo. En suma, una visión realista del sistema político no puede negar la importancia de los grupos de interés. El sistema político no consiste solamente en los electores individuales y sus representantes, agrupados en partidos políticos; existen además otros grupos que buscan influenciar a los electores y sus representantes y, por lo tanto, afectan el resultado final de las decisiones políticas. Así pues, el proceso político refleja los intereses particulares o de subgrupos de individuos, con escalas de preferencia semejantes.

F. PROCESO ECONOMICO.

La Política de Uso del Borde Costero del Litoral es un proceso que consta de dos etapas. La primera consiste en realizar una zonificación preliminar, privilegiando los aspectos políticos y sociales. En la segunda etapa son más relevantes los criterios técnicos y legales, donde se identifican una serie de oportunidades de inversión compatibles con las metas ambientales propuestas y que podrán modificar sensiblemente el patrón y el ritmo de desarrollo de las regiones.

Los cambios en el patrón de desarrollo se justifican en razón de las actuales necesidades de generación de empleo permanentes en las regiones económicamente más deprimidas del país, donde muchas veces el mercado de trabajo está sujeto a la estacionalidad, como consecuencia del turismo de verano.

En los últimos años se ha registrado un creciente interés en aplicar las diferentes metodología para obtener el valor económico de los cambios en la cantidad o calidad de los recursos naturales y los bienes ambientales. Dado que algunos bienes y servicios que ofrece el medio ambiente no se compran ni se venden en el mercado, estos recursos no tienen precio y las personas tienden a sobreutilizarlos. El objetivo general de estas técnicas de valoración es revelar el valor que la sociedad asigna a una cierta mejora o pérdida de un bien ambiental. Se admite que estos cambios en el bienestar social pueden medirse de acuerdo con la disposición de los individuos a pagar por un cierto aumento o mejora de la calidad de los bienes y servicios ambientales.

Avalúo de los recursos del borde costero.

Un elemento importante de la administración del borde costero es la necesidad de encontrar algún parámetro para comparar impactos de diferentes decisiones. Con este fin, es preciso formular un método adecuado para evaluar los diferentes impactos. Lo más importante para el uso racional del recurso es que se adopte un enfoque coherente.

La valoración económica de los recursos del borde costero es compleja, considerando que muchas veces no existe un mercado que determine un precio de transacción. Muchos autores sostienen que la solución económica se utiliza en sociedades pluralistas, como elemento neutral para obviar conflictos de grupos dentro de la sociedad.

En la tasación de los recursos costeros existe un gran número de problemas. Por ejemplo, los recursos pueden resultar subvaluados dada a la gran variedad de bienes y servicios que pueden suministrar si no son debidamente identificados. Esto ocurre a menudo cuando no se tiene un mercado. La valoración de los bienes y servicios, dentro de la teoría microeconómica, está dada por la demanda, que refleja la disposición a pagar del consumidor. Existe un elemento intangible que es la satisfacción, y cada usuario en la sociedad valora los bienes y servicios de los recursos del borde costero de acuerdo con el bienestar que otorga el uso del bien o servicio que se consume. En el caso de los bienes ambientales, por lo general, lo que hay que valorar es el no uso. Es el otro lado de la moneda.

Cuando tenemos un precio de mercado, en teoría es posible definir un valor económico. Hay que tener en cuenta que existen diferentes corrientes sobre el tema de la valoración económica de los recursos costeros. El análisis económico debe utilizarse de forma crítica y adoptarse como punto de referencia, como un elemento de ayuda para tomar una decisión.

Los procesos productivos de las industrias que se instalan en el borde costero generan muchas veces efectos colaterales que no son valorados. Desde el punto de vista económico, dichos efectos son conocidos como las externalidades. Estas pueden ser de índole positiva; sin embargo, por lo general, el impacto es negativo.

Otro elemento que es necesario considerar en los procesos de toma de decisiones es la asignación de probabilidades a posibles riesgos. Además se puede reconocer el riesgo y la incertidumbre y usar las herramientas económicas y financieras para que las partes tengan un incentivo para reducir cualquier efecto negativo.

La mayor ventaja, sin embargo, de la aplicación de instrumentos económicos es que en general son los más eficaces en función de los costos para lograr los objetivos planteados y, en muchos casos, devengan ganancias netas para la sociedad, lo que a su vez abre espacios para pagar compensaciones a quienes se ven afectados adversamente por las políticas. Este fenómeno es particularmente evidente cuando los instrumentos usados generan ingresos para el fisco, que puede entonces canalizar transferencias de ingresos hacia grupos perdedores.

No obstante, estas transferencias no son automáticas. Un posible ejemplo es que la zonificación del borde costero determine que los moradores de una caleta tengan que mudarse a otro sitio, para que allí se instale un balneario privado. A cambio de ello, deberán recibir una compensación para que no sean **perdedores netos**. Este criterio se complica porque no se dispone explícitamente el deber de pagar compensación alguna. Una política puede considerarse conveniente si la suma del excedente de los ganadores supera la suma del excedente de los perdedores, es decir, el balance final es positivo. En este caso muchas veces no hay pago de compensaciones, de modo que los perdedores siguen siendo perdedores y los ganadores retienen en efecto sus ganancias iniciales (Pearce, 1976).

Como vimos anteriormente, los bienes privados son excluyentes, es decir, una vez que un individuo ha consumido un bien los demás no pueden disfrutar de sus beneficios. En segundo lugar, son objeto de rivalidad ya que el consumo de una persona impide el consumo simultáneo de otra. En cambio un bien público tiene las características exactamente opuestas, en el sentido de que su provisión beneficia por igual a todos los ciudadanos, lo quieran o no.

Así mismo, tampoco es excluyente, porque no se puede impedir que otras personas obtengan sus beneficios; cada individuo consume la misma cantidad.

Es sabido que la provisión de los bienes públicos resultará insuficiente en la economía, si se recurre al mecanismo de los precios para asignar estos bienes. En consecuencia en los últimos años, la ciencia económica ha tratado de utilizar mecanismos para crear situaciones de mercado. En ciertas circunstancias, la asignación de derechos de propiedad puede dar origen a una asignación óptima de recursos en forma descentralizada. Este mecanismo puede observarse en la legislación pesquera, que asigna a una determinada área del borde costero, por ejemplo, las áreas de manejo de recursos bentónicos, el derecho de propiedad de recursos pesqueros allí existentes.

Otra modalidad de crear mercados es el establecimiento de responsabilidad legal (civil, o incluso penal) por el uso que se haga del área designada. En la práctica, sin embargo, los instrumentos económicos son de difícil aplicación en una zonificación y todavía en muchos países predomina el enfoque basado en controles administrativos.

Otras herramientas económicas.

La Política de Uso del Borde Costero es un instrumento de control administrativo que puede servir para compensar las fallas del mercado en la asignación eficiente de los recursos económicos, teniendo en cuenta las características de los bienes ambientales y los recursos naturales existentes. A su vez, estos controles no siempre surten los efectos deseados. De esta manera, resulta necesario utilizar otras herramientas del análisis económico financiero para lograr un desarrollo sustentable del borde costero. El método más utilizado en estos casos es la evaluación de proyecto.

Por ejemplo, si definimos un área para un puerto, habrá que determinar si dicha inversión será rentable desde punto de vista privado o público, si se justifica desde el punto de vista social y cuál es el impacto del proyecto en la sociedad y en el ambiente.

Si el mercado es incapaz de asignar los recursos de acuerdo con las expectativas de bienestar de la sociedad, es necesaria la intervención del Estado. Para que ésta no sea ineficiente y para que la sociedad no se vea afectada por posibles errores, es conveniente utilizar el método de evaluación de proyectos. 6

El uso del método de evaluación de proyectos se justifica cuando:

- 1.- La escasez de los recursos exige que como sociedad optemos por hacer aquellas inversiones de recursos que dan mayor rentabilidad;
- 2.- Es preciso identificar responsabilidades, ya que existe la necesidad de justificar ante los ciudadanos las decisiones y elecciones adoptadas en nombre de la comunidad y sus representantes elegidos;
- 3.- Es necesario certificar que la decisión adoptada haya sido la más racional entre las opciones disponibles.

El método permite una coherencia en la toma de decisiones en el terreno de los recursos ambientales y naturales. Por otro lado, ayuda a la asignación de recursos entre los diferentes programas y prioriza los proyectos que deben llevarse a cabo. Finalmente, la evaluación de proyectos determina cuál de las opciones disponibles es la mejor alternativa para resolver un problema local específico.

Para que un método de evaluación sea útil debe satisfacer los siguientes criterios:

- 1.- Comprensión de la problemática: el análisis debe ofrecer al decisor las diferentes opciones, pérdidas y ganancias, de modo que tenga un panorama claro de la situación.

2.- **Simplificación**; la metodología de evaluación de proyectos debe sistematizar y simplificar las diferentes opciones que se presentan al decisor.

3.- **Factibilidad**; es necesario contar con los recursos financieros y con el tiempo suficiente para adoptar la mejor decisión.

4.- **Amplitud**; el método debe tener la suficiente amplitud para no dejar fuera ninguna opción.

5.- **Rigurosidad**; el análisis debe ser imparcial y no contener juicios de valor de los analistas.

6.- **Valoración básica**; los valores que se adopten en el análisis deben corresponder a los de la sociedad como un todo tratándose de inversiones públicas.

7.- **Confiabilidad**; todo método de evaluación de proyecto es un pronóstico; es confiable en la medida en que la predicción se hace realidad.

No hay ningún método que satisfaga plenamente todos los criterios, por ejemplo:

- Análisis costo-beneficio; no se toman directamente en cuenta los impactos intangibles. No satisface el criterio de amplitud.

- Método de evaluación de proyecto ideal; parte evaluando los impactos más importantes. No satisface el criterio de rigurosidad.

- Evaluación del impacto ambiental; satisface bien el criterio de amplitud, pero los valores que se utilizan muchas veces son definidos por los expertos que hacen el estudio, con lo cual falla en el criterio de rigurosidad.

Lo económico y lo financiero.

Para poder tener un parámetro que sirva para comparar las diferentes opciones de inversión o asignación de recursos en el tiempo, la economía utiliza el dinero. Por eso todos los métodos de evaluación evaluar los impactos y los cambios desde el punto de vista monetario. De esta manera, la economía explora la eficiencia con que se utilizan los recursos y no la equidad; de hecho la equidad intergeneracional se resuelve utilizando las tasas de descuento. De modo que se trata de un análisis netamente financiero y no económico. Por lo general, el análisis económico adopta una visión global a nivel nacional. En cambio el análisis financiero examina la mejor opción para la organización que contempla la inversión. Estas diferencias son dignas de destacar considerando que el análisis costo-beneficio involucra una decisión económica y financiera (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE EL ANALISIS ECONOMICO Y FINANCIERO

ANALISIS ECONOMICO

ANALISIS FINANCIERO

Se concentra en el cambio total neto en los recursos y en el consumo nacional.

Usa el dinero como parámetro para comparar los cambios en las existencias (patrimonio) y los flujos de mercancías, tengan o no tenga precios.

Se basa en el concepto de costos de oportunidad, que pueden estar reflejados en los precios de mercado, aunque generalmente no es así.

Se concentra en aquellos cambios que afectan la organización para la cual se está haciendo el análisis.

Se interesa solamente en los cambios que tienen consecuencias monetarias para la organización para la cual se está haciendo el análisis.

Se basa en los precios de mercado. Incluye impuestos, subsidios y transferencias monetarias directas.

El análisis costo-beneficio, y eficiencia en función de los costos, son técnicas que viene a solucionar, sólo parcialmente, el problema clásico de asignación de recursos escasos. Desde un punto de vista teórico su utilización es sencilla, siendo difícil muchas veces llevarlo a la práctica, principalmente cuando no existe información suficiente para realizar las valoraciones. Así mismo, la definición financiera de lo social muchas veces es compleja.

G. COMENTARIOS FINALES.

El poder conjugar los procesos social, político y económico de forma armónica, tiene una gran ventaja en el desarrollo de la ordenación del espacio del borde costero del litoral. La planificación y la zonificación al considerar los tres elementos anteriores, se organiza en torno a las premisas básicas que sustentan a una sociedad democrática moderna.

El denominador común de los planes de zonificación, donde la ordenación del territorio posee como objetivo más global mejorar la calidad de vida de los ciudadanos además de proteger el medio ambiente natural. Es parte del desarrollo económico con base en el uso racional de los recursos naturales y culturales.

La definición de una zonificación del borde costero tiene que sustentarse en elementos reales, además debe poseer una base sólida del punto de vista económico, y ser viable financieramente. Del punto de vista institucional requiere que exista interés y sensibilidad de la administración, en el ámbito social, que la sociedad esté consciente de los cambios que resultan de una intervención planificada.

En la fase de selección de alternativas (planes reguladores, macrozonificación, etc.) es posible utilizar elementos de la mecánica política, como el referéndum directo. Chile ya cuenta con algunas experiencias de este tipo, siendo un instrumento posible de ser utilizado en la definición de la zonificación del borde costero.

Una vez que se tiene una zonificación, viene la fase de ejecución y seguimiento, son etapas paralelas las cuales muchas veces no están presentes el equipo técnico responsable de elaborar la propuesta de planificación. En el caso chileno esto no es así, pues la Comisión está encargada de emitir un informe cada dos años sobre la marcha de la ejecución del plan. La concreción de lo planificado requiere de los elementos financieros para su implantación, siendo necesario que los mecanismos sean descentralizados. Así es recomendable que se utilicen los fondos sectoriales y regionales para llevar a cabo las metas definidas en la propuesta de la Comisión

Cabe señalar que el sistema de planificación propuesto para las regiones costeras debe atender especialmente a una concepción integrada de la misma en sus tres manifestaciones básicas que son la ecológica, social y económica. El impacto ambiental de las actividades, la consideración interadministrativa, la planificación expuesta en forma de norma obligatoria o ley y una disciplina y control más rígido del borde costero constituyen elementos para lograr el desarrollo sustentable.

La intervención ordenada del borde costero del litoral, requiere un adecuado conocimiento de los fenómenos, actividades y características particulares del espacio costero. Seguir adelante con la metodología llevada a cabo hasta ahora en Chile es importante, además de dotar las regiones de los instrumentos ordenadores y planificadores específicos destinados a la conservación y uso sostenible de los recursos ambientales y naturales del borde costero.

Otro elemento importante que debe ser considerado por la Comisión, es la incorporación de mecanismos que permitan una mayor participación ciudadana en el proceso de planificación. Esta puede ser realizada de forma directa o que los grupos de interés tengan un canal de comunicación con sus miembros.

H. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA.

- Agra, S.S., 1994; «Proposta de configuração dos planos de gestão ambiental no gerenciamento costeiro». Mimeo.
- Alier, J. M., K. Schlüpmann, 1993 «La ecología y la economía». Fondo de Cultura Económica, México.
- Asenjo R. 1995; «Consideraciones sobre participación ciudadana». En:Memorias del seminario nacional de Derecho Ambiental. CEPAL/Fundación Friedrich Ebert. Santiago Chile.pp133-39.
- Barg U.C., 1994; «Orientaciones para la promoción de la ordenación mediambiental del desarrollo de la acuicultura costera». FAO, Documento Técnico de Pesca 328. Roma.
- Bassi, L., 1995; «Planificación participativa». FAO Informe técnico. El Salvador.
- Casa de la Paz, et al, 1995; «Manual de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental». Santiago Chile.
- CEGADES 1996; « La Función del Municipio en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos». XIII Serie de documentos técnicos. Santiago, Chile.
- CEPAL 1995; «Regulación estatal en el manejo de recursos pesqueros». LC/R.1591. Santiago Chile.
- CEPAL 1995; «El papel del estado en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina» . LC/R.1595, Santiago Chile.
- Comisión Nacional Uso Borde Costero, Secretaría Técnica, 1995; «Anteproyecto de zonificación 3ª Región Atacama, Síntesis». Santiago de Chile.
- Dixon, J.A. el al., 1991; «El concepto de sustentabilidad: sus orígenes, alcances y utilidad en la formulación de políticas. en, Desarrollo y medio ambiente, hacia un enfoque integrador pp:49-65. CIEPLAN, Santiago Chile.
- Dourojeanni, A., 1991; «Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable: aplicados a microrregiones y cuencas». ILPES, Santiago, Chile.
- _____, 1996; «Conceptualización, modelaje y operacionalización del desarrollo sustentable ¿Tarea factible? CEPAL, LC/R.1620. Santiago Chile.
- FAO, 1994; «Policies for sustainable development». Anil Markandya, editor. FAO, Economic and Social Development Paper 121. Roma.
- Fialho, J.T., 1993; «Produzir destruir questão de decisão». Curitiba Brasil.
- Figueroa, E., 1994; «Oportunidades y desafíos de los instrumentos económicos para la gestión ambiental en Chile. en, Políticas económicas para el desarrollo sustentable de Chile. Santiago, Chile.
- Gómez-Gomez, C.M., 1994; «El análisis costo-beneficio y el medio ambiente». ILPES, LC/IP/L.101., Santiago de Chile.
- ILPES,1993; «Manual Metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos ambientales». LC/IP/L.88, Santiago Chile.
- ILPES, 1994; «Manual de jerarquización de proyectos». LC/IP/L.92. Santiago Chile.
- Leff, E. 1992; «Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sustentable en América Latina». en: Ecología Política 4. Barcelona España.
- Lleras, G. R., 1994; «Instrumentos económicos para los proyectos de inversión ambiental: una alternativa ante los errores de política y las fallas de mercado». ILPES, LC/IP/L.105. Santiago de Chile.
- Longo C.A., et al, 1993; «Economía do setor público». Editora Atlas. São Paulo Brasil.
- Mayer, R. R., 1977; «Análise financeira de alternativas de investimento». Atlas São Paulo, Brasil

- Muñoz, J.M.B., 1994; «Ordenación planificación y gestión del espacio litoral». Oikos-tau, Barcelona España.
- Pearce, D.W. 1985; «Economía Ambiental». Fondo de Cultura Económica, México.
- Penchaszadeh, P., 1994; «La gestión de los ecosistemas marinos y costeros en América Latina y el Caribe: problemas y capacidad de investigación. en, Conocimiento y sustentabilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe, p 171. Dolmen, Santiago Chile.
- Penning-Rowse, E.C., et alii, 1992; «The economics of coastal management: a manual of benefit assesment techiques». The yellow manual. London and Florida.
- Roemer, A., 1994; «Introducción al análisis económico del derecho». Fondo de Cultura Económico. México.
- Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1993; «Macrozoneamento do Litoral Norte Proposta Preliminar para Dicussão». Divisão de Planejamento do Litoral, São Paulo Brasil.
- Subsecretaría de Marina, 1995; «Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República». Decreto Supremo (M) N° 475, de 14 de diciembre de 1995. Santiago Chile.
- Subsecretaría de Pesca, 1995; «Política de Desarrollo de la Pesca Artesanal». Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Pesca, 1996; «Antecedentes y lineamientos sobre los parques marinos y las reservas marinas en Chile: bases de aproximación». Depto. de Pesquerías, VCR/CMV/pss. Valparaíso Chile.
- Utria R.D., 1989; «Ordenamiento ambiental del territorio». en Colombia gestión ambiental para el desarrollo. IDINERA Bogotá.

MANEJO INTEGRADO DEL BORDE COSTERO

"LA GESTION INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS"

Profesor don Ramón Buzeta Bordoli
Instituto de Altos Estudios Políticos y Marítimos
Universidad Marítima de Chile

1. LA IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION SUSTENTABLES DE LOS OCEANOS PARA EL SIGLO XXI.

El manejo y la administración de sus zonas costeras y espacios marítimos es hoy en día un imperativo histórico para cualquier país interesado en promover su desarrollo hacia el siglo XXI.

Para esta tarea, la humanidad cuenta actualmente con sofisticadas herramientas de tecnología avanzada para emprender la conquista de la última frontera del planeta, representada por los océanos y el fondo marino.

Sin embargo, el uso irrestricto de esta misma capacidad tecnológica ha puesto al hombre frente al peligro de ocasionar un daño irreparable al medio ambiente y a la base de recursos naturales que requieren de una acción inmediata de reparación y enmienda.

El equilibrio natural del ecosistema planetario ha sido alterado por la actividad humana, generando cambios a escala global cuyos efectos alcanzan mucho más allá del origen de la interferencia y alteran otros sistemas que están fuera de la esfera de influencia del hombre.

Un ejemplo de esto es el efecto de la producción de compuestos químicos cloro-fluorocarbonados durante el proceso industrial, los cuales al ser liberados en la atmósfera reaccionan con la capa de ozono, provocando su disminución y el consecuente aumento de la radiación ultravioleta sobre la superficie terrestre.

Otro ejemplo de efecto negativo de largo alcance es el de la contaminación atmosférica por partículas generadas por la combustión incompleta de combustibles fósiles, lo que produce una trampa térmica denominada efecto invernadero, que aumenta la temperatura global, provocando indirectamente el aumento del nivel del mar por derretimiento de los casquetes polares.

Cambios globales de largo alcance de origen natural se han producido en otras épocas históricas, pero la diferencia con los detectados actualmente es la velocidad con que estos ocurren, debido a la masificación alcanzada por la tecnología moderna hacia finales del siglo XX.

Estos cambios antropogénicos no sólo están ocurriendo en la esfera de la naturaleza: existe cambios globales en el ámbito de la economía, la geopolítica y la cultura que afectan la sociedad humana en su conjunto y que requieren urgentes medidas de ajuste.

Cuando estos cambios ocurren en forma gradual, la capacidad de respuesta está al alcance de los mecanismos de acción normal de la sociedad, pero cuando éstos ocurren con la velocidad que caracteriza a los actuales, ellos generan situaciones de crisis que requieren medidas urgentes y cambios estructurales profundos.

IMPORTANCIA DE LAS ZONAS COSTERAS.

Diversos foros internacionales de alta representatividad como el Foro de los Océanos (ICOD, Canadá, 1992), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente (Río de Janeiro, 1993), y la Conferencia sobre Zonas Costeras Canadá'94 han analizado profundamente esta temática.

Se estima por ejemplo, que para el año 2000 el 70% de la población humana estará viviendo directamente, o en áreas aledañas a la costa. Esto representa un enorme presión sobre los recursos y el medio ambiente marino-costero.

El diagnóstico de esta zona demuestra que existen problemas de sobreexplotación de recursos, contaminación, degradación ecológica y conflictos multisectoriales que requieren políticas de gestión adecuadas.

La discusión internacional se centra en estos momentos en cómo diseñar estrategias de uso sustentable de los recursos marinos que satisfaciendo las necesidades de desarrollo, no ocasionen daños al medio ambiente. Junto a esto, es necesario tomar medidas urgentes para revertir el actual proceso de deterioro desencadenado por procedimientos de uso y explotación no sustentables y ecológicamente agresivos.

El diseño de estrategias apropiadas requiere de la comprensión de cómo opera el sistema natural oceánico, particularmente en la zona costera, que es donde interactúa con el continente, donde se genera la mayor productividad, y donde existe la mayor concentración de población humana.

La zona costera es reconocida como un área de interfase entre la tierra, el océano y la atmósfera.

Entre estos dos últimos existe un importante proceso dinámico de intercambio energético, generador del clima. En este proceso el océano actúa como un mecanismo de transporte de energía hacia el continente a través de las corrientes, el oleaje y las mareas; a su vez los ríos devuelven al océano agua, materiales y nutrientes que son reciclados por el ecosistema marino.

Por otra parte, la zona costera constituye una importante área de actividad socio económica en la cual se manifiestan asentamientos humanos, explotación de recursos y transporte de mercaderías hacia y desde el continente. Desde el punto de vista productivo es un área de acción intersectorial fuerte.

2. CARACTER MULTIDISCIPLINARIO DE LA GESTION COSTERA .

Las condiciones para la gestión de las zonas costeras parte por el reconocimiento de su carácter multidisciplinario e intersectorial.

El manejo sustentable de los recursos y del ecosistema marino-costero requiere de una planificación de largo plazo, respaldada por una reglamentación adecuada de uso y acceso para sus múltiples usuarios.

El análisis de la situación actual a nivel mundial sin embargo, demuestra que no ha sido posible implementar medidas eficientes de administración desde sistemas de acceso abierto, por lo que es necesario adecuar la legislación vigente a otra de acceso restringida, que defina derechos y obligaciones para los diversos sectores presentes en el territorio marítimo y costero.

Este contexto necesita de una redefinición conceptual ya que en el caso de las zonas costeras estamos tratando de un complejo multisectorial, donde los problemas son interdependientes y no pue-

den ser resueltos desde una perspectiva monodisciplinaria, tal como normalmente se enfrenta la problemática sectorial.

Integrar la zona costera a un esquema de desarrollo sostenible significa por lo tanto analizar los elementos sociales, económicos, culturales y políticos que interactúan en la zona costera, y el espacio marítimo y terrestre que la conforman desde el punto de vista de su Identidad, como Lugar de vida, del espacio de relación social, donde se manifiesta la actividad económico social, como Comunidad de vida, y sus aspiraciones de desarrollo como Calidad de vida.

En el caso concreto de Chile, estos elementos están representados en primer término, por los recursos naturales y el espacio marítimo-costero sobre el cual se asienta toda la actividad humana, en el segundo por la acción que la sociedad ejerce para su ocupación, utilización y transformación, y en el tercero, por la estructura político normativa que la regula y proyecta en términos de una estrategia de desarrollo.

MODELO INTEGRADO DE GESTION DE LAS ZONAS COSTERAS

El modelo de gestión costera integrada que se describe ha sido estructurado sobre la base de dos marcos conceptuales: el Modelo Sistémico integrado de Gestión (MOSIG), desarrollado por el Instituto de Altos Estudios Políticos y Marítimos de la Universidad Marítima de Chile y el modelo de Desarrollo Costero Integrado (DCI), diseñado por el Programa de Pesquerías del CIID Canadá para la promoción del desarrollo sectorial pesquero en A. Latina.

Todo sistema organizado está formado por una base energética, una estructura y una función.

Los sistemas se dan en una dimensión espacial, creando procesos dinámicos que se manifiestan en un plano temporal. La dinámica del sistema se genera por las necesidades básicas de preservación, relación y desarrollo inherentes a todo fenómeno existencial y que constituyen su plano de estabilidad social (Marinovic, 1992).

El proceso de evolución de un sistema pasa por etapas relacionadas con sus necesidades básicas de preservación, relación y desarrollo, en la cual necesita asegurar su sustentabilidad, integración con otros sistemas similares, y crecimiento en pos de objetivos predeterminados.

En este proceso pueden producirse conflictos de intereses con otros sistemas por la utilización de espacio vital, uso energético y objetivos de desarrollo excluyentes, que requiere de resolución de las contradicciones para alcanzar una etapa de estabilidad que asegure la consecución de los objetivos últimos de Crecimiento y Desarrollo de acuerdo a una estrategia predeterminada.

En el caso concreto del uso y ocupación de la zona costera por organizaciones sectoriales productivas y sociales, el esquema sistémico está constituido por tres conjuntos de elementos que interactúan entre sí (Buzeta, 1987):

1. **Los Recursos y el Medio Ambiente Costero**, que constituyen la base natural que sustenta el sistema de producción,

2. **La estructura multisectorial Tecnológico-Productiva**, representado por los intereses económico-sociales que ejercen derechos de uso y ocupación de la zona costera (industriales, pesqueros, transporte marítimo, portuarios, urbanos, turísticos, etc.).

3. **El objetivo de Desarrollo** impulsado por la Autoridad político-administrativa establecida por la sociedad para implementar sus estrategia de largo plazo, las cuales están respaldadas por un marco legal apropiado.

El factor entrópico está representado en este esquema por las contradicciones desarrolladas en la base del sistema, debido al uso múltiple ejercido sobre la base de recursos y el medio ambiente costero, por la falta de coordinación en el campo estructural, y por la carencia de objetivos de desarrollo integrados, que permitan una utilización eficiente de los medios y la estructura productiva, para alcanzar niveles de estabilidad y calidad de vida compatibles con un proyecto sustentable de crecimiento y desarrollo.

Cada uno de los sectores representados en la zona costera manifiestan una dinámica propia en función de sus necesidades de preservación, integración y desarrollo. En el ámbito de su interacción multisectorial sin embargo, esta dinámica genera conflictos de intereses con otros usuarios de la zona costera.

La solución de estos conflictos requiere un tratamiento interdisciplinario y trans-sectorial.

Esto está en consonancia con las características de interdisciplinariedad e interdependencia de los fenómenos de interfase económico-social-ambiental que se presentan en la zona costera.

La gestión integrada de las zonas costeras se basa en un esquema participativo, y presupone la creación de grupos de trabajo multidisciplinarios para la solución de conflictos multisectoriales.

Estos conflictos, son producto de la insatisfacción de intereses y necesidades sectoriales, y dadas las características de uso múltiple que presenta esta zona, requieren de soluciones que se gesten en un nivel intersectorial.

Aspectos tales como el Ordenamiento territorial, la protección Medio ambiental y el desarrollo de Proyectos productivos integrados deben ser examinados por grupos de especialistas que operen como grupos de trabajo interdisciplinarios. El resultado de este análisis genera soluciones concretas que se expresan a nivel ejecutivo en una Estrategia de desarrollo y Planes de largo plazo, sustentados por una legislación apropiada.

La dinámica del proceso de gestión implica por lo tanto la transferencia de información desde el nivel sectorial al nivel intersectorial, el análisis y procesamiento de la información en términos de soluciones interdisciplinarias y su integración en Planes de Desarrollo enmarcados en una Estrategia global.

LAS HERRAMIENTAS PARA EL MANAGEMENT.

Las principales herramientas que se requieren en un proceso de gestión de las zonas costeras son:

- **Información**, organizada en Bases de datos (económico-sociales, ambientales, productivos).
- **Especialistas**, en áreas de conocimiento interdisciplinario aplicados a la problemática de las zonas costeras.
- **Infraestructura** institucional apropiada para la coordinación y planificación de estrategias.

1. La **Información** requerida para el estudio y análisis de los conflictos de uso múltiple de las zonas costeras está en la mayoría de los casos disponible a nivel sectorial. La sistematización y agrupación de estos datos está por lo tanto adecuada a las necesidades del sector de origen y es de carácter monodisciplinario (bioecológico, ambiental, económico, social).

No existen bases de datos a nivel intersectorial, ni mucho menos de carácter interespecífico.

En la actualidad se está trabajando a nivel internacional en programas computacionales complejos, que vinculan información ambiental, conectada a través de sensores remotos (SIG), a datos socioeconómicos y productivos, los cuales son digitalizados y procesados en sistemas de análisis computacional (CAD).

Estos sistemas permiten no sólo el procesamiento de la información de acuerdo a los requerimientos de múltiples usuarios, sino que también la elaboración de pronósticos en escenarios alternativos, los que son utilizados en los procesos de selección de estrategias y elaboración de planes de desarrollo de largo plazo.

2. La disponibilidad de **Especialistas en áreas interdisciplinarias** constituye hoy en día una necesidad percibida no sólo en el ámbito de la gestión de zonas costeras, sino en una serie de campos profesionales que requieren conocimientos que rebasan el marco de las especialidades tradicionales.

Aspectos como el desarrollo urbano, el transporte, el manejo de desechos, requieren de conocimientos que normalmente se encuentran en las áreas de interfase de los campos disciplinarios.

El tratamiento de la información y la elaboración de soluciones a problemas intersectoriales necesitan también de enfoques distintos a los tradicionales, para lo cual será necesario formar especialistas capaces de:

- Entender la naturaleza interdisciplinaria de los fenómenos multisectoriales,
- Manejar las herramientas técnicas y metodológicas para resolución de conflictos y tratamiento de sistemas complejos, y
- Participar efectivamente en equipos de trabajo profesional multidisciplinarios.

3. Infraestructura institucional.

En el sistema institucional vigente existe poca experiencia en el manejo de sistemas complejos ya que éste responde a la estructura sectorial que ha caracterizado el sistema de administración y formación profesional de este siglo.

La globalización de los sistemas político-económicos, los avances en la informática, y la complejidad de la gestión moderna ha traído aparejada la necesidad de revisar los esquemas de administración y gestión, los cuales serán altamente participativos en el próximo siglo.

La participación del sector privado, los grupos de opinión comunitario, los organismos de educación superior, conjuntamente con Autoridad administrativa en la generación de soluciones y planes de desarrollo integrado, necesitan de espacios institucionales donde ejercer su labor de coordinación y planificación.

Experiencias participativas multisectoriales, como el reciente Foro Regional de Desarrollo Productivo en Valparaíso, y en el cual participara activamente la Universidad Marítima de Chile, son hitos que van marcando el camino hacia una efectiva gestión integrada que permitirá en el mediano plazo desarrollar esquemas de administración y planificación modernos, de acuerdo con los grandes desafíos que enfrenta el país en su futuro.

MANEJO INTEGRADO DEL BORDE COSTERO

"DESAFIOS PARA LA REGIÓN DE VALPARAÍSO"

Sr. Hardy Knittel Villaroel
Intendente de la V Región

Lo primero que quiero hacer es agradecer la invitación que nos hace el Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina, para participar en este evento, en la necesidad de coordinar los distintos servicios con respecto al tema del Borde Costero. Quisiera exponer brevemente lo que es la Región de Valparaíso, ubicarla geográficamente, lo que estamos haciendo, y los desafíos que tenemos por delante.

La región de Valparaíso tiene un borde costero de 207 kilómetros ubicado en la macrozona central del país, la cual en el año 1994 y en nuestra estrategia de desarrollo regional la hemos definido como Región Puerto al Pacífico, entendiendo que la humanidad así como en su minuto transitó en torno al Mediterráneo, posteriormente en torno al Atlántico, hoy día gira en torno al Pacífico y por tanto nuestra región ocupa un lugar relevante en las actividades productivas, turísticas, industriales, en donde tenemos los principales organismos dependientes de la Armada Nacional, tenemos nuestro Congreso Nacional, dos puertos públicos, San Antonio y Valparaíso, y el Puerto privado de Ventanas, los tres puertos movilizaron en el año 1995 cerca de 12.800.000 toneladas de carga, que desde el punto de vista de los puertos públicos representaron el 48,7% del total de la carga de los puertos públicos del país.

Estamos hablando por lo tanto de una región que tiene los siguientes desafíos:

- La internalización del turismo.
- La calidad de vida.
- La habitabilidad.
- La accesibilidad al borde de mar.
- La expansión y modernización de los puertos.

Esos cinco son los desafíos de la región de Valparaíso y son los que estamos asumiendo como región, como gobierno regional, con las distintas secretarías ministeriales, con los municipios y con la comunidad. Obviamente entiendo yo, el desafío de este Seminario es como somos capaces de coordinar a todos los servicios del aparato público y privado en la fijación de Políticas del Borde Costero.

Quiero dar algunos ejemplos con respecto al tema de la internalización de la región de Valparaíso, el día 18 de mayo entraron por el complejo Libertadores 870 camiones; el día 22 de marzo entraron al Puerto de Valparaíso 1.850 camiones, en esa misma fecha entraron 1.500 camiones en el Puerto de San Antonio. Entre los años 1962 y 1982 el movimiento de carga de los puertos nuestros creció en un ritmo de un 14%, y entre 1982 a 1992 creció en un ritmo de un 310%. Estamos hablando por tanto que nuestra Región de Valparaíso es relevante desde el punto de vista de la internacionalización y movimiento de carga; es relevante en el impacto que tiene con respecto al uso del borde costero y finalmente con respecto del tema de los puertos.

En la región podemos identificar y definir las siguientes áreas: Litoral sur, con el Puerto de San Antonio y los balnearios turísticos; la ciudad-puerto de Valparaíso; la ciudad de Viña del Mar y el Litoral norte.

- Ciudad-Puerto de San Antonio.

El Puerto de San Antonio tiene una expansión de más de 110 hectáreas, que según nuestro concepto debieran ser ocupados y utilizados fundamentalmente en el movimiento portuario, un puerto que está creciendo a un ritmo de un 15 a 20% anual, la proyección para el año 2000 del Puerto de San

Antonio debiera ser un total de 9 millones de toneladas de carga, cuando el año pasado movilizó cerca de 5.500.000 toneladas. La proyección y aumento de transferencia de carga en el Puerto de San Antonio son realmente espectaculares y por las mismas razón decimos que la franja de borde costero en el Puerto de San Antonio debieran ser fundamental y exclusivamente para el uso portuario.

- Balnearios del litoral sur.

Comprende los balnearios de Santo Domingo, el Tabo, Cartagena, El Quisco, Algarrobo, en los cuales, hemos realizado como gobierno regional lo siguiente:

1.- En el bienio 95-96, con recursos regionales fundamentalmente, con recursos del Ministerio de la Vivienda y con recursos municipales, poniendo al día todos los planos reguladores que nos permitirán un correcto uso del suelo en el territorio de la región y especialmente con respecto al tema del borde costero.

2.- Aprobando como gobierno regional, previa consulta a los consejos municipales y también al Ministerio de la Vivienda, determinados proyectos inmobiliarios en el litoral sur, Sto. Domingo, El Tabo y Algarrobo, respetando el acceso del borde de mar de todos los habitantes de la República.

3.- Participamos en la elaboración y definición planes seccionales.

4.- En la dotación de infraestructura básica, por ejemplo dotar de agua potable a todo el litoral sur con la intervención del sector privado.

5.- Apoyando con lo que se denomina «ley Hamilton» a los centros turísticos populares, ley por la cual el Estado genera y entrega recursos adicionales a aquellos balnearios populares que tienen un impacto de población flotante, en el caso del litoral sur cercano a un 1.500.000 personas en cada temporada de verano, comunas como El Quisco que con sus aproximadamente 12.000 habitantes, tiene un impacto turístico en cada temporada de entre los 200.000 y 300.000 turistas y allí por tanto habría un complemento de recursos que entrega el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional Administrativo para ir en subsidio de aquellos municipios en la cual tienen un enorme impacto de turistas.

- Ciudad-Puerto de Valparaíso.

Con respecto a Valparaíso, el desafío a partir de las conclusiones de la Comisión Nacional de Ciudades-Puertos, es la armonización entre la ciudad y el desarrollo portuario y representará el ejemplo más paradigmático en los próximos 5 ó 10 años con respecto al uso del borde costero. De hecho hoy día en la región de Valparaíso existe la gran polémica de hasta donde se debe ampliar el Puerto, cómo compatibilizamos el acceso de la gente al mar. La ciudad-puerto de Valparaíso debe ser de las pocas ciudades en donde sus habitantes no tienen acceso al mar, a no mediar por el anfiteatro natural que tiene, hoy día el gran debate es hacer compatible el desarrollo de borde mar de Valparaíso. Dentro del aparato público y privado hay distintas opiniones, pero la opinión de este Intendente Regional es que es posible efectivamente compatibilizar las actividades portuarias, la presencia de nuestra Armada de Guerra, un desarrollo inmobiliario en el tramo Barón-Yolanda y una una consolidación importante hacia el sector sur del Puerto de Valparaíso.

Creemos que es posible extraer lecciones positivas de otras partes del mundo, tal como lo expresó el Sr. Subsecretario de Marina, es posible de reeditar en la comuna y puerto de Valparaíso, los ejemplos de Ciudad del Cabo y de Buenos Aires, con todas las diferencias con respecto a nuestro puerto, compatibilizando el desarrollo portuario con el acceso de la ciudad y del habitante al borde de mar.

El puerto de Valparaíso movilizó el año pasado 5.000.000 de toneladas, debiera estar movilizándolo cerca de 8.000.000 de aquí al año 2000, en la temporada de la fruta están entrando como dije anteriormente

más de 1.800 camiones diarios, por tanto lo que estamos haciendo es la consolidación de la expansión marítimo-portuaria de la siguiente manera:

a) Nuevos accesos al puerto de Valparaíso.

b) Modernización de Emporchi, por medio de una ley que en estos días está en discusión en el Parlamento, esperamos que salga pronto aprobada, incorporando capital privado en algunas operaciones como: el movimiento de carga, en el frente de atraque, en grúas containers, en grúas gantri, entre otras; de tal manera que efectivamente tengamos puertos más eficientes.

c) Modernización de aduana, también con una ley que ésta en discusión en el Parlamento.

d) Implementación de almacenes extraportuarios o zonas primarias aduaneras, vale decir sacar desde puerto mismo del borde mar instalar el extraportuario fuera del borde mar. Esto permite que la ciudad recupere el derecho de acceder al mar, éste es un tema al parecer conceptualmente muy importante y se refleja en la propuesta de uso del borde costero en el sector Barón a Yolanda, en donde estamos planteando exista una inversión inmobiliaria, permitiendo el mencionado acceso.

Por otra parte, no solamente la topografía garantizará el acceso de la vista al mar de los habitantes de la comuna, se encuentra implementándose el «Plan Seccional de Vista Valparaíso», instrumento de planificación urbana por el cual se garantiza el acceso de la vista al mar.

Como dije anteriormente este tema es tal vez hoy día el más polémico que tenemos en la ciudad de Valparaíso, ya que aquí se expresa en la forma más paradigmática en cómo se accede al borde mar, quién resuelve el tema del borde costero. La ley hoy día está entregando herramientas y facultades a los gobiernos regionales, los cuales, previa aprobación por el Consejo Municipal, con el respaldo técnico del Ministerio de la Vivienda, sanciona definitivamente el tema de los planes seccionales o intercomunales.

La ciudad de Valparaíso tiene algunos tramos que no tienen más de 150 metros de extensión desde borde mar hasta el pie de cerro, en la cual tenemos un puerto con cerca de 34 hectáreas. Creemos nosotros que no obstante la importancia que tiene Valparaíso en el contexto del Merco Sur, en el contexto de la internalización, del Asia Pacífico, es posible compatibilizar los usos del borde mar, del borde costero, el tema inmobiliario, con el desafío portuario y así ha sido expuesto por las principales autoridades de Emporchi, que ven que las perspectivas de crecimiento en el Puerto de Valparaíso permitirían efectivamente generar la accesibilidad de borde mar en determinada parte de la ciudad de Valparaíso.

- Ciudad de Viña del Mar.

A propósito de experiencias mundiales tanto negativas como positivas que hay que aprender, es nuestro esfuerzo con respecto a Viña del Mar. Garantizar el acceso al borde costero, y estoy hablando como autoridad regional, desde el punto de vista de la capacidad que tenemos nosotros como gobierno regional en la aprobación de determinados seccionales, lo que pasa que en Viña del Mar hay una situación especial porque allí existe la ley Lorca, la cual faculta al Alcalde para tomar determinadas resoluciones sobre este tema, una ley del año 1961.

- Litoral norte.

Esta es una de las áreas más privilegiadas desde el punto de vista de uso del suelo, desde Quinteros a Los Molles en la comuna de La Ligua. Hace tres semanas atrás el gobierno regional aprobó el Plan Intercomunal del Satélite Borde Costero Norte, en la cual podemos sentirnos orgullosos con el trabajo realizado en poco más de un año, conjuntamente con los cuatro municipios involucrados, Puchuncaví, Zapallar, La Ligua, Papudo, con la comunidad, y con el Ministerio de la Vivienda. Sin duda también un tema paradigmático desde el punto de vista de la importancia y de la plusvalía que tienen esos terrenos hoy día; además cuando se están otorgando distintos servicios como son: el agua potable,

el mejoramiento de los accesos, el mejoramiento de los caminos, una autopista incorporada o nuevos túneles. Es allí donde se concentró el esfuerzo que hicimos como región, aprobando el intercomunal con el concurso de la comunidad.

Aparte de las áreas ya descritas es necesario considerar la situación insular. La región de Valparaíso, con sus 207 kilómetros de borde costero incluye al archipiélago Juan Fernández y a Isla de Pascua, nuestro territorio prácticamente instalado en la Polinesia a 3.820 kilómetros del continente, donde también existe como tema de discusión el borde costero, en Juan Fernández la situación compleja por la discusión tenemos sobre quien resuelve el tratamiento y el uso del borde costero.

CONSIDERACIONES FINALES.

El gobierno regional ha considerado y considera los siguientes desafíos y temas relevantes para la región:

1) La participación:

Se ha definido como eje matriz, primero la participación de los municipios, la participación de la comunidad y respaldo técnico de determinados organismos. En el caso de Valparaíso, en algunos temas hemos pedido la opinión técnica que consideramos relevante a diversos organismos como la Armada Nacional.

2) Ordenamiento del territorio:

En la región se ha realizado un esfuerzo grande por ordenar un territorio tan privilegiado de los puntos de vista turístico, portuario, del punto de vista de acceso al borde costero. Es tarea fundamental la participación ciudadana, contar con el respaldo técnico de los organismos que tienen competencia y finalmente asumir las decisiones que le compete al gobierno regional.

3) Institucionalidad y toma de decisión:

Otro desafío planteado lo constituyen los vacíos jurídicos en la toma de decisiones, es importante la convocatoria del Ministerio de Defensa a través de la Subsecretaría de Marina a este Seminario, aquí faltan más organismos que entreguen opinión y no solamente opiniones consultivas, sino que opiniones con mayor capacidad de resolución.

4) Situación del litoral norte:

Hemos sido capaces de sortear bien el tema del litoral norte, no obstante ustedes entenderán lo privilegiado del terreno en zonas como Cachagua, Zapallar o Papudo, dada la relevancia que ese territorio tiene, fuimos capaces de sortear yo diría de manera muy transparente, participativa, exitosa y por unanimidad, la aprobación de plan intercomunal.

5) Planos reguladores:

Como región, en este bienio, estamos aprobando y poniendo al día todos los planos reguladores de las comunas de la región, estamos asumiendo el Intercomunal de Valparaíso, el Intercomunal Norte que ya aprobamos y creemos por tanto que esa ha sido la responsabilidad que como aparato público y como gobierno regional tenemos.

Finalmente recalcar la real importancia que efectivamente tiene el tema borde costero, de los puertos y el tema de los balnearios, que reciben al año en total todo el litoral nuestro recibe cerca de 4.000.000 de turistas al año, hablamos de la región que más turistas recibe en el años. Nuestro desafío

es como somos capaces de compatibilizar los intereses del sector público y privado en el tema portuario, en el tema turístico y por el acceso del ciudadano al mar, que en el caso de Valparaíso es lo más paradigmático.

NORMATIVAS SECTORIALES RELACIONADAS CON EL BORDE COSTERO

“LA LEY GENERAL DE PUERTOS Y LOS PLANES MAESTROS”

Sr. Claudio Bohmann Barrios
Subsecretario de Transporte

En primer lugar quiero agradecer la confianza que me han brindado por haber sido designado para esta tarea. Las demandas por el mejoramiento de los servicios de transporte marítimo en el país son más intensas que nunca y requieren una importancia especial en el presupuesto nacional.

El transporte marítimo es un sector de gran importancia en el desarrollo del país. Las demandas de los usuarios son cada vez más exigentes y requieren una mayor inversión en infraestructura y servicios.

PARTE II

«NORMATIVAS SECTORIALES RELACIONADAS CON EL BORDE COSTERO»

NORMATIVAS SECTORIALES RELACIONADAS CON EL BORDE COSTERO

“LA LEY GENERAL DE PUERTOS Y LOS PLANES MAESTROS”

Sr. Claudio Hohmann Barrientos
Subsecretario de Transportes

En primer lugar quiero agradecer la invitación a este Seminario, como también, la oportunidad que me han brindado para pronunciar estas palabras, en un momento de nuestro desarrollo en que las demandas por el uso del borde costero por parte de las diversas actividades que lo requieren, son las más intensas que ha conocido el país y también en un momento en que el desarrollo portuario adquiere una importancia que trasciende el ámbito sectorial de transportes, exhibiendo en estos años un extraordinario dinamismo.

Como es sabido, la apertura de la economía chilena al comercio exterior ha significado un gran aumento de la actividad portuaria. En los últimos 15 años el volumen de carga transferido en los puertos de uso público prácticamente se triplicó, mientras durante los 15 años previos se mantuvo aproximadamente constante. Este enorme aumento de la demanda ha sido absorbido principalmente gracias a importantes mejoras en la eficiencia operacional de los puertos chilenos, que han alcanzado excelentes niveles de rendimiento, lo que ha permitido postergar más allá de lo nadie creía posible las inevitables inversiones que requiere un sistema sometido a semejantes requerimientos.

La continuidad del proceso de desarrollo económico basado en la apertura al comercio exterior plantea ahora el desafío de seguir aumentando la capacidad portuaria, en una segunda etapa que necesariamente se caracterizará por la modernización de la tecnología y la ampliación de la infraestructura portuaria.

Para acometer este desafío, existe hoy un amplio consenso respecto a la necesidad de efectuar una profunda reforma al sector portuario con el fin de ponerlo a tono con las exigencias de la nueva etapa de desarrollo que vive el país.

Es claro que no existen en la actualidad normas coherentes que reglamenten la actividad portuaria, salvo en lo que se refiere a los puertos estatales que administra la Empresa Portuaria de Chile, los que están regidos por el Estatuto Orgánico de dicha empresa y que estarán regidos en el futuro por la Ley de Modernización del Sector Portuario Estatal, proyecto que esta semana deberá ver la Sala de la Cámara de Diputados y que seguramente iniciará su trámite en el Senado en el mes de agosto.

La actual situación legal del sector portuario permite distinguir sólo dos tipos de puertos a saber:

- Puertos estatales de uso público administrados por la Empresa Portuaria de Chile; y
- Puertos privados autorizados por medio de concesiones.

Hay que considerar que si bien es cierto las normas legales aplicables a cada caso son distintas, ellas deberían estar enmarcadas dentro de los conceptos generales de las Políticas de Desarrollo Portuario y de Uso de Borde Costero, al tratarse de un esquema que es necesario regular y reglamentar en forma sistemática y coherente, toda vez que se desarrolla sobre una parte del sector del territorio nacional que no merece distinguirse, como es el borde costero.

Al respecto, nos parece de la máxima importancia la búsqueda de criterios adecuados de asignación o reserva del borde costero para las distintas funciones y actividades que compiten por su uso.

Estos criterios, en el mediano plazo, deberían potenciar la construcción de nuevos puertos a lo largo del país, o la ampliación de los existentes, manteniendo un equilibrio entre el cuidado del medio ambiente y el crecimiento sostenido.

El sector portuario enfrenta en nuestro país una complejidad adicional: no siempre resulta factible encontrar un área para la construcción de nuevos puertos o incluso para la ampliación de los ya existentes, pues como primer requisito se requiere que el lugar presente condiciones para la operación portuaria, y éstas en nuestro país no se dan fácilmente. Cuando existen condiciones favorables para la actividad portuaria se debe contar con una concesión marítima para estos fines, pero el borde costero es un recurso escaso, que el Estado debe administrar en forma eficiente, entregándolo en concesión a privados o en destinación a entidades públicas para la realización de actividades que maximicen la rentabilidad social. En otras palabras, el uso del borde costero para fines portuarios compite hoy con diversos otros usos, tales como el desarrollo turístico, la pesca, las reservas ecológicas, por nombrar algunas.

¿Cómo asignar entonces el uso del borde costero, de forma que ello resulte lo más conveniente para el país en el corto, mediano y largo plazo?

Desde luego, se hace necesario contar con un sistema eficiente y eficaz de asignación, de manera tal que no privilegie arbitrariamente a un sector en desmedro de otro. A mi juicio, la decisión de concesionar un área del borde costero debe ser tomada sobre la base de un proceso institucional orientado a buscar condiciones de máxima competitividad durante el proceso de asignación.

Son estas las premisas básicas que orientan el accionar del Gobierno del Presidente Frei para cumplir cabalmente los principios de equidad y transparencia en las funciones que le competen al Estado.

Para cumplir estas labores es necesario tomar en consideración algunos elementos que hagan compatibles el desarrollo portuario nacional con el cuidado del medio ambiente. En primer lugar, la actividad portuaria supone el uso intensivo de las vías de acceso, las que a su vez están tensionadas por la propia dinámica de las ciudades en las que éstos se insertan y el aumento de la tasa de motorización. Ello genera externalidades, especialmente en los accesos al puerto y contaminación ambiental. Las características y magnitud de las externalidades pueden variar notablemente de un lugar a otro, con lo que la competencia entre puertos se puede ver notablemente distorsionada, si no se cuenta con mecanismos adecuados que permitan su internalización.

En segundo término, la relación ciudad-puerto, tan determinante en el potencial competitivo de mediano y largo plazo, no ha tenido un tratamiento formal en la gestión del espacio urbano a través de los Planos Reguladores Comunales o Intercomunales. Esto quiere decir que no ha habido en el país una vinculación orgánica entre el desarrollo urbano y el portuario, causa fundamental del desarrollo inorgánico de muchas de las ciudades-puertos del país.

Además, la mayoría de nuestros puertos están enclavados en áreas urbanas, existiendo una severa limitación a su expansión, toda vez que la zona aledaña a los recintos generalmente tiene otros usos ya consolidados. No obstante que siempre es posible crear explanadas mediante rellenos, estas soluciones resultan ser de un costo prohibitivo en un borde costero de perfil abrupto como el nuestro.

Un factor que se convierte en una importante barrera de entrada a los inversionistas privados interesados en el negocio portuario es el hecho objetivo de que Chile es un país que cuenta con un número escaso de bahías naturales, por lo que se ha debido construir bahías artificiales para el desarrollo de algunos de los complejos portuarios. Esto da origen a la existencia de fuertes economías de escala en la etapa de construcción de la infraestructura portuaria. De hecho, la mayor parte de las mismas son explotadas por la Empresa Portuaria de Chile.

En síntesis, el fomento e impulso del sistema portuario deberá hacerse en forma planificada y coordinada, en el sentido de impedir un crecimiento desordenado, inorgánico y no programado que afecte negativamente a otras actividades que se desarrollan en los sectores costeros y que muchas veces compiten por las mismas áreas.

El desafío se plantea, entonces, en términos de determinar las potencialidades existentes en el litoral a lo largo del país, para lo cual se debe conocer en forma detallada las características del mismo. Con este fin se está desarrollando un estudio cuyo principal objetivo es proponer cuáles son las áreas costeras disponibles que han de reservarse para el desarrollo de futuros puertos, decisión que debe ser tomada por la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero considerando la mayor rentabilidad social que cada uno de los posibles usos alternativos de esas localizaciones puede significar al país.

Claramente, en no pocos casos se puede vislumbrar que uno de los aspectos más relevantes para el desarrollo de futuras inversiones portuarias será la correcta cuantificación y evaluación de las externalidades positivas y negativas que estos proyectos generen.

En estos momentos el Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transportes, está llevando a cabo la ejecución de un manual de cuantificación de externalidades. Este deberá tratar temas tan diversos como: la calidad del aire y de las aguas, la evaluación de la flora y fauna acuática y terrestre, del suelo y el subsuelo, etc. De esta manera, en el futuro se deberían considerar todas las etapas de evaluación contenidas en el manual de cuantificación de externalidades, al momento de otorgar la concesión del borde costero respectiva para un proyecto de desarrollo portuario, ya sea de una nueva concesión o de una ampliación.

Lo anterior será posible en la medida que exista un acuerdo a nivel político para que el cumplimiento de las exigencias del manual antes citado se convierta en un requisito obligatorio para cualquier solicitud de concesión de borde costero. En este escenario, cualquiera que fuere el procedimiento de otorgamiento de las concesiones, se debería en forma explícita solicitar el cumplimiento de los requisitos definidos en el manual para la evaluación de la petición de concesión del borde costero.

Al respecto, debe considerarse una reestructuración del procedimiento de concesionamiento del borde costero, que en la actualidad es realizado por la Subsecretaría de Marina. Para ello estamos desarrollando una propuesta que incorpore la exigencia de presentar, por parte de los interesados, un plan maestro de inversiones para cada uno de los puertos existentes y para aquellos que se construyan en el futuro en el país.

El concepto de plan maestro portuario se define como un plan territorial, en el cual se delimitan las áreas marítimas y terrestres comprometidas para el desarrollo previsto de un puerto o terminal, que le permita atender eficientemente la demanda por sus servicios, con un horizonte de 20 años y periódicamente actualizado. Al contar con este instrumento se pretende conocer anticipadamente la evolución del proyecto portuario en el largo plazo, en forma estructurada y comparable, para que en el caso de existir más de una petición de concesión sobre una misma área costera, la autoridad cuente con un procedimiento objetivo que ayude en la toma de decisión de dicha asignación.

Esta idea ha sido incorporada al anteproyecto de Ley General de Puertos, cuerpo legal que establece un marco general para el sector portuario, ya sea que se trate de puertos administrados por el sector público o privado. Una parte esencial de este proyecto es la definición de un procedimiento expedito para la génesis y desarrollo de un proyecto portuario, con el fin de eliminar trabas y hacer coherente todo el sistema que permita al sector privado impulsar la construcción de nuevos puertos en el país.

El proyecto de ley referido pretende abordar algunos aspectos esenciales de la actividad portuaria que actualmente no tienen un tratamiento adecuado en la legislación vigente, a saber:

- El establecimiento de un sistema especial de habilitación de puertos para procurar la expansión racional de nuevos puertos o ampliaciones de los existentes.
- El establecimiento de condiciones de estabilidad para las inversiones, minimizando los riesgos que atenten contra el retorno de dichas inversiones, esto con el fin de impulsar la participación del sector privado en el desarrollo portuario.
- El establecimiento de medidas especiales para proteger la libre competencia en el sector portuario.
- El establecimiento de las condiciones necesarias para proteger el medio ambiente.

En todas estas materias es preciso establecer reglas claras que den seguridad y resguardos específicos a las inversiones, que en el caso portuario son cuantiosas. Por ejemplo: es necesario establecer normas especiales para coordinar la tramitación de concesiones marítimas para puertos; condiciones más claras para la facultad del Estado de ejercer su derecho a caducar las concesiones marítimas; es urgente definir el campo de acción de las autoridades intervinientes y establecer un sistema de fiscalización y supervisión; debe establecerse normas sobre tarificación, en los casos en que es necesaria la regulación. Todo esto es necesario para superar la precariedad del actual sistema en el cual el Estado tiene facultades que incluso le permiten caducar las concesiones marítimas que sustentan un puerto, sin expresión de causa alguna. Aunque esta facultad no ha sido ejercida, es obvio que su propia existencia afecta el desarrollo de inversiones en el ámbito portuario.

Podemos decir aquí con satisfacción que ya se cuenta con un borrador de anteproyecto de Ley General de Puertos que ha sido preparado en conjunto con los técnicos y especialistas de los distintos ministerios involucrados, y que se encuentra en un estado de avance suficiente para ser conocido formalmente por los Ministros a quienes corresponde opinar sobre el tema. Nos interesa, por supuesto, conocer la opinión de los diversos sectores involucrados en el sector portuario, por lo que una vez acordados los aspectos básicos del proyecto, se iniciará un proceso que garantice la debida participación de todos ellos.

Quisiera finalizar esta presentación reiterando lo que son las bases programáticas del Gobierno en materia portuaria. Ellas contemplan generar condiciones de competencia entre puertos, evitando subsidios cruzados. El Estado no hará más inversiones en nuevos puertos transfiriendo al sector privado la responsabilidad de invertir en su desarrollo y modernización tecnológica. Esta política ya está dando origen a nuevas demandas en el ámbito portuario que todos conocen. Por eso, nos parece que este Seminario se está realizando en un momento muy oportuno, para tratar materias que son por su propia naturaleza extraordinariamente complejas, pero que deben abordarse si se desea que nuestro país aproveche la oportunidad histórica que tiene de dar un salto hacia adelante, utilizando lo mejor que tiene de la mejor manera, para darle a nuestro pueblo mejores niveles de vida y más equidad en el reparto de los beneficios del desarrollo. Ese es el compromiso que ha asumido el Gobierno del Presidente Frei y ningún sector deberá excluirse de aportar lo suyo al cumplimiento de esta gran tarea.

NORMATIVAS SECTORIALES RELACIONADAS CON EL BORDE COSTERO

“LA NORMATIVA PESQUERA”

Sr. Patricio Bernal Ponce
Subsecretario de Pesca

INTRODUCCION.

La zona costera, utilizando cualesquiera de las definiciones disponibles, es un recurso natural escaso. Hablar de zona costera implica reconocer la existencia de un complejo sistema natural, con características y funcionalidad propias en las que participan una multiplicidad de factores naturales en fuerte interacción con factores artificiales creados por el hombre. Algunos datos: se estima que el año 2000 más del 75% de la humanidad habitará a menos de 60 Km. del borde costero; si consideramos como zona costera su extensión mar adentro hasta el borde de la plataforma continental (LOICZ/IGBP), el 95% de la pesca mundial proviene de la zona costera; la terrazas litorales y la zona costera marina representan el 3% y 5% respectivamente de la superficie del planeta, sin embargo dan cuenta del 25% de la bioproducción global.

Las características naturales de su extensa zona costera, sitúan a Chile como uno de los países más privilegiados del mundo en términos del aprovechamiento actual y potencial de los recursos renovables que ella alberga. La gran extensión de la zona costera en nuestro país, ha influido para que hasta muy recientemente los conflictos inherentes a su uso no fueran evidentes a nivel nacional. Hoy, sin embargo, la situación es diferente y se caracteriza por las crecientes demandas de uso de la zona costera que se generan por parte de diferentes sectores económicos y agentes sociales. Esta nueva situación ha sido y es gatillada en gran medida por factores y expectativas asociadas a la fase de desarrollo económico que vive el país.

La zona costera de Chile alberga una alta diversidad y abundancia de recursos hidrobiológicos, los que por décadas han sustentado distintos niveles de explotación, principalmente por parte de las comunidades ribereñas. En los últimos 30 años, la actividad pesquera extractiva muestra un gran crecimiento orientado hacia el comercio exterior. En la última década esto ha ido aparejado de un aumento en la diversificación de los productos pesqueros, incluyendo un aumento en el valor de los productos. Esta tendencia ha puesto en riesgo de sustentabilidad a muchas de las pesquerías ribereñas y ha obligado al estado a intervenir por medio de regulaciones pesqueras.

Un nuevo factor de uso del borde costero, que se ha hecho presente en el último decenio, es el fuerte desarrollo de la acuicultura. Esta actividad, aunque presente en Chile desde el siglo pasado, se ha desarrollado en forma exponencial gracias a las extraordinarias ventajas que posee el país en cuanto a diversidad y aptitud de sus ambientes costeros. Cabe hacer especial mención de la industria salmonicultora, que representando solo el 1,3 % de la producción pesquera en Ton. da cuenta de un 31% del valor total de las exportaciones del sector pesquero.

Dada la importancia que hoy reviste la coordinación de acciones de integración, a nivel nacional, para el diseño y aplicación de un plan de manejo integrado de nuestra zona costera, se exponen aquí 3 aspectos importantes relacionados al sector pesquero público:

1) La Normativa Pesquera (extractiva, deportiva, acuicultura, etc.) nacional y su ámbito de aplicación en la zona costera;

2) El estado de situación de la actividad pesquera nacional, y

3) Acciones y proposiciones para avanzar en el desarrollo del sector pesquero y en el manejo integrado de la zona costera.

1. NORMATIVA PESQUERA NACIONAL Y SU AMBITO DE APLICACIÓN.

A) LEYES QUE CONFORMAN LA LEGISLACION PESQUERA NACIONAL.

-D.F.L. N° 5 de 1983.

Se refiere a las funciones y atribuciones del **Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción** sobre el Sector Pesquero. Se establece que el Ministerio de Economía es la Secretaría de Estado a través de la cual se fijarán las políticas básicas que servirán para dirigir y coordinar las actividades que corresponde realizar al Estado, en relación con el sector pesquero nacional (artículo 12°). Se establecen las funciones y facultades del Ministerio en el sentido mencionado (artículo 14°). Se señalan las facultades del Subsecretario de Pesca (artículo 17°), de la **Subsecretaría de Pesca** (artículos 18° y 19°), del Director Nacional del Servicio Nacional de Pesca (artículo 28°) y del **Servicio Nacional de Pesca** (artículos 29°, 30° y 33°). Por otra parte, el DFL. N° 1 de 1992, modificó la estructura orgánica de la Subsecretaría y del Servicio.

-D.S. N° 430 (28 de septiembre de 1991).

Ley General de Pesca y Acuicultura.

Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892 de 1989 y sus modificaciones (Leyes N° 19.079 y N° 19.080, ambas de 1991). Entre los aspectos institucionales, además de la participación del Ministerio, de la Subsecretaría y del Servicio, la ley crea organismos auxiliares, denominados **Consejos de Pesca** (Título XII), que contribuirán a: a) hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel nacional (**Consejo Nacional de Pesca**); b) hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel zonal (**Consejos Zonales de Pesca**); y c) identificar los problemas del sector pesquero en el nivel regional, debatirlos y elaborar propuestas de solución (**Consejos Regionales de Pesca**).

B) AMBITO DE APLICACION DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA.

Conforme a lo dispuesto en su artículo primero, a las disposiciones de esta ley queda sometida: a) la preservación de los recursos hidrobiológicos; b) la actividad pesquera extractiva; c) la actividad de acuicultura; d) las actividades de investigación pesquera; e) la actividad de pesca deportiva; y f) las actividades pesqueras de procesamiento, transformación, almacenamiento, transporte y comercialización de recursos hidrobiológicos.

El ámbito de aplicación se extiende a: a) las aguas terrestres; b) **Aguas interiores**; c) **Mar Territorial**; d) Zona Económica Exclusiva (ZEE); y e) en las áreas adyacentes a la ZEE sobre las que exista o pueda llegar a existir jurisdicción nacional de acuerdo con las leyes y tratados internacionales.

C) FACULTADES DE CONSERVACION DE RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 3°, 4° y 6° de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), el **Ministerio de Economía y la Subsecretaría de Pesca se encuentran facultados para adoptar prohibiciones o medidas de administración de recursos hidrobiológicos.**

- **El Ministerio de Economía**, en cada área de pesca e independientemente del régimen de acceso a que se encuentre sometida, mediante **decreto supremo fundado**, con informe técnico de la Subsecretaría y comunicación previa al Consejo Zonal de Pesca que corresponda, **podrá establecer una o más de las siguientes prohibiciones o medidas de administración de recursos hidrobiológicos** (LGPA, artículo 3°): a) Veda biológica; b) Prohibición de captura temporal o permanente de especies protegidas por convenios internacionales de los cuales Chile es parte; c) Fijación de cuotas anuales de captura por especie en un área determinada; d) Declaración de áreas específicas y delimitadas que se denominarán **Parques Marinos**; y e) Establecimiento de porcentaje de desembarque de especies como fauna acompañante.

Dentro de las facultades de administración de los recursos hidrobiológicos, se destacan los **parques marinos**, que constituyen áreas acuáticas protegidas. Están definidos como áreas específicas y delimitadas, destinadas a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelar áreas que aseguren la mantención y diversidad de especies hidrobiológicas, como también aquella asociadas a su hábitat. **Los Parques Marinos quedarán bajo tuición del Servicio Nacional de Pesca (SERNAP) y para la declaración se consultará a los Ministerios que corresponda.**

Además, el Ministerio podrá excepcionalmente, por **decreto supremo fundado**, previo informe técnico de la Subsecretaría, establecer **vedas extraordinarias o prohibiciones de captura**, referidas a áreas específicas, en el evento de fenómenos oceanográficos, en un área o pesquería determinada, que causen daño a una o más especies (LGPA, artículo 6°).

- **La Subsecretaría de Pesca**, en toda área de pesca e independientemente del régimen de acceso a que se encuentre sometida, mediante **resolución fundada**, previo informe técnico del Consejo Zonal de Pesca que corresponda, podrá establecer una o más de las siguientes **prohibiciones o medidas de administración de los recursos hidrobiológicos** (LGPA, artículo 4°): a) Fijación de tamaños mínimos de extracción por especie en un área determinada y sus márgenes de tolerancia, y b) Fijación de las dimensiones y características de las artes y los aparejos de pesca.

- Además de las facultades señaladas precedentemente, en el área de reserva artesanal, el Ministerio podrá establecer las siguientes otras medidas, por **decreto supremo del Ministerio**, previos **informes técnicos de la Subsecretaría** y del Consejo Zonal de Pesca respectivo (LGPA, artículo 48°): a) Vedas extractivas por especie en un área determinada; b) Determinación de **reservas marinas**; c) Medidas para la instalación de colectores u otras formas de captación de semillas en bancos naturales de recursos hidrobiológicos, quedando igualmente prohibido efectuar actividades pesqueras extractivas en contravención a ellas; d) **Áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos**; y e) Aplicación a las unidades de pesquería de recursos bentónicos que alcancen el estado de plena explotación un sistema denominado **«Régimen Bentónico de Extracción»**, consistente en la fijación de una cuota total de extracción y en la asignación de cuotas individuales de extracción.

Entre las medidas de la LGPA mencionadas, se destacan:

+ **Reservas Marinas**: definida (artículo 2°, N° 43) como área 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 podrá efectuarse en ellas actividades extractivas por períodos transitorios previa Resolución fundada de la Subsecretaría. Las Reservas Marinas podrán establecerse por **Decreto Supremo del Ministerio** previo **informes técnicos de la Subsecretaría de Pesca** y del Consejo Zonal de Pesca (48°, letra b).

+ **Áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos**: consiste en asignar el manejo, en un sector de la costa, de los recursos hidrobiológicos allí existentes a una organización local de pescadores artesanales, legalmente constituida, para que realicen una explotación controlada. Las áreas serán

entregadas por el SERNAP, a través de un convenio de uso, previa aprobación por parte de la **Subsecretaría** de un proyecto de manejo y explotación del área solicitada. Para estos efectos, el Servicio solicitará la **destinación** correspondiente al **Ministerio de Defensa Nacional**. El reglamento determina las condiciones y modalidades de los términos técnicos de referencia de los proyectos de manejo y explotación, las instituciones que los efectuarán y los antecedentes que deben proporcionarse en la solicitud.

D) ACTIVIDAD PESQUERA EXTRACTIVA

La LGPA define la «actividad pesquera extractiva» (artículo 2°, N° 1) como «**actividad pesquera que tiene por objeto capturar, cazar, segar o recolectar recursos hidrobiológicos. En este concepto no quedarán incluidas la acuicultura, la pesca de investigación y la deportiva.**»

La actividad pesquera extractiva se puede clasificar en:

- **Pesca industrial**, esto es, aquella realizada por personas que no reúnan la calidad de armador o pescador artesanal, en cuando a que las naves que se operan excedan las 50 Toneladas de Registro Grueso.

- **Pesca artesanal**, aquella realizada por pescadores artesanales con hasta dos naves que tengan una eslora inferior a 18 metros y que en conjunto no excedan de 50 Toneladas de Registro Grueso.

La ley contempla la aplicación de **distintos regímenes de acceso a las pesquerías, a través de los cuales el Estado regula el ingreso de los particulares**, en función del nivel de explotación de las mismas, tanto respecto de la pesca industrial como artesanal.

E) OTORGAMIENTO DE AUTORIZACIONES DE PESCA PARA LA ACTIVIDAD PESQUERA EXTRACTIVA.

- Autorizaciones de Pesca.

La **Subsecretaría de Pesca** es el organismo público facultado para otorgar la **autorización de pesca**, que es el acto administrativo mediante el cual se faculta a una persona natural o jurídica, por tiempo indefinido, para realizar actividades pesqueras extractivas con una determinada nave, condicionada al cumplimiento de las obligaciones que en la respectiva resolución se establezcan (LGPA, artículo 2°, N° 11).

- Regímenes de Acceso a las Unidades de Pesquerías.

La LGPA, además de regular las pesquerías a través de las medidas de administración pesquera, tratándose de la actividad pesquera industrial, establece cuatro **regímenes de pesca**:

a) Régimen General de Acceso. El artículo 14° dispone que en el mar territorial, con excepción del área de reserva para la pesca artesanal, en la zona económica exclusiva de la República, existirá un régimen general de acceso a la actividad pesquera extractiva industrial, en aquellas pesquerías que no se encuentren declaradas en los regímenes de plena explotación, en pesquerías en recuperación o de desarrollo incipiente.

b) Régimen de Plena Explotación, es aquel que se aplica a aquellas pesquerías que han alcanzado el estado de plena explotación, esto es, cuando la pesquería llega a un estado de explotación tal que, con la captura de las unidades extractivas autorizadas, ya no existe superávit en los excedentes productivos de la especie hidrobiológica. El procedimiento para declarar una unidad de pesquería en estado de plena explotación se encuentra en el artículo 21°.

c) **Régimen de Pesquería de Desarrollo Incipiente**, es aquel aplicable a las pesquerías demersales o bentónicas sujetas al régimen general de acceso, en la cual se puede fijar una cuota global anual de captura, en que no se realice esfuerzo de pesca o éste se estime en términos de captura anual de la especie objetivo menor al diez por ciento de dicha cuota y respecto de la cual haya un número considerable de interesados por participar en ella. El procedimiento para declarar una unidad de pesquería en estado de desarrollo incipiente se encuentra en el artículo 40°.

d) **Régimen de Pesquería en Recuperación**, que es aplicable a las pesquerías que se encuentran sobreexplotadas y sujetas a vedas extractivas, de a lo menos tres años, con el propósito de su recuperación, y en las que sea posible fijar una cuota global anual de captura. El procedimiento para declarar una unidad de pesquería en estado de desarrollo incipiente se encuentra en el artículo 39°.

F) ACTIVIDAD PESQUERA ARTESANAL.

- Área de reserva para la pesca artesanal.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 47° de la LGPA, se reserva a la pesca artesanal el ejercicio de las actividades pesqueras extractivas en una franja del mar territorial de cinco millas marinas medidas desde las líneas de base normales, a partir del límite norte de la República y hasta el paralelo 41°28,6" de latitud sur, y alrededor de las islas oceánicas. También se reservan a la pesca artesanal, las aguas interiores del país.

- Ejercicio de la actividad pesquera industrial en área de reserva a la pesca artesanal.

El mismo artículo 47° establece que se podrá autorizar el ejercicio de la pesca industrial en el área de reserva a la pesca artesanal, mediante **resolución de la Subsecretaría**, previo informe técnico debidamente fundamentado del Consejo Zonal de Pesca que corresponda. Los requisitos para que se pueda autorizar el desarrollo de esta actividad son: a) que en una o más zonas específicas dentro de estas áreas no se realice pesca artesanal; b) en el caso que se realice pesca artesanal, que sea posible el desarrollo de actividades extractivas por naves industriales que no interfieran con la actividad artesanal, y c) que la autorización sea transitoria.

- Régimen de acceso a la actividad pesquera artesanal.

El régimen de acceso de la pesca artesanal es el de **libertad de pesca**, para lo cual los pescadores artesanales y sus embarcaciones deben inscribirse en el **Registro Pesquero Artesanal que lleva el SERNAP**, respecto de la región y recursos hidrobiológicos a capturar. Cuando una pesquería artesanal alcanza el régimen de plena explotación la Subsecretaría de Pesca debe dictar una resolución, previo informe técnico fundado del Consejo Zonal respectivo, que cierre transitoriamente el acceso a dicha pesquería (LGPA, artículo 47°, inciso cuarto).

G) ACTIVIDADES DE ACUICULTURA.

La acuicultura es la actividad que tiene por objeto la producción de recursos hidrobiológicos organizada por el hombre (LGPA, artículo 2°, N° 3).

- Concesiones de Acuicultura.

Conforme a la definición en la LGPA, **concesión de acuicultura** es el acto administrativo mediante el cual el **Ministerio de Defensa Nacional** otorga a una persona los derechos de uso y goce, por

tiempo indefinido, sobre determinados bienes nacionales, para que ésta realice en ellos actividades de acuicultura (artículo 2º, N° 13). La ley establece que en las **áreas de playas de mar, terrenos de playa 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 de más de cien 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, las que se registrarán sólo por las disposiciones de este título y sus reglamentos (artículo 67º). En el inciso segundo se señala que «en los ríos no comprendidos en el inciso primero, la facultad de otorgar **concesiones de acuicultura** se ejercerá sólo sobre la **extensión en que estén afectados por las mareas** y respecto de los mismos bienes o sectores allí indicados.»

- Áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura.

Las áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura corresponden a sectores geográficos donde, **en forma no excluyente** con otras actividades económicas, se podrán realizar este tipo de actividades. Conforme al artículo 67º de la LGPA, será de responsabilidad de la **Subsecretaría** la elaboración de los estudios técnicos para la determinación de las áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura, con la **debida consulta a los organismos encargados de los usos alternativos de esos terrenos o aguas**, considerando especialmente la existencia de recursos hidrobiológicos o de aptitudes para su producción (aspectos geomorfológicos principalmente) y la protección del medio ambiente. Se considerarán también las actividades pesqueras extractivas artesanales y sus comunidades, los canalizos de acceso y salida de puertos y caletas, las áreas de fondeo de la escuadra nacional y de ejercicios navales, las áreas de desarrollo portuario, los aspectos de interés turístico (claramente definidos) y las áreas protegidas que constituyen Parques Nacionales, Reservas y Monumentos Nacionales.

- Procedimiento para el otorgamiento de concesiones de acuicultura.

Las personas que deseen obtener concesiones de acuicultura deberán solicitarlo por escrito a la **Subsecretaría de Pesca** (LGPA, artículo 76º). La Subsecretaría deberá verificar, previo informe técnico del **SERNAP**, el cumplimiento del Reglamento relativo a las medidas de protección al medio ambiente (D.S. N° 427, de 1989, y Reglamento de limitación de áreas, D.S. N° 550, de 1992, ambos del Min. Ecom.) y si el área se sobrepone, en forma total o parcial, a una o más concesiones de acuicultura ya otorgadas o en trámite (LGPA, artículo 78º). Una vez efectuado este trámite, la Subsecretaría deberá remitir los antecedentes al **Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina**, con su correspondiente informe técnico (LGPA, artículo 79º). **El otorgamiento de la concesión de acuicultura le corresponderá al Ministerio de Defensa Nacional, mediante la dictación de una resolución por el Subsecretario de Marina** (LGPA, artículo 80º).

H) PESCA DEPORTIVA

La pesca deportiva es aquella actividad pesquera realizada por personas naturales, nacionales o extranjeras, que tiene por objeto la captura de especies hidrobiológicas en aguas terrestres, aguas interiores, mar territorial o zona económica exclusiva, sin fines de lucro y con propósito de deporte, recreo, turismo o pasatiempo, y que se realiza con un aparejo de pesca personal apropiado al efecto. Por decreto del Ministerio de Economía, previo informe técnico de la Subsecretaría, se establecerán los aparejos de pesca personales que calificarán a estos efectos como propios de la pesca deportiva, considerándose a los demás como de pesca artesanal o industrial (LGPA, artículo 103º). La LGPA establece, además, que mediante decreto del Ministerio, previo informe técnico de la Subsecretaría, se podrá establecer, entre otros, las áreas habilitadas para esta actividad (artículo 105º).

2. SITUACION ACTUAL DE LA ACTIVIDAD PESQUERA NACIONAL.

- Exportaciones del Sector Pesquero Nacional.

Durante 1995, el país exportó por concepto de recursos pesqueros, un total de 1.792.000 toneladas aproximadamente, cuyo valor alcanzó los 1.782 millones de dólares, con un valor unitario de \$ 994 USD/Ton., situándolo en el cuarto lugar de importancia con respecto a otras áreas económicas del país, como son la minería, y los sectores agropecuario y forestal.

Dentro del sector pesquero, los productos provenientes del sector industrial, son los que poseen la mayor participación en las exportaciones, con 838 millones de dólares, lo que representa el 47%, siguiendo el sector acuícola (acuicultor) y artesanal, con un 31% y 22% respectivamente (Tabla 1).

Tabla 1. Participación de los sectores productivos en las exportaciones de recursos pesqueros.

SECTOR	PARTICIPACION %	VALOR MM U\$	MM U\$/TON PROMEDIO
INDUSTRIAL	47	838	556
ACUICOLA	31	552	5.328
ARTESANAL	22	392	2.143
TOTAL	100	1.782	994

- Mano de Obra.

Según encuesta realizada durante 1992, la estimación de empleo total del sector pesquero nacional, fue de 516.000 personas que laboran en forma directa o indirecta, siendo el sector pesquero artesanal el más importante, con un total 446.500 empleos (Tabla 2).

Tabla 2. Estimación del empleo total en el sector pesquero (1992).

SECTOR	PERMANENTES	INDIRECTO Y EVENTUALES	TOTAL
INDUSTRIAL	41.242	11.115	52.357
ACUICOLA	12.859	3.841	16.700
ARTESANAL	46.500	400.000	446.500
TOTAL	100.601	414.956	515.557

- Flota Pesquera.

El total de naves que actualmente operan en el país, en las diferentes unidades de pesquerías, alcanza a 12.744 embarcaciones, de las cuales alrededor de 700 son de carácter industrial y 12.000 embarcaciones artesanales, estas últimas con un rango de eslora que fluctúa entre los 4 a 18 metros (Tabla 3).

Tabla 3. Número de embarcaciones pesqueras (1995).

SECTOR	FLOTA
INDUSTRIAL	699
ARTESANAL	12.045
TOTAL	12.744

- Asentamientos Artesanales

De acuerdo a antecedentes entregados por el Servicio Nacional de Pesca, durante 1995 se registró un total de 230 puntos de desembarques artesanales a lo largo del país. Si bien estos centros de desembarque han registrado operación en años anteriores, además deben existir unos 70 centros que poseen actividad temporal o que no han sido registrados a la fecha, de los cuales una gran cantidad está asociado a asentamientos humanos permanentes. En este contexto, el Estado ha venido realizando un apoyo fundamental a este sector, en construcción de obras, en las que sólo en 1995, se invirtió un total de 4.000 millones de pesos.

- Acuicultura

La superficie utilizada por las concesiones de acuicultura otorgadas en porciones de agua y fondo refleja que es una pequeña proporción, el 0,09 % del mar territorial (9.479.400 hectáreas) o 1,1% de la correspondiente a la zona delimitada por la primera milla marina (ca. 789.950 hectáreas), respectivamente, en contraste con la importancia económica que ésta tiene, según se evidencia en las siguientes Tablas:

Tabla 4. Superficie de concesiones de porción de agua y fondo autorizadas a junio de 1996.

GRUPO	HECTAREAS
ALGAS	1795
MOLUSCOS	2180
SALMONIDOS	4658
TOTAL	8633

Tabla 5. Indicadores de rendimiento comercial por hectárea de concesión de acuicultura otorgada (al año 1995).

GRUPOS	Ton. exportadas / Há.	Miles de US\$ Exportadas /Há.
ALGAS	2.44	24.8
MOLUSCOS	0.9	8.37
SALMONIDOS	20.11	102.56

En consecuencia, es necesario resaltar que la acuicultura es una actividad relativamente nueva que se abre camino entre otros sectores productivos, aportando positivamente al país en el ámbito económico y social, con un notable rendimiento por unidad de superficie.

3. ACCIONES Y PROPOSICIONES PARA AVANZAR EN EL DESARROLLO DEL SECTOR Y EN EL MANEJO INTEGRADO DE LA ZONA COSTERA.

El sector pesquero (pesca extractiva, pesca deportiva, acuicultura, etc.), que contribuye en forma significativa al desarrollo económico nacional, enfrenta los siguientes desafíos en torno al ordenamiento de sus actividades en la zona costera:

- Desafíos al interior del sector pesquero.

Entre los instrumentos, medidas o materias sobre las cuales el sector público pesquero está desarrollando acciones o proposiciones, están:

a) Areas de manejo y explotación de recursos bentónicos.

Esta medida involucra el desarrollo de un instrumento innovativo para un manejo comunitario de bancos naturales de recursos hidrobiológicos y su ambiente en la zona costera. El Estado, por intermedio del SERNAP, solicita la destinación de áreas al Ministerio de Defensa, las que son entregadas a organizaciones de pescadores artesanales. Durante 1995 se publicó el reglamento respectivo (DS. N° 355, 26 de agosto de 1995), que, entre otros requisitos para el otorgamiento de áreas de manejo, exige: a) un estudio de la situación base del área y b) un plan de manejo y explotación del área. Hoy se trabaja en definir las consideraciones técnicas para la elaboración del estudio y del plan de manejo y explotación. Además, en una primera fase, se está identificando las áreas a nivel regional.

Esta medida de administración, entre otros resultados, permitirá, generar una importante base de datos con lo cual se podrá mejorar la información actualmente disponible para el manejo adecuado de los recursos hidrobiológicos bentónicos, así como para el manejo integrado de la zona costera. En este sentido, es necesario diseñar e implementar un sistema de manejo de estos datos y coordinar las formas de utilización de la información generada. Además, se requiere, entre otros, fortalecer el nivel de participación y organización de las comunidades de pescadores artesanales para acceder a este instrumento y optimizar los resultados esperados.

b) Areas acuáticas protegidas.

Los **parques marinos** y las **reservas marinas** representan medidas de administración de los recursos hidrobiológicos y su ambiente, y, a diferencia de otras medidas tradicionales de administración utilizadas en el sector pesquero, que se aplican a poblaciones biológicas explotadas, lo esencial es su carácter ecosistémico. Estas dos figuras jurídicas contempladas en la ley (LGPA) **tienen calidad de áreas protegidas**, en el sentido de representar áreas geográficas delimitadas, designadas, reguladas y administradas para alcanzar objetivos específicos de conservación. En esencia, estas medidas son aplicables con mayor factibilidad en la zona costera y principalmente a recursos bentónicos y pelágico-costeros.

Debe destacarse que, de acuerdo a la normativa vigente, otros tipos de áreas protegidas (monumentos naturales, santuarios de la naturaleza, convenios internacionales, etc.) pueden también ser establecidas en la zona costera. Por lo tanto, para lograr un ordenamiento respecto de este tipo de áreas, la creación de cualquier tipo de área acuática protegida deberán realizarse en consulta y coordinación con los organismos competentes del sector público pesquero.

El sector público pesquero está hoy trabajando en la elaboración de las políticas para la creación y funcionamiento de parques marinos y reservas marinas, con un plan de acción que permita avanzar hacia el establecimiento de este tipo de áreas en el corto a mediano plazo. Dado que el país no cuenta hoy con parques marinos o reservas marinas, esto representa una ventaja y oportunidad para diseñar **un sistema integrado de áreas protegidas** y definir funcionalmente la relación de éstas con otras actividades, tanto del sector como de otras actividades económicas, sociales, y culturales. Al momento, está en desarrollo un proyecto financiado por el Fondo de Investigación Pesquera, enfocado en el diseño de un sistema de reservas marinas y de identificación de áreas potenciales en el territorio nacional.

En el contexto de los distintos usos alternativos de la zona costera, estas áreas por cuanto materializan para la Nación la protección actual y futura del patrimonio ambiental primario, deben ser incluidas como **áreas reservadas para el Estado, es decir, de primera prioridad en la asignación de usos**. Esto exige, por tanto, un rápido avance en la definición de áreas y una consideración especial en la asignación de usos de las áreas adyacentes. De este modo, el ejercicio de integración y complementación de actividades en la zona costera es urgente en esta materia.

Por otra parte, la existencia de un sistema de áreas protegidas marinas involucra el desarrollo de programas de investigación, a cargo de instituciones idóneas (públicas o privadas), que permitan verificar la efectividad de las acciones de conservación. En este sentido, el sector público pesquero está buscando los mecanismos para incentivar la participación de estas instituciones en estas medidas.

c) Areas de pesca deportiva.

El sector público pesquero está en proceso de elaboración de las políticas para el desarrollo económico de esta actividad, aún de desarrollo muy incipiente en nuestro país y concentrada en aguas continentales, a pesar de la gran potencialidad para su expansión en la zona costera. En base a estas políticas, se podrán definir las áreas habilitadas para ejercer esta actividad, sin embargo, las áreas protegidas son candidatos muy probables para estos efectos. Esta actividad, que en otros países constituye una industria tanto o más importante que la propia industria pesquera, está muy ligada al sector turismo, además, por lo que se hace necesario compatibilizar y coordinar las acciones en el desarrollo de estas actividades.

d) Areas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura.

En la definición de estas áreas, que corresponden a los sectores geográficos potenciales y **no excluyentes** de otras actividades económicas, se realizó la consulta correspondiente entre los organismos que tienen facultades sobre usos de aguas y relacionados. Cabe destacar que para realizar esta acti-

vidad además se requiere del cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Título VI de la LGPA y sus reglamentos (sobre condiciones y procedimientos para acceder y mantener las concesiones y autorizaciones de acuicultura).

El estado de situación de los reglamentos que regulan las actividades de acuicultura en relación al uso de la zona costera es el siguiente: 1) reglamento sobre medidas de protección del medio ambiente para las actividades de acuicultura: en proceso de tramitación, 2) reglamento sobre procedimientos para la importación de especies hidrobiológicas: publicado DS. N° 96 (4 de mayo de 1996), y 3) reglamento de internación de especies de primera importación: publicado DS. N° 730 (4 de mayo de 1996). En lo particular, el reglamento sobre medidas de protección del medio ambiente para las actividades de acuicultura contendrá medidas regulatorias sobre especificaciones sobre uso de abonos y alimentos, control de efluentes y tratamiento de desechos, monitoreo de la calidad de las aguas y del fondo, niveles máximos de producción total por cuerpo de agua dulce, entre otros.

El estado actual de situación y tareas pendientes, sobre la definición de áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura en el país, se muestran en la **Tabla 6**. Entre los desafíos del sector está, además, el avanzar en las instancias de coordinación interinstitucional para una optimización en la asignación de los usos de las aguas y el control de la contaminación acuática (continental y marina). Para esto, es de especial preocupación del sector el definir normas secundarias de calidad de las aguas, aspecto incompleto en la normativa ambiental vigente en el país.

Tabla 6. Estado de definición de las áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura en zonas marinas.

Región	Resolución SUBPESCA	Publicación D.O.y otros	Informe a SUBMARINA	D.S.(M)	Publicación D.S.(M) D.O.
I	1005/96	SI			
II	404/96	SI	SI		
III	45/93	SI	SI	612/93	SI
IV	530 y 610/92	SI	SI	41/93	SI
V	406/94	SI			
VI	1051/94	SI	SI		
VII	319/95	SI	SI		
VIII	100/93	SI	SI	537/93	SI
IX	115/93	SI	SI	537/93	SI
X	792/92	SI	SI	371/93	SI
XI	1062/92	SI	SI	359/94 y 100/95	SI
XII	62/93	SI	SI	340/94 y 100/95	SI
V (insular)					
XI (Guaitecas)	1052/94	SI	SI		

- La zona costera como unidad de manejo

Una de las mayores dificultades para establecer programas de manejo integrado de zonas costeras es la definición de la unidad de manejo. La zona costera puede ser definida como una interfase entre la tierra y el mar y puede extenderse tierra adentro o mar adentro, dependiendo de los objetivos y necesidades del programa de ordenamiento que se intente. Cualquiera sea la delimitación espacial que se adopte, el programa de manejo deberá ser unificado, reconociendo las plataformas o terrazas litorales, las áreas intermareales, lagunas costeras, y aguas abiertas como un recurso indivisible y funcionalmente relacionado, ubicado entre las montañas y el mar abierto.

En resumen, los límites de la zona costera dependen de consideraciones políticas, administrativas, legales, ecológicas y pragmáticas debido al amplio espectro de usos potenciales y debido a que la zona puede ser afectada por actividades remotas. Una zona costera estrecha, podría ser apropiada si su propósito fuera manejar sólo la línea costera y las áreas intermareales. En cambio, si la preocupación es proteger las hoyas o cuencas hidrográficas comunicadas con el mar, entonces será necesario extender la zona costera tierra adentro, respetando sus límites naturales y no restringiéndose a sus definiciones jurídicas actuales. El caso de la cuenca del río Bío Bío, es un ejemplo claro de como diversas actividades realizadas a enormes distancias de la costa pueden afectar el borde costero y el mar adyacente.

En la Política Nacional de Uso de Borde Costero se define este como el espacio comprendido por los terrenos de playa fiscales ubicados dentro de una franja de 80 metros sobre la más alta marea y las 12 millas de mar territorial. Sin embargo, cualquier plan de manejo integrado de este borde deberá, progresivamente, integrar el manejo de zonas y actividades ubicadas tierra adentro, con lo cual se verán involucradas otras instituciones públicas con competencia funcional en las actividades que allí se realicen.

- Necesidades de integración de competencias funcionales, reforzamiento de la institucionalidad, y de organización y flujo de información para un manejo costero integrado.

El manejo integrado de la zona costera requiere de un proceso de desarrollo institucional multisectorial para mejorar la planificación del desarrollo y la conservación de los recursos costeros a través de la integración de intereses y de cooperación entre instituciones/actividades ligadas al uso de esta zona. En el caso de Chile, el ordenamiento jurídico distribuye competencias sectoriales con responsabilidades parciales en el uso de dicha zona, por lo que hoy, ningún ministerio o institución pública tiene por sí misma la facultad, ni la capacidad técnica para establecer y aplicar una política de uso de la zona costera.

El manejo integrado de la zona costera no puede pretender hacerse sobre la base de la compatibilización a posteriori de políticas sectoriales, por lo tanto, se debe fomentar la voluntad para entender que, en el marco de una política nacional pública, como la Política Nacional de Uso del Borde Costero, el respeto de la competencia sectorial implica, en primer lugar, reconocer las facultades de los otros, de modo que su aplicación no se traduzca en una dispersión de acciones carentes de sentido.

Es imprescindible que se comience a introducir el concepto de las **competencias funcionales en el manejo de la zona costera** como una noción sustancialmente opuesta a la idea de mantener jurisdicciones espaciales sectoriales. Esto conduce, inequívocamente, a reforzar una institucionalidad que haga posible la integración. En esta materia, es ineludible transitar del diagnóstico de la situación y la adopción de los conceptos apropiados a la convicción y desarrollo de la voluntad política, la que sólo se obtendrá por medio de una acción consecuente, técnicamente competente y del testimonio claro y transparente de nuestras conductas.

En el caso de las pesquerías, los programas de manejo integrado pueden ayudar a proteger hábitat de peces, áreas de crianza y calidad de agua en áreas de pesca, pero ellos no identifican en sí mismas operaciones pesqueras directas tales como controles sobre la cosecha (por ejemplo, vedas, cuotas, tamaños de nave, artes de pesca, etc.). Debido a que estas funciones de control sólo involucran al sector pesquero, ellas pueden ser fácilmente abordadas, sin resultar incompatibles con el manejo integrado de la zona costera.

El manejo integrado de la zona costera debe ser multidisciplinario y considerar, coordinar e integrar los intereses de todos los sectores económicos, sociales y culturales involucrados. Dada la compleja administración de las áreas costeras, se requiere un alto nivel de coordinación intra-gubernamental por las siguientes razones:

- Cada vez es mayor la cantidad y complejidad del interés público por las áreas costeras.
- Cada vez es mayor el número de conflictos intersectoriales en que se requiere la intervención del gobierno.
- Cada vez es mayor el compromiso por uso de los recursos de propiedad común.
- El agua no es un recurso contenible o apropiable en el sentido que lo son otros bienes y simultáneamente afecta a todos los intereses costeros.
- Cada vez se requiere mayor variedad de decisiones políticas y gubernamentales coordinadas en relación al uso de áreas costeras.
- Existe creciente interés regional y local por dichas zonas costeras.

En general, existe una contraposición entre el ordenamiento jurídico administrativo clásico y la naturaleza ecosistémica de la zona costera. La mejor aproximación de costo-eficiencia para el desarrollo costero es la que relaciona la magnitud de las fuerzas y factores naturales que operan en la costa con diseños de proyectos para utilizar o adaptarse a estas fuerzas ("sincronía natural"). De todo ello surge de nuevo la convicción según la cual toda acción que desarrollemos en esta zona es siempre una parte de una cadena o secuencia de eventos naturales o producidos por la actividad humana. Por lo tanto, nuestras acciones deben ser siempre diseñadas o proyectadas de modo compatible con la intervención de otros agentes.

En relación a la organización y el flujo de información para un manejo costero integrado, es imprescindible la participación de los gobiernos regionales o locales, que actúan donde ocurre el desarrollo, donde se encuentran los recursos y donde permanecen los beneficios o los costos resultantes. Por otra parte, el gobierno central debe estar involucrado, debido a su responsabilidad y autoridad en los asuntos marítimos nacionales como navegación, seguridad nacional, peces migratorios, relaciones internacionales, entre otros. La toma de decisiones y los procesos de implementación deben ser compartidos entre los numerosos intereses, requiriendo una eficiente comunicación y un diálogo efectivo.

Debido a que las condiciones cambian y que los programas de manejo integrado de la zona costera siempre estará ganando experiencia, la planificación debe ser una actividad continua que, aparte del apoyo interinstitucional, se debe apoyar en universidades, institutos de investigación o consultores que provean de la información necesaria para la toma de decisiones. Una oficina o unidad de planificación debería manejar una serie de servicios en las áreas de recopilación de información, planificación, educación, servicios técnicos y científicos específicos que le permitan diseñar adecuadamente los planes de manejo o sus modificaciones.

NORMATIVAS SECTORIALES RELACIONADAS CON EL BORDE COSTERO

“LOS ROLES DE LA DIRECCION DE OBRAS PORTUARIAS”

Señor Miguel Valenzuela Gavilan
Director de Obras Portuarias

En relación con el uso del borde costero del litoral, a la Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas, a través de Ley N° 18.769, publicada en el Diario Oficial el 13 de enero de 1989, se le otorgó, en lo principal, las siguientes facultades: «la supervigilancia, fiscalización y aprobación de los estudios, proyectos, construcciones, mejoramientos y ampliaciones de toda obra portuaria, marítima, fluvial o lacustre, y del dragado de los puertos y de las vías de navegación que se efectúen por los órganos de la Administración del Estado, por entidades en que éste tenga participación o por particulares». También «podrá efectuar el estudio, proyección, construcción y ampliación de obras fundamentales y complementarias de los puertos, muelles y malecones, obras fluviales y lacustres, construidas o que se construyan por el Estado o con su aporte. Asimismo podrá efectuar las reparaciones y la conservación de obras portuarias y el dragado de los puertos y de las vías de navegación».

Como se puede apreciar, la Dirección de Obras Portuarias en virtud de la ley, debe desempeñar dos roles: uno normativo y fiscalizador y otro ejecutor.

Desde el punto de vista de su rol normativo y fiscalizador debe sancionar técnicamente todos los proyectos portuarios que se ejecutan en el país, de tal suerte que puede pronunciarse sobre las interferencias o implicancias que podría originar un proyecto, y orientar de esta forma acerca de la conveniencia de ejecutar determinada obra en determinado lugar.

En cumplimiento de su rol ejecutor, lleva a cabo los siguientes programas de inversión en infraestructura portuaria:

- a) Construcción de obras fundamentales y complementarias para puertos mayores, como diques de abrigo, malecones, muelles, explanadas de acopio de carga, bodegas, etc.;
- b) Construcción de instalaciones portuarias para la pesca artesanal, como obras de protección, muelles, varaderos, cobertizos, casetas, etc.;
- c) Construcción de obras portuarias para la conexión de aquellas localidades apartadas o aisladas de la zona austral con centros poblados de mayor importancia o desarrollo, como muelles y rampas;
- d) Construcción de obras de encauzamiento y mejoramiento de las desembocaduras de los ríos, como espigones y escolleras; y,
- e) Construcción de defensas costeras, como muros y escolleras.

La elaboración de los proyectos de las obras antes indicadas, implica la toma de decisiones que van definiendo los usos del borde costero del litoral. Estos usos, si bien es cierto normalmente han tenido en cuenta los desarrollos alternativos que podrían tener los terrenos que se han venido ocupando, no es menos cierto que los criterios empleados han sido fundamentalmente de corto plazo y sin obedecer a ningún plan coordinado de desarrollo de largo plazo de las diversas actividades portuarias y marítimas que tienen lugar en nuestra costa, como el establecimiento de puertos comerciales o especializa-

dos, pesquería artesanal e industrial, deportes náuticos, turismo, diques secos y flotantes, astilleros, evacuación de residuos líquidos y sólidos, etc. Tampoco han sido considerados los impactos, tanto directos como indirectos, que estas obras ocasionan sobre el ecosistema costero.

La acción ejecutora del Estado en el ámbito marítimo y portuario, que actualmente realiza a través de la Dirección de Obras Portuarias, la ha venido desarrollando desde comienzos de siglo por medio de instituciones precursoras de la Dirección, y ha dado origen a los principales puertos comerciales del país, los cuales han sido emplazados en aquellas radas o bahías cuya configuración geográfica ha presentado las mejores condiciones marítimas y terrestres para su emplazamiento, y normalmente al interior de ciudades o localidades en desarrollo, lo que actualmente tiene, por una parte, contraídos a tales puertos impidiéndoles un crecimiento adecuado y conveniente, y, por otra, ocasionando externalidades negativas para el desarrollo de la propia ciudad. Han sido ocupados así, en primer lugar, los mejores lugares naturales para el emplazamiento de los puertos.

Ahora, el notable crecimiento económico que viene experimentando el país unido a las próximas demandas comerciales que necesariamente se originarán con la apertura de nuestro comercio exterior a nuevos mercados, mediante la incorporación de nuestro país a foros internacionales, tales como el APEC, el NAFTA y el MERCOSUR, está teniendo como consecuencia, cada día más, una mayor demanda por áreas costeras adecuadas para la instalación de nueva infraestructura portuaria de toda índole, las cuales son escasas.

Por otra parte, la infraestructura portuaria pesquera artesanal compite por los mismos espacios costeros que el turismo y las actividades deportivas requieren, y aún, por aquéllos que ocupan los puertos comerciales.

Existen en la actualidad algunas disposiciones que tienen relación con el uso del borde costero, en cuanto regulan algunas actividades que se desarrollan en él o fijan reglas para la construcción de instalaciones marítimas o portuarias o de otra naturaleza. Entre las que se relacionan más directamente con el quehacer institucional de la Dirección de Obras Portuarias, podemos citar: el Reglamento sobre Concesiones Marítimas del Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina, aprobado por decreto supremo N°660 del 14 de junio de 1988; la ley N° 18.892 de 1989 y sus modificaciones, denominada Ley General de Pesca y Acuicultura; la ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; y el decreto N° 475 sobre la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral.

El reglamento sobre concesiones marítimas, establece los procedimientos que facultan a la Subsecretaría de Marina, para conceder el uso, en cualquier forma, de las playas, los terrenos de playa, porciones de agua y fondos de mar. Mediante su aplicación controla la ocupación de los terrenos y superficies de agua del borde costero y evita problemas o contiendas de propiedad o derechos de ocupación de los mismos. Este cuerpo legal permite al Ministerio de Obras Públicas, mediante las destinaciones marítimas, acceder a los terrenos que necesita para el emplazamiento de la infraestructura portuaria que ejecuta.

La Ley General de Pesca y Acuicultura permite al Estado, a través del Ministerio de Economía, Subsecretaría de Pesca, regular y fiscalizar las actividades que los pescadores o empresarios pesqueros realizan en el litoral nacional. Específicamente, en relación con el uso del borde costero, define o asigna las áreas de pesca, de cultivo, de manejo y áreas de reserva. La información que emana de esta función, permite a la Dirección de Obras Portuarias planificar y dimensionar la infraestructura que construye para el sector.

La ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente regula la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. Esta ley junto con las disposiciones legales que facultan a la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mer-

cante, establecen las condiciones que deben controlar el emplazamiento, ejecución y funcionamiento de las obras e instalaciones portuarias, desde el punto de vista del impacto ambiental que ellas generan.

Toda esta normativa no alcanza a constituir una institucionalidad que regule satisfactoriamente el uso del borde costero; de hecho no lo regula. Consecuentemente, el Gobierno, consciente de que para alcanzar un adecuado y conveniente desarrollo de la actividad económica y social que tiene lugar en la costa de nuestro país, es preciso contar con instrumentos legales que la regulen, se planteó como uno de los objetivos de su política de desarrollo territorial: proveer las normas y reglamentos legales que permitan el buen uso de los bienes nacionales de uso público o recursos fiscales costeros. Por tal razón, en diciembre de 1994, dictó el decreto N° 475 que establece la política nacional de uso del borde costero del litoral de la República, la cual fija los principios y directrices que deben guiar la formulación de los citados instrumentos legales.

Se agregará a la normativa antes expuesta los siguientes documentos:

1. Un «Análisis y Definición de Areas Costeras Reservadas para Uso Portuario», por parte de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Planificación de Inversiones de Infraestructura de Transporte, estudio cuyos objetivos son:

- a) Definir las características, condiciones y requerimientos que debe cumplir un área costera para que sea reservada para futuro uso portuario, y,
- b) Identificar dichas áreas en el borde costero del litoral.

Este estudio se inserta dentro de la política de desarrollo portuario que establece, en lo que dice relación con el uso del borde costero, que la acción del Estado procurará básicamente lo siguiente:

- a) Una adecuada asignación del uso de los recursos naturales escasos y el control de las externalidades en cuanto a la planificación y aprobación de proyectos.
- b) Desarrollar los instrumentos de planificación portuaria que permitan reservar áreas costeras para futuro uso portuario, elaborar los planes maestros portuarios y evaluar las externalidades de los proyectos portuarios. Estos instrumentos deberán coordinarse, según el nivel de planificación, con los planes regionales, intercomunales y comunales de desarrollo urbano.

2. Un decreto en elaboración por el Ministerio de Bienes Nacionales, destinado a regularizar la propiedad de los terrenos costeros ocupados por los pescadores artesanales en las villas o poblados que se han formado en torno a determinadas caletas pesqueras.

Cabe consignar al respecto, que la actividad pesquera artesanal, en lo referente a la ocupación del borde costero, se ha venido desarrollando impulsada por la propia iniciativa de los pescadores artesanales, quienes han establecido sus asentamientos en aquellas caletas, en donde el conocimiento empírico de sus condiciones marítimas y portuarias se los ha indicado. La Dirección de Obras Portuarias ha colaborado, mejorando dichas condiciones mediante la habilitación de instalaciones portuarias o la selección de nuevas alternativas. Esta labor ha contribuido al crecimiento de la actividad pesquera artesanal y al desarrollo en las caletas. La regularización de la propiedad de los terrenos ocupados por los pescadores y el establecimiento de reglas claras para poder acceder a la propiedad de ellos en el futuro, es sin duda una iniciativa que se enmarca dentro de la política de uso ordenado de los suelos del borde costero.

NORMATIVAS SECTORIALES RELACIONADAS CON EL BORDE COSTERO

“EL ORDENAMIENTO DE LA ZONA COSTERA EN LA REGION DEL BIO BIO”

Sr. Sergio Moffat López
Secretario Regional de la Planificación-VIII Región

La Región del Bío Bío, tanto desde el punto de vista de su tamaño demográfico como desde la perspectiva económica, se sitúa en el segundo lugar después de la Región Metropolitana. En efecto, aproximadamente el 13% de la población nacional habita en ella y su aporte al P.I.B. es algo superior al 10%. En relación a las exportaciones nacionales, su contribución supera el 15%, siendo este porcentaje mayor incluso que el de la Región Metropolitana.

La distribución espacial de su población muestra una significativa concentración en ciudades costeras encabezadas por la conurbación Concepción-Talcahuano y una localización también predominante costera de sus principales actividades económicas, destacándose entre ellas una fuerte agrupación de industria pesada, la más alta concentración de industria pesquera del país además de un importante y creciente complejo portuario comercial y militar.

Estas características de la localización de su población como del desarrollo de sus actividades económicas sitúan el tema del ordenamiento de su zona costera entre las tareas de mayor importancia que debe abordar en los próximos años y así lo señala con claridad la Estrategia Regional de Desarrollo recientemente aprobada por el Gobierno Regional.

Actualmente y como consecuencia de las dinámicas económicas y sociales, en la zona costera de la región se presentan algunos de los problemas prioritarios identificados en el Capítulo 17 del Programa 21 de Naciones Unidas como son por ejemplo la alteración de ecosistemas costeros, la conversión de áreas costeras en facilidades portuarias, industriales y de servicios, la sobreexplotación de stocks de peces y recursos hidrobiológicos, la creciente descarga de desechos a ríos y estuarios y especialmente visiones sectoriales en el proceso de toma de decisiones y falta de una estructura adecuada para canalizar las acciones para la administración de los recursos de la zona costera.

A continuación, como una manera de ejemplificar el tipo de conflictos que ocurren en la Zona Costera de la Región del Bío Bío se señalarán algunas situaciones que hacen necesarias y urgentes acciones de coordinación intersectorial y la formulación de instrumentos de ordenamiento territorial.

La primera de estas situaciones es la de las ciudades-puerto en las que la convivencia de actividades urbanas tradicionales con las de puertos que generan problemas de congestión vehicular, creciente demanda de suelo urbano para actividades de almacenamiento ha tenido como consecuencia una evidente disminución en la calidad de vida de sus habitantes. Por falta de una relación institucional clara entre la autoridad local y los puertos, estos conflictos no tienen aún espacios institucionales claros para su resolución. En algunos casos, como ocurrió hace alrededor de tres años, la competencia por el uso del espacio costero en la Bahía de San Vicente tuvo una expresión dramática con el incendio que afectó a las instalaciones de la industria y de la floresta pesquera y que incluso amenazó a sectores habitacionales.

En la Región prácticamente todos los puertos conviven al interior de las ciudades compartiendo con ellas las pocas zonas del litoral que reúnen características adecuadas para esta actividad. Por otra parte es previsible que el aumento de la actividad portuaria impulsada hasta ahora por las altas tasas del crecimiento de las exportaciones de la región, se pueda incluso incrementar por las demandas de la integración con las provincias argentinas vecinas. De tal manera que el tema de las ciudades puerto que ha estado abordando la comisión coordinada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, parece de gran relevancia en nuestra región y obviamente ligado al ordenamiento de la zona costera.

Otro de los casos que motivan preocupación por abordar el ordenamiento costero regional, es la de definir la compatibilidad entre las distintas actividades que hoy compiten por el uso de la zona costera. Al respecto, es necesario señalar que junto a la importancia económica que tiene la actividad portuaria y la pesca industrial, en la que nuestra región se destaca por el desembarque en sus costas de aproximadamente el 50 % de la captura nacional y el 4% de la captura mundial, coexisten otras actividades de gran importancia social, como ocurre con la pesca artesanal que da empleo directo a más de 12.000 personas. En una región que se caracteriza por un crecimiento económico centrado en actividades intensivas en capital, la conservación de los puestos de trabajo generados por la pesca artesanal alcanza gran importancia. Aún más, el Gobierno Regional ha tomado decisiones de inversión en estudios e infraestructura tendientes a incorporar dos nuevas actividades de impacto sobre el litoral: el turismo y el cultivo de especies bentónicas.

Los ejemplos anteriores permiten fundamentar la importancia que la Estrategia Regional de Desarrollo le confiere al ordenamiento de la Zona Costera, entendiendo que un elemento fundamental de este esfuerzo lo constituye la coordinación intersectorial entre las instituciones que comparten atribuciones y el lograr acuerdos con los distintos actores públicos, privados y sociales, para generar mecanismos de gestión integral de esta área geográfica.

Debido a lo complejo que resultan los procesos de ordenamiento de Zonas Costeras y la falta de experiencia en Chile, la Intendencia Regional, presentó a través de la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), un proyecto de cooperación técnica al Gobierno Alemán, en el cuál se planteaba la necesidad de realizar un plan de ordenamiento territorial. Los objetivos específicos eran: definir un uso preferencial del borde costero, formular un plan de acción estratégico de manejo y fortalecer las capacidades institucionales para la gestión de estas materias.

Después de una aprobación, que en principio otorgó el Ministerio de Cooperación Alemán (BMZ) este encargó a la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) el estudio de factibilidad de este proyecto.

A fines de marzo de 1996 se realizó, organizado por la GTZ, un taller de Planificación Participativa por Objetivos (Zopp) en el que participaron 28 personas que representaban a los distintos organismos públicos con atribuciones en el manejo de la zona costera, representantes del sector privado y de organizaciones sociales con intereses en el área.

Entre los participantes en este taller, que tuvo una duración de 4 días cabe mencionar a la Subsecretaría de Marina, Secretarios Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales y Ministerio de Planificación y Cooperación, a Municipalidades, Sernapesca, Asociación de Industriales Pesqueros, Federación de Pescadores Artesanales, Directemar, Conama, representantes de la GTZ, y de la Universidad de Concepción, etc.

No obstante lo heterogéneo del grupo, que junto a representantes del sector público de los niveles nacionales, regionales y locales, representantes de organismos empresariales, gremiales y universitarios fue posible consensuar un diseño de proyecto que procura reflejar los intereses y necesidades de los involucrados.

A continuación, brevemente se explicarán las principales conclusiones del taller que definió el perfil del proyecto de cooperación alemana, cuyo inicio formal se provee a partir de 1997 por un período de tres años, a los que deberían sumarse las iniciativas que durante el presente año está asumiendo el Gobierno Regional, en tareas de coordinación, financiamiento y ejecución de estudios que se considerarán como integrantes de la contraparte nacional del proyecto de cooperación.

El proyecto de Ordenamiento Territorial de la Zona Costera de la Región del Bío Bío desea contribuir al desarrollo sustentable, equilibrado y compatible de las actividades presentes y futuras de la zona costera de la región. En un contexto de expansión económica y congestión en subzonas del territorio, de daños ambientales que limitan el crecimiento y deterioran la calidad de vida de la población, el proyecto se propone el fortalecimiento del proceso de planificación y la gestión integrada de la Zona Costera.

Se pretenden superar problemas tales como la descordinación del alto número de instancias con competencias e intereses en el ordenamiento territorial, el traslape de instrumentos de planificación existentes, la dispersión e inaccesibilidad de la información regional, la aplicación inadecuada de normas reguladoras, la falta de instancias de coordinación y de toma de decisiones, la ausencia de experiencias concretas con impacto que inciten a participar a la comunidad, así como la insuficiente experiencia en la gestión de ordenamiento.

Como ente coordinador del proyecto, se ha propuesto crear una Comisión Regional de la Zona Costera que involucre organismos públicos del nivel central, regional y local, instituciones empresariales, sindicales, sociales y académicas. La comisión será presidida por el Intendente Regional correspondiéndole al Secretario Regional Ministerial de Planificación la Secretaría Técnica.

En los próximos cuatro años, tres de ellos con la Sociedad de Cooperación Técnica Alemana GTZ, el proyecto se centrará en apoyar y coordinar lo existente, mediar entre las partes, fortalecer actores y brindar capacitación y servicios para una mejor gestión. Trabjará en cuatro ámbitos de acción:

1. Generación de los instrumentos que integran la planificación y gestión territorial, para lo cual se partirá desde la Estrategia Regional de Desarrollo hasta definir la zonificación de usos, promoviendo además la integración de los planes de desarrollo comunales con los respectivos planes reguladores en las comunas costeras.

2. El fortalecimiento de instancias funcionales de coordinación, concertación y participación de actores a distintos niveles, siendo la Comisión Regional de la Zona Costera el ente aglutinador principal que genera otros espacios de diálogo para temas específicos.

3. Mejoramiento de la calificación del recurso humano que interviene en el ordenamiento territorial, mediante programas de capacitación y difusión.

4. Compatibilización de la aplicación de normas, creando espacios para que los organismos competentes acuerden criterios uniformes.

Puede afirmarse que, en gran medida el proyecto debe apoyar la toma de decisiones regionales. El diagnóstico indicó que el problema no es que falten instrumentos de planificación, sino que éstos se traslapan, debido en gran medida a la descoordinación entre una multitud de actores con competencias en el tema. Entre tanto protagonista de su propio quehacer, el proyecto no pretende asumir la jefatura de ellos con competencia por encima de los demás, pues esto generaría rechazo, en vez de obtener la colaboración voluntaria que se necesita.

Por último debe mencionarse que el proyecto después de este proceso de evaluación que realizó la GTZ, está en instancias de aprobación definitiva en el Ministerio de Cooperación Alemán, no obs-

tante lo cual y de acuerdo al documento firmado al término de la misión de la GTZ con el Intendente Regional y la AGCI, el Gobierno Regional ha financiado y patrocinado estudios y acciones que constituirán importantes insumos para el trabajo que se iniciará el año 1997.

Entre estos estudios debe mencionarse el que hará un análisis de las competencias institucionales en el manejo integrado de la zona costera de la Región del Bío Bío. Este proyecto está en etapa de inicio, fue propuesto por el Proyecto Ciudades Sustentables (Proyecto de las Naciones Unidas, con el respaldo de Habitat y que está en el caso de la intercomuna de Concepción, tiene como contraparte Regional a la Seremi del MINVU).

Como parte de las actividades del proyecto mencionado, se ha programado un Taller Internacional denominado «Experiencias de Arreglos Institucionales para el Manejo de Zonas Costeras», el que se realizará el martes 6 de agosto próximo en la ciudad de Tomé y que consulta entre otros la participación del Sr. Subsecretario de Marina, de dos expertos extranjeros y profesionales de la Región.

Como conclusión, puede señalarse que el tema del Ordenamiento de la Zona Costera de la Región del Bío Bío, ha sido asumida como una tarea estratégica, a la que el Gobierno Regional ha destinado esfuerzos importantes para que en los próximos años pueda asegurarse un crecimiento sustentable de las numerosas actividades económicas-sociales que en esa área se realizan.

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS
LIBRERÍA

PARTE III

«ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Y

ASENTAMIENTOS HUMANOS»

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL BORDE COSTERO

“EL APORTE DE OBRAS PUBLICAS A LA GESTION DEL BORDE COSTERO”

Sra. Lupe Barría
Subsecretaría de Obras Públicas

1. ASPECTOS GENERALES.

El mayor interés del seminario lo constituye el hecho de crear un espacio, que permita generar opiniones desde distintas perspectivas interinstitucionales e interdisciplinarias.

Lograr el uso múltiple del borde costero, desde una perspectiva ordenada y autosustentable, requiere un trabajo colectivo que compatibilice la perspectiva económica, socio-cultural, técnica, legal, institucional, administrativa y ambiental.

2. INVERSIONES DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS.

El Ministerio de Obras Públicas es un actor relevante en el desarrollo y planificación del Borde Costero, tenemos una fuerte responsabilidad en el presente y en el futuro, al generar una transformación del territorio y permitir el uso del borde costero, a través de la infraestructura construida para el desarrollo del país. El presente año, la inversión total alcanzó a \$ 320.000 millones, con infraestructura para la integración territorial, social y de carácter productivo.

La infraestructura genera grandes transformaciones del territorio, entre los más importantes que inciden en el borde costero, para 1996, se destacan:

Caminos Costeros: \$ 6.200 Millones.

Comprende el desarrollo de una vía alternativa a la Ruta 5 que recorre el borde costero. Se inicia en Arica y llega a Puerto Montt, se avanza en diferentes frentes y etapas, desde estudios preliminares, diseños y ejecución de algunos tramos, incluso pavimentaciones. El inicio de éstas obras, bajo un concepto integrado, fue en 1991 y se proyecta terminar, de acuerdo a los recursos disponibles, el 2005.

Dentro de este tema cabe destacar que los estudios de factibilidad de estos proyectos incluyen análisis ambientales y de planificación territorial que determinan impactos positivos y negativos que son incluidos en su evaluación. (Ejemplo estero El Yali camino San Antonio Pichilemu).

Grandes Puertos:	\$	9.800 Millones.
Infraestructura Portuaria menor:	\$	6.700 Millones.
Pesca Artesanal:	\$	4.000 Millones año.
Conexiones Insulares:	\$	400 Millones.

Corredores Internacionales:

Que tienen como punto de término el borde costero, estableciéndose un sistema de pasos estratégicos, para la integración con los países vecinos, distribuidos en el territorio nacional. El sector público invierte el presente año \$ 16.000 millones y \$ 9.000 millones el sector privado.

Manejo de Cuencas:

Un adecuado manejo de la cuenca incide en generar condiciones de desembocadura que no degraden el Borde Costero, tanto desde la perspectiva de control de erosiones por manejo forestal como por medición y monitoreo de cantidad de recurso acuífero (caudal ecológico mínimo en la desembocadura): Modelo hidrológico cuencas del río Aconcagua, análisis desembocadura estero Marga-Marga.

3.ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La importancia de fortalecer la estabilidad de los asentamientos humanos radica en el hecho de evitar la migración poblacional hacia las ciudades, generando y aumentando la marginalidad urbana, con la consecuente pérdida de valores culturales.

En este ámbito, se destacan las importantes inversiones en infraestructura orientadas por un lado a potenciar la actividad pesquera artesanal. Y por otro a fortalecer el asentamiento de comunidades ribereñas.

Las caletas constituyen un núcleo básico, de relaciones económicas, sociales e histórico-culturales, donde se mezclan actividades laborales y familiares.

Además de las obras se ha iniciado una gestión innovativa en materia de motivación y fortalecimiento del rol de las organizaciones de usuarios, realizando talleres participativos con los pescadores artesanales, para apoyar el logro de la administración y mantención de ellas en un proceso de autogestión, clave para el desarrollo.

Producto de estos talleres, se han registrado necesidades para trabajar en complementariedad con otras instituciones de competencia del sector, para lograr:

- Adecuadas y oportunas obtenciones de destinaciones marítimas.
- Documentación que acredite las entregas oficiales de las administraciones.
- Obtención de áreas de manejo en las caletas beneficiadas con infraestructura.

4. APOORTE DEL M.O.P. A LA GESTION DEL BORDE COSTERO.

En la III Región, el gobierno regional decide enfrentar el ordenamiento del borde costero, con participación activa y poder de decisión de las instituciones regionales, se utiliza el espacio operativo que representa la comisión de infraestructura, presidida por el Secretario Regional Ministerial de Obras Públicas, que le asigna un fuerte rol al Ministerio de Vivienda, como unidad ejecutora.

Se trabaja en la formulación de un «Plan intercomunal de desarrollo costero».

Se expone esta experiencia, para sugerir la conveniencia de aprovechar espacios de convocatoria regional con trayectoria eficiente, para situar las gestiones necesarias que permitan regionalizar la política del borde costero. Más allá de cómo se denomine la comisión, quién la presida o la convoque, lo importante es lograr, en breve plazo, una adecuada comunicación para la acción.

En términos generales, además de los conceptos relativos a planificación, suficientemente expresados en el seminario, para el logro de un trabajo planificado y coherente en el ordenamiento del borde costero, es necesario considerar y aplicar las políticas prioritarias del gobierno, que constituyen un elemento común, ordenador para todo el sector público:

- En materia de modernización de la gestión del Estado, rediseñar roles y procedimientos institucionales compatibles y eficientes, que aseguren gestiones efectivas y oportunas.

- Respecto a los recursos naturales y su fragilidad considerar la necesidad de sensibilizar cuadros técnicos en relación a la responsabilidad que le compete al sector público y privado.

- En materia de políticas gubernamentales de participación, se requiere un cambio de estilo de trabajo creando metodologías adecuadas que convoquen y seduzcan a los diversos actores a adquirir compromisos, a corto y mediano plazo, con cuya sumatoria se potencie el objetivo común.

- En materia de política social, considerar que se trabaja bajo el principio de igualdad de oportunidades, que permita aminorar los desequilibrios en relación a la utilización del territorio nacional. El borde costero es un recurso apto y dinámico para el crecimiento económico, sin embargo la aspiración del Gobierno considera, además, un horizonte socialmente equitativo de cordillera a mar.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL BORDE COSTERO.

"LA PLANIFICACION EN LA GESTION DEL BORDE COSTERO"

Sr. Jaime Silva Arancibia
Ministerio de Vivienda y Urbanismo

I. EL ESPACIO GEOGRAFICO Y EL DESARROLLO.

El territorio.

Una nación es el conjunto formado por un pueblo y su cultura habitando un territorio. Una región o una ciudad son también un sistema similar, que a su vez se compone de un subsistema natural (territorio, paisaje, recursos naturales), un subsistema construido (obras de infraestructura, edificios, redes) y un subsistema conformado por la población y sus actividades. Los desequilibrios entre medio natural y población, o entre subsistema construido y población, generan efectos negativos que terminan por afectar el crecimiento económico, el bienestar de las personas y, en el extremo, la sustentabilidad del sistema regional o urbano respectivo.

El territorio es entonces identidad y recurso, y como tal debe entenderse y protegerse. Ofrece bienes y características que pueden originar unidad nacional, regional o urbana y ofrece recursos que pueden ser utilizados en beneficio de su población.

II. OBJETIVOS DE LA GESTION DEL TERRITORIO

Proporcionar un medio ambiente fértil para el crecimiento de las personas.

No siempre los beneficios de la ciudad están al alcance de todos sus habitantes. El objetivo es, por lo tanto, que las ciudades lleguen a ser el medio en el que encuentren las mejores condiciones para su crecimiento. Para ello será necesario:

1. Integrar al habitante a su ciudad.
2. Proporcionar acceso a los servicios urbanos básicos.

Estructurar el territorio habitado de manera de facilitar el acceso a los servicios de salud, educación, seguridad, recreación, vivienda, cobertura sanitaria, transporte y comunicaciones, así como disponer de programas sociales de apoyo a sectores de menores ingresos son temas prioritarios. Esto último debe hacerse combinando las diversas fuentes de financiamiento existentes, ideando otras nuevas y dando especial importancia a la inversión en los sectores de mayor pobreza.

3. Aumentar el nivel de seguridad.

La ciudad debe ser un lugar en el que sus habitantes se sientan protegidos, tanto en su integridad física como respecto de su patrimonio, por escaso que éste sea³. Es necesario que desde el punto de vista de su diseño, el medio urbano ofrezca las más altas condiciones de seguridad posibles⁴. Sin perjui-

3) Seguridad ante la delincuencia.

4) Iluminación, cierre de sitios eriazos, etc.

cio de lo anterior, sabemos que la seguridad provendrá esencialmente de la capacidad de integrar a todas las personas a los beneficios que la urbe puede ofrecer. Es por ello que un adecuado trabajo de estructuración urbana puede lograr mucho más que enormes inversiones en materia policial.

4. Ofrecer un medio ambiente sano.

Se requiere de ciudades que crezcan en armonía con el medio que las rodea, respetándolo y utilizándolo en forma adecuada y de ciudades cuyo aire, agua y suelos estén limpios de sustancias no deseadas. Es por eso que todo proyecto de desarrollo debe incorporar como uno de sus objetivos la preocupación por el medio ambiente⁵ tendiendo no sólo a no deteriorarlo sino a respetar su calidad.

Los instrumentos de planificación deben poner especial atención a temas como emisiones, residuos sólidos y líquidos (industriales o domiciliarios), contaminación acústica y visual, uso de recursos naturales que conviene preservar, etc.

5. Conjugar los intereses particulares y comunes.

Una sociedad justa es aquella donde cada cual recibe y da lo que le corresponde; es una sociedad en la cual todos aportan al beneficio común, pero también es aquella en la que todos ayudan a quienes, por una falta de oportunidades, ven dificultadas sus posibilidades de desarrollo e incluso de subsistencia. La contribución al todo común y la respuesta de ese todo público son los aspectos que se requiere conjugar.

6. La contribución a la ciudad.

En el proceso de desarrollo de los asentamientos humanos suelen producirse tensiones entre el bien común y el bien particular, siendo frecuente que quienes obtienen beneficios de una determinada intervención en el territorio, no asuman los costos que ésta genera al resto de la comunidad⁶.

En consecuencia quienes por ese concepto generan costos que sobrepasan los límites de su actuación, deben asumirlos. Dicho de otra manera, la internalización de esas externalidades tenderá a restituir el equilibrio entre el interés común y el interés particular, con lo cual la distribución de los costos y beneficios que trae consigo el crecimiento se aproxima a una mayor equidad. Asimismo, cuando algunos se ven favorecidos por acciones financiadas por toda la comunidad, es un sano principio considerar que los beneficios obtenidos sean de alguna manera recuperados por ella para ser reinvertidos.

7. El destino de los recursos públicos.

* Dar prioridad a los sectores que sufren las mayores carencias. Sin embargo, con el objeto de incrementar la cobertura de estos recursos, sólo se deberían utilizar para resolver la parte de los costos que no puede ser financiada por los beneficiarios. Por ello es conveniente la aplicación de aquellos programas sociales que incorporan algún tipo de cofinanciamiento⁷.

* Destinarlos a obras cuyo beneficio social sea relevante, como por ejemplo el transporte público.

* Coordinar las inversiones de recursos provenientes de distintas fuentes para obtener su complementación en tiempo y lugar⁸, de manera de incrementar sus efectos, e incluso activar otras inversiones.

5) Incluidos ante la delincuencia.

6) Costos de congestión, costos operacionales derivados de la expansión, requerimientos de nuevos equipamientos educacionales, sanitarios y de seguridad.

7) Programas cofinanciados como los pavimentos participativos o los programas habitacionales.

8) Corrdinación de construcción de viviendas y equipamiento escolar y de salud, por ejemplo.

8. Estructurar un adecuado sistema de decisiones.

Un territorio se va habilitando a través de múltiples decisiones relacionadas con diversas materias y por ello el desarrollo dependerá en gran medida de la forma cómo se organice esa capacidad para decidir.

Aceptando que en general es conveniente aproximar a los más directamente interesados la posibilidad de resolver sobre los asuntos que les atañen, es también imperativo identificar los distintos tipos de decisiones que se debe adoptar en materia territorial, procurando radicar las competencias en el nivel adecuado: algunas serán de nivel nacional, y otras regionales, metropolitanas o locales, según sea su magnitud o su ámbito de influencia.

Un proceso descentralizador que produzca la transferencia progresiva de competencias desde los niveles centrales a los locales requiere mejorar la capacidad para juzgar y resolver mediante decisiones informadas. Es necesario que la autoridad pueda actuar sobre la base de un conocimiento de lo que la comunidad requiere y a su vez que pueda informar a ésta en relación con las decisiones que le afectarán.

No puede dejar de mencionarse el caso inverso en el que es necesario centralizar o «agregar» el nivel de resolución. Nos referimos a la situación de las ciudades en las que existe más de una administración y no disponen de ningún tipo de coordinación institucional entre ellas.

9. Construir una relación armónica entre los centros poblados y el medio ambiente natural.

La necesidad de hacer sustentables los sistemas urbanos exige un mejoramiento de las relaciones medioambientales en dos sentidos: entre éstos y el medio ambiente natural o los ecosistemas donde se asientan, pero también entre éstos y el medioambiente al interior del sistema urbano.

10. La ciudad inserta en su medio natural.

La ciudad toma del medio natural suelo, aire, agua, recursos paisajísticos y otros que deben ser protegidos. A su vez el medio natural impone a la ciudad restricciones que se requiere respetar de manera de asegurar un desarrollo armónico y en equilibrio con él.

Los distintos tipos de riesgos⁹, así como las limitaciones al crecimiento urbano por falta de agua o de otros recursos, son elementos a considerar en las decisiones relacionadas con el desarrollo de los asentamientos humanos.

En general, como forma de cautelar la utilización del entorno natural, la expansión de los centros urbanos mayores será una modalidad elegible sólo cuando se haya agotado la posibilidad de intensificar el uso de sus áreas interiores.

11. La ciudad, agente de transformación del medio natural.

Generalmente, los centros urbanos constituyen sistemas vitales con dinámicas de crecimiento propias¹⁰ que provocan relaciones de tensión con el medio ambiente natural. Consumen y liberan energías¹¹ y recursos¹², y al mismo tiempo generan emisiones y desechos que pueden comprometer seriamente el medio¹³.

9) Geofísicos, inundación, sísmicos, tsunamis, etc.

10) Fuerzas centrífugas y centrípetas.

11) Combustibles, electricidad, gas.

12) Capital, suelo alimentos.

13) Desechos: residuos sólidos y líquidos, ya sean domiciliarios, industriales o sanitarios, polvo en suspensión, gases y radiaciones térmicas son, entre otros, agentes sobre los cuales hay que prestar atención.

Proteger el suelo, el agua, el aire, la flora y la fauna es una preocupación que debe incorporarse tanto en las propuestas de desarrollo territorial y urbano como en cada proyecto particular que se lleve a cabo.

12. Incrementar la eficiencia en el uso del territorio.

La concentración espacial que genera núcleos urbanos tiene una raíz económica. Hay quienes han definido la ciudad como un gran artefacto productivo, y vista así, es preciso atender a su relación costo/producto.

Un uso más eficiente del territorio plantea, al menos, las siguientes condiciones:

13. Utilizar el territorio como un recurso escaso.

La expansión innecesaria de los centros urbanos tiene como contrapartida la reocupación y el pleno aprovechamiento del suelo. Es preciso evitar el desperdicio de las áreas interiores y cautelar en extremo la utilización de suelos cuyo uso urbano hoy puede ser rentable, pero no así en el futuro.

Es también determinante estar atentos a los costos de operación de ciudades exageradamente extensas, evitando que representen pesados gravámenes a los presupuestos estatales o incluso particulares. La ciudad sólo deberá expandirse cuando se verifique una completa ausencia de usos alternativos potenciales para el territorio de extensión, o cuando no existan posibilidades de fomentar y facilitar el desarrollo de otros centros menores en la proximidad.

En esa perspectiva se consideran los siguientes objetivos:

* Lograr la intensidad de utilización del suelo más apropiada a cada localidad, considerando para las ciudades una densidad que haga posible la generación y sustentación de una vida social, cultural y económica interesante y valiosa.

* Promover el «crecimiento hacia adentro», mediante el apoyo a proyectos que busquen revitalizar barrios y edificios subutilizados, aprovechando la infraestructura existente en áreas consolidadas y limitando el crecimiento en extensión por la vía de mejorar los instrumentos legales, institucionales y presupuestarios de regulación del uso del suelo.

* Acoger las actividades urbanas en el interior de las ciudades, dejando fuera de ellas solamente aquéllas que requieren estar próximas al recurso que van a explotar (minero, agrícola, pesquero o turístico) o actividades peligrosas para la población¹⁴.

* Tener presente en la formulación de los instrumentos de planificación la posibilidad de combinar distintos usos de suelo¹⁵ al interior de las ciudades -con los debidos resguardos respecto del impacto entre las diferentes actividades- y de ofrecer en las áreas de influencia de la gran ciudad, localizaciones alternativas para generar nuevos centros urbanos con la mayor autonomía posible, que complementándose con ella, se beneficien de la oferta urbana que ellos no pueden brindar¹⁶.

* Evitar la marginalidad intrarregional, procurando que el desarrollo de ciudades que constituyen centros de importancia regional no provoque inequidades ni signifique un deterioro en la calidad de vida de los centros menores o en la del área rural en general.

14) El artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones debe usarse con extrema moderación y en el sentido que está planteado en ella.

15) Aproximar la industria, como oferta de trabajo y la vivienda puede contribuir decisivamente a construir una ciudad más eficiente.

16) Chacabuco, Chicureo, La Ligua, etc.

* Evitar el posible despoblamiento de áreas, o la proliferación de pequeños núcleos aislados sin una estructura que los conecte, orientando el destino de las inversiones públicas en el territorio y procurando que se complementen para reforzar o generar asentamientos humanos con algún grado de equipamiento y autonomía.

1. Mejorar la capacidad de las ciudades para el desarrollo de actividades productivas, de bienes y servicios.

Las ciudades deben proveer la habilitación de espacios necesarios para el desarrollo de actividades productivas, mejorando la relación entre éstas y el resto de las actividades urbanas. Es del todo conveniente facilitar los procesos de inversión, agilizando los sistemas de aprobación de proyectos y de estudios - entre otros los de impacto ambiental- ofreciendo criterios claros, oportunos y estables frente a la forma de usar el territorio.

En este aspecto es de gran relevancia contribuir a generar una cultura de desarrollo de la propia ciudad, región o país: ofrecer identidad y «calidad urbana» en aspectos tan diversos como eficiencia, preocupación por el paisaje, medio-ambiente sano, servicios profesionales, cultura, hotelería, seguridad, transporte y comunicaciones, entre otros.

1. Reducir los futuros costos de operación de las ciudades.

Dada la estrecha relación entre el producto de las ciudades y el desarrollo nacional, reducir sus costos de operación puede traducirse en una contribución significativa al bienestar. Para lograrlo se requiere:

* Tener presente en el diseño y la planificación urbana la necesidad de facilitar la relación entre usuarios y servicios mediante la creación o reforzamiento de centros bien localizados y con capacidad para atender la demanda de los habitantes.

* Prever puntos de oferta laboral para la población residente próxima, de manera de reducir los viajes, el consumo de tiempo y energía y los efectos en la contaminación del ambiente.

* Incentivar las modalidades de crecimiento continuo a los sectores consolidados. Las nuevas áreas que se incorporen deben ocupar terrenos cuya urbanización ha sido prevista por los instrumentos respectivos, evitando la formación de núcleos alejados excesivamente dependientes que finalmente no significan más que una nueva extensión de la ciudad existente.

* Para dotar de real transparencia y equidad al mercado inmobiliario serán necesarias normas que apunten al financiamiento - por parte de los inversionistas- de los costos que implique la ampliación a la cobertura de infraestructura sanitaria y de transporte prevista, así como de los equipamientos y servicios municipales y estatales, y en especial del incremento de los futuros costos de operación¹⁷.

1. Facilitar o promover el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio.

La experiencia permite sostener que las grandes ciudades presentan mayores dificultades en su operación y en su capacidad para ofrecer una buena calidad de vida a sus habitantes. Ello ha obligado crecientemente a buscar formas de atenuar los efectos negativos inherentes a esa realidad. Situaciones como el anonimato, la falta de identificación y sentido de pertenencia, así como los costos de desplazamiento y funcionamiento, propias de las grandes ciudades, confirman cada vez las ventajas comparativas que presentan las ciudades de tamaño más reducido.

17) *Recolección de basura, tratamiento de aguas servidas, transporte.*

En el mismo sentido, más que seguir buscando infructuosamente formas para disminuir la extensión y población de las grandes ciudades, interesa que puedan contener unidades que las personas perciban como adecuadas a su escala, con características que las identifiquen y diferencien de otras.

En conclusión, es conveniente poner atención a la magnitud de las ciudades, tendiendo a favorecer los tamaños intermedios que, por una parte, no presentan aún los problemas de las megaciudades, y por otra, pueden financiar una dotación de servicios urbanos suficiente para un adecuado nivel de vida de sus habitantes.

Son ellas las que pueden ofrecer capacidad para absorber gradualmente la población creciente, como también la localización de nuevas actividades económicas que sustenten estos asentamientos¹⁸.

III. GESTION¹⁹.

A partir de las diferentes demandas de espacio que cada actividad humana plantea, la gestión del territorio corresponde al conjunto de decisiones y acciones tendientes a hacer óptimo su aprovechamiento y mínimas las interacciones negativas que puedan producirse entre ellas.

Entendida así, la gestión urbana y territorial es un proceso integral que se inicia en la búsqueda de acuerdos básicos acerca de los estilos o formas de desarrollo, pasando por decisiones de planificación territorial y de inversión, hasta llegar a la administración u operación de esos territorios.

Para que produzca los efectos esperados se requiere principalmente de la participación y coordinación entre los diferentes actores del proceso de desarrollo, de la integración de las diferentes políticas y de la existencia de organismos intermedios entre el Estado y el sector privado²⁰.

1. Acuerdos Básicos.

Es del todo deseable que se pueda obtener el máximo consenso sobre el tipo de desarrollo de la región, ciudad, comuna o barrio que se quiere impulsar y se puede materializar, evaluando a partir de las posibilidades que ese territorio ofrezca, los costos y beneficios que la adopción de las grandes decisiones va a importar.

El principal objetivo de estos acuerdos es establecer los principios para la elaboración de la estrategia de desarrollo que requiere cada territorio. Su gran valor, en un país que no cuenta con una institucionalidad perfectamente racional y coherente, es que pueden contribuir a generar compromisos de los distintos actores, públicos y privados, hacia la complementariedad entre unas y otras acciones. Naturalmente para lograrlo se requerirá de un clima propicio a ese propósito, de un cierto grado de formalidad - actas, convenios, protocolos u otros mecanismos que oficialicen el respaldo y compromiso de los distintos actores que en ese proceso van a intervenir, así como de la participación, concordancia y generosidad entre quienes lo suscriben, evitando paralelismos y superposición de funciones.

18) Parques industriales, centros tecnológicos, centros educacionales y otros.

19) "En 1971, Alonso planteaba "las ventajas ligadas a la ciudad no aumentan de forma proporcional al tamaño de ésta, en cambio los costes que ella ocasiona aumentan en una proporción mayor a la de su tamaño. De esta forma llega un punto en el que estos costes urbanos son superiores a las ventajas. Este punto sirve para definir el tamaño idóneo de una ciudad. "Las ventajas y los costes de la ciudad no dependen únicamente del tamaño de la misma, sino también de la gestión urbana. Podría decirse que el principal objetivo de la gestión urbana consiste en aumentar la curva de las ventajas y hacer disminuir la de los costes". Rémy Prud'homme, LA GESTION DE LAS MEGALOPOLIS, en "Le Courrier du CNRS", Estambul, Junio 1996.

20) A la manera de las Corporaciones de Desarrollo.

A partir de lo anterior, la formulación de cada región, intercomuna, ciudad o localidad, representará su propio proyecto de desarrollo territorial, considerando las potencialidades, fortalezas y restricciones del territorio correspondiente; los aspectos de administración local, urbana y regional; las condiciones políticas y los eventuales conflictos que pudieran surgir. Así, el proceso de planificación será un proceso de participación y de concertación entre usuarios y agentes, los objetivos serán compartidos antes de su aplicación y la factibilidad político-técnica de la intervención en el territorio será parte de la base conceptual de la planificación.

En la medida que los planes territoriales sean capaces de convocar a la comunidad y comprometerla frente a su desarrollo, será posible alcanzar tanto la coordinación entre organismos nacionales y territoriales²¹, como el sentido de pertenencia e identificación deseados.

En el caso de la **región**, los acuerdos previos deben traducirse en un producto que refleje en grandes líneas la voluntad y decisiones de desarrollo de sus representantes y la expresión de éstas en el territorio, integrando las distintas políticas sectoriales²². Hoy la coordinación de esas decisiones puede ser posible a través de acuerdos de los Comités Regionales de Ordenamiento Territorial²³.

A partir de las **potencialidades regionales**, recursos naturales y construidos, capacidad instalada de servicios profesionales, ventajas comparativas de las distintas actividades susceptibles de desarrollarse en la región y posibilidades de relaciones interregionales e internacionales²⁴, las grandes líneas se orientarán en el sentido de acordar la **intensidad en el uso de los recursos**, buscando el equilibrio entre aspectos sociales, económicos y ambientales.

A su vez, en el nivel **urbano** -intercomunal y comunal- las orientaciones se enfocarán en el sentido de convenir las características más esenciales para el desarrollo de ciudades, comunas o barrios, en función de sus atributos, limitaciones y restricciones:

* **Vocaciones preferentes**, residenciales, industriales, mixtas; otras que por estar emplazadas en borde de mar, lagos o ríos, reúnen atributos para el desarrollo de actividades turísticas, pesqueras o portuarias, cuyos efectos sobre el resto de las actividades de la ciudad y de la región deben ser considerados previamente.

* **Densidad habitacional e intensidad de ocupación del suelo**, expresada en una relación entre espacios públicos y privados (volumen construido versus espacios libres) y la intensidad en el uso de los recursos naturales.

* **Consideraciones realistas respecto de escala o «masa crítica»** que justifiquen el financiamiento de proyectos de envergadura: grandes equipamientos, operaciones de renovación urbana, etc.

* **Evaluación de los efectos financieros y de operación** que podrían provocar a largo plazo ciertos proyectos²⁵.

21) Entre planes de transporte, planes de desarrollo turístico, portuario, minero, pesquero, o la determinación de áreas de concesión de Empresas Sanitarias.

22) Sociales, de inversión, infraestructura, ambiental, de transporte, entre otras.

23) Comités Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT), institución presidida por el Intendente y compuesta por las autoridades regionales, Secretarios Regionales Ministeriales y representantes de las principales actividades que se desarrollan en la respectiva región. Su principal objetivo es coordinar acciones en favor del desarrollo regional.

24) Corredores bioceánicos, relaciones transversales :Este-Oeste, cuenca del Pacífico.

25) El habilitar nuevas áreas, alejadas de los sectores consolidados y dependientes de él, puede no compensar los mayores costos de manención y operación que se generan para el municipio.

* **Grado y velocidad de cambio**, que la comuna o la ciudad están dispuestas a asumir al formular nuevos instrumentos de planificación o proyectos de una envergadura que afecte sustancialmente su capacidad de renovación y sus características morfológicas. Estimar asimismo los requerimientos futuros, derivados de la natural evolución en el uso del espacio²⁶.

2. La Planificación.

Tradicionalmente los planificadores fijaron su atención principalmente en los aspectos de orden físico y estético, sin la debida consideración a aspectos relacionados con los procesos de inversión. Por otra parte, el mercado inmobiliario fue aumentando su ingerencia en la construcción de la ciudad, al extremo que durante un tiempo la autoridad llegó a sostener que éste era suficiente para guiar el desarrollo urbano, limitando su acción prácticamente al registro de las decisiones de los inversionistas, sin ejercer mayor influencia sobre el futuro.

La experiencia ha terminado por demostrar que ni el mercado ni la regulación por sí solos pueden constituirse en los constructores de una ciudad armónica. De ahí que hoy entendamos como rol de la planificación territorial definir una forma de utilizar el territorio a partir de sus características, acogiendo las demandas de espacio que las distintas actividades humanas generan, evitando al máximo las interacciones negativas y procurando constituir así un todo armónico. Su eficacia dependerá de la existencia de un plan de acción que incluya ya sea inversiones -por ejemplo en infraestructura- e incentivos o desincentivos.

Por otra parte, como la sola libertad del mercado puede menoscabar los intereses legítimos y justos de propietarios que podrían verse negativamente afectados por intervenciones de terceros, la planificación debe prever los necesarios límites para que la intervención inmobiliaria no perjudique los derechos del resto, lo que naturalmente requerirá de una permanente interacción entre la planificación y las señales del mercado²⁷.

a. Características del proceso de planificación.

Hay algunas características del proceso de planificación que merecen destacarse, considerando el fuerte incremento de las inversiones urbanas²⁸:

* **Oportunidad**, disponer a tiempo de reglas claras, tiene, por una parte, un costo relativamente bajo, y por otra, puede agregar un importante valor a un asentamiento humano si es capaz de ofrecer como resultado un producto armónico²⁹.

* **Velocidad de transformación**, una de las variables importantes a considerar en este proceso es la velocidad de transformación que está produciendo la inversión. Eso hace prestar especial atención a la relación entre las acciones que exige o permite un instrumento de planificación y el tiempo que demorarán en llevarse a cabo³⁰.

26) Especialmente aplicable a sectores cuya normativa no se adecuó oportunamente a las tendencias de desarrollo urbano, quedando, a corto plazo, en una condición desfavorable frente a sus posibilidades de acoger nuevas inversiones para la renovación de los barrios.

27) La construcción que se observa hoy día, constituida por subdivisiones de terrenos con una bajísima densidad, - del orden de los 10 hab/há-, puede traer efectos extremadamente nocivos para ciudades que hoy ya están presentando niveles de congestión vehicular preocupantes.

28) Edificación aprobada e iniciada en 1986 : 4.76 MM m2. Edificación aprobada e iniciada en 1995 : 13.1 MM m2

29) Reservar espacios o tomar decisiones de planificación en algunas localizaciones, cuando no existe interés por invertir allí, puede ser considerablemente más fácil; los precios del suelo son bajos, precisamente porque en ese lugar aún no hay suficiente interés por desarrollar nuevos proyectos.

30) Por ejemplo, frente a la necesidad de modificar el espacio de las vías de una comuna, puede ser preferible concentrar ésta en algunas de ellas y no afectar todas en un proceso que podría tardar más de una generación.

b. Compromiso con todos los grupos.

Siendo la viabilidad de la planificación territorial una cuestión de aceptación y de consensos políticos, gran parte de su éxito se basará en la participación de los agentes y reguladores del desarrollo urbano. Por lo tanto es fundamental involucrar tanto a los beneficiados como a los afectados: residentes, comerciantes, grupos de la comunidad, propietarios, políticos, inversionistas, planificadores, empresas de servicios, bancos, académicos y gremios.

Lo anterior supone hacer explícitos y transparentes los objetivos de las intervenciones en el territorio, implementar modalidades de consultas en todos los niveles de decisión, con lo cual se fortalece la identificación y sentido de pertenencia de las personas con su medio.

3. Sistema integrado de planificación territorial.

Las decisiones y acciones sobre el territorio deberán enfocarse en forma integral: los problemas de transporte urbano no se resolverán si se ignoran en las políticas habitacionales y en las de localización de equipamiento y de fuentes laborales; a su vez una política medioambiental debe tener incorporados los objetivos de desarrollo social y una política de infraestructura, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.

De igual forma, serán necesarias modalidades de coordinación interinstitucional -asociaciones intermunicipales o entre regiones- para fortalecer un enfoque integrado de la planificación. A su vez, en la formulación de los instrumentos de planificación territorial deben estar presentes las relaciones con las unidades adyacentes, ya sea a nivel regional o internacional, intercomunal o comunal.

Retroalimentación.

La información es un elemento fundamental en el proceso de planificación. La evaluación periódica del desarrollo que se produce en el contexto de los instrumentos hará posible ofrecer respuestas oportunas a los requerimientos del desarrollo territorial y evitar inequidades que se manifiestan en áreas del territorio donde la calidad de vida es muy baja. De ahí que sea indispensable mantener una permanente retroalimentación, a través de consultas a la población y de mecanismos que permitan disponer de datos actualizados respecto de los requerimientos de cada área.

4. Algunos aspectos relevantes.

a. Los instrumentos de planificación y los procesos de aprobación.

La aprobación de proyectos es un elemento decisivo para un proyecto de inversión. De su velocidad dependerá no sólo la rentabilidad, sino también la decisión de localización.

Es especialmente importante lograr a nivel local, la simplificación y homologación de los procedimientos de aprobación de permisos municipales de edificación. A fin de disponer oportunamente de buenos instrumentos de planificación, es conveniente apoyar el desarrollo permanente de tareas de planificación que vayan desde la formulación de sus planes de nivel comunal hasta el diseño del espacio para el mobiliario urbano.

Para cumplir con los dos objetivos enunciados, se requiere separar las funciones de planificación de las relacionadas con la aprobación de proyectos. De esta forma se fortalece la capacidad planificadora del municipio y se dinamiza el proceso de desarrollo urbano³¹.

31) Se ha propuesto modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones y a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en relación con las funciones de planificación, de ejecución y de aprobación de permisos de edificación.

Por último, en concordancia con lo anterior y en orden a valorizar la coherencia entre los instrumentos de distinto ámbito de aplicación, la aprobación de cada uno de ellos debería ser efectuada por un nivel de mayor agregación al que lo generó: así como los instrumentos de nivel regional son aprobados por el nivel nacional y los de nivel intercomunal por el regional, los planes reguladores comunales deberían ser aprobados por la instancia técnica del nivel regional cuando formen parte del territorio de aplicación de un plan intercomunal aprobado.

b. Los instrumentos de planificación y el medio ambiente natural.

Considerando que las actividades que se desarrollen en el territorio estarán condicionadas por el medio, y al mismo tiempo lo afectarán en su suelo, aire, agua, flora y fauna, las más importantes decisiones en materia ambiental son las relativas a la forma como éste se utiliza. Una actitud de atención hacia el medio geográfico puede redundar en una significativa reducción de costos de operación y mantención del territorio habilitado³². Por lo tanto entendemos que la planificación territorial es una acción decisiva frente a la relación del ser humano con el medio en que vive.

Un aspecto esencial es hacer la distinción entre los efectos del propio instrumento de planificación y los provocados por los proyectos que se puedan desarrollar a partir de sus normas.

- El instrumento definirá:

* superficie ocupada o susceptible de ocupar por el asentamiento, y valor ambiental del suelo a ocupar.

* áreas de protección de riesgos o de patrimonio natural y formas de prever en los proyectos, eventuales sismos, crecidas, inundaciones, erupciones volcánicas o aluviones.

* densidades y cantidad de población que el instrumento propicia, y sus efectos.

- Las normas deberán considerar:

* atenuar el impacto que podrían provocar sobre el medio los proyectos susceptibles de materializarse a su amparo.

* prevenir las situaciones derivadas de emisiones, residuos líquidos y sólidos, domiciliarios e industriales, contaminación de suelo, aire y agua³³.

1. Principales instrumentos de ordenamiento territorial y sus características.

Siendo los instrumentos de planificación el reflejo de una voluntad de desarrollo, deben constituirse en la expresión de una visión integral respecto del futuro esperado para el territorio al que se aplica.

Debemos entender que si bien no son capaces por sí mismos de activar procesos económicos globales, al contribuir a organizar la localización de las actividades, pueden ser una guía que orienta la dinámica del desarrollo económico, incentivando o desincentivando decisiones de inversión. Es en los períodos de mayor actividad económica cuando se ve puesta a prueba la mayor o menor bondad de los instrumentos de planificación.

32) Quebradas y aguas lluvias de Santiago; forestación de la precordillera.

33) Particular atención se prestará al proceso general de eliminación y/o reciclaje de desechos y de aguas servidas.

Están concebidos para conformar un sistema coherente, variando las materias que cada uno aborda, y correspondiendo a los de mayor agregación territorial entregar orientaciones, lineamientos y normas a los de incidencia más local. En su formulación y aplicación, estos últimos deben considerar no sólo el instrumento de nivel superior dentro del cual se insertan, sino también los instrumentos vecinos del mismo nivel. A la vez deben tener presente el «hinterland» o macroárea en que se insertan, la relación con las regiones adyacentes, el efecto que esa cuenca económica produce en ella, y viceversa.

Por otra parte, con el objeto de estimular el uso más eficiente del suelo, corresponde especialmente a los instrumentos de nivel intercomunal y comunal promover el «desarrollo hacia adentro», a través de considerar en sus normas la implementación de medidas tendientes a la recuperación de centros, a las áreas de renovación y a rehabilitación de áreas que pueden acoger una mayor densidad.

Corresponde asimismo incluir en estos instrumentos, consideraciones de orden técnico que contribuyan a disminuir en parte la segregación tanto funcional como social de la ciudad. Deberán así inducir una mayor integración de los usos del suelo y una mejor convivencia de los diversos estratos socioeconómicos.

Los instrumentos de planificación deben ser coherentes y consistentes -en cuanto a que la oferta de espacios para los distintos usos tenga relación con la demanda esperada para ellos- normar lo mínimo necesario dentro de su nivel y, cualquiera sea su ámbito de aplicación, tener la amplitud suficiente para dar cabida a situaciones propias de las distintas localidades del país.

Por último, los instrumentos de planificación deben ser oportunos en su formulación, y por sobre todo, tener presente la situación general de la economía³⁴, las señales del mercado y las demandas de bien común, aproximando las visiones pública y privada. Podemos decir que planificar a tiempo es difícil, pero planificar tarde es perder el tiempo.

1. Plan Regional de Desarrollo Urbano.

Consideramos que el desarrollo de las localidades urbanas de una región requiere de decisiones que van más allá de lo que tradicionalmente se ha entendido como planificación física. Es por eso que el Plan Regional de Desarrollo Urbano debe ser la expresión en el territorio de las decisiones para su uso y habilitación resultantes de los acuerdos previos y por lo mismo, debe abordarse intersectorialmente.

A la vez, no se puede pensar en analizar el desarrollo de los centros urbanos en la región sin tener en cuenta el resto del territorio en el cual se emplazan, puesto que éste, así como las regiones vecinas, determinarán fuertemente su crecimiento.

Es así como, mediante lineamientos y criterios, el Plan Regional de Desarrollo Urbano orienta el crecimiento de los asentamientos humanos y la forma en que las diversas actividades de la región ocuparán el territorio. Define a grandes rasgos las áreas de riesgo, de valores naturales e infraestructura primaria y propone las áreas posibles y necesarias para el crecimiento de los centros urbanos. Es en este nivel de planificación donde se adoptan las decisiones necesarias para poner en vigencia el plan de desarrollo, como por ejemplo incentivar el crecimiento de algunas localidades, cautelar el expansión desmedida de otras y apoyar el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio.

Por último, considerando que la relevancia alcanzada por los gobiernos regionales hace cada día más importante contar con instrumentos que entreguen una visión territorial, para apoyar el desarrollo regional, es de la mayor trascendencia poder concertar la acción en planificación entre distintas regiones, a través de lo que podría entenderse como un **Plan Interregional** que contenga los elementos estructurales, comunes a regiones vecinas, como una nueva herramienta eficaz al servicio del desarrollo de todas y cada una de las regiones que lo integren.

34) "Velocidad de inversión".

1. Plan Intercomunal o Metropolitano.

Es la expresión normativa de las decisiones adoptadas en los niveles anteriores, aplicadas a la utilización de un territorio configurado por dos o más comunas, que por sus relaciones integran una unidad.

Contiene los grandes temas de nivel urbano, entrega normas generales para la ocupación de todo el territorio de las comunas involucradas y define la localización de los elementos estructurantes de las ciudades: zonificación general, intensidad de ocupación del territorio, macroinfraestructura sanitaria y vial, sistemas de áreas verdes, industria, áreas de riesgo y de preservación.

Plan Regulador Comunal, debe insertarse en la estructura o en los contenidos definidos por el nivel intercomunal o metropolitano, o en los criterios del nivel superior. Para cumplir con esos propósitos establece claramente los límites y proporción entre los espacios público y privado, define las densidades aplicables a las distintas zonas que lo componen, los usos de suelo posibles, así como su distribución en el espacio y los criterios sobre intensidad de esos usos, la morfología, la vialidad comunal y todas aquellas normas que contribuyen a cautelar una convivencia armónica entre las diversas actividades que sea posible desarrollar en la comuna o en comunas vecinas.

El rol del Plan Regulador Comunal es el más destacado en lo que atañe al afianzamiento del carácter de una comuna o de una ciudad. Las normas que a través de él se formulen, harán posible la conservación y formación de «ciudades de barrios» y la creación de elementos relevantes - ya sea edificios o espacios públicos- que constituyen los puntos de referencia urbanos, la memoria e identificación de los habitantes con sus ciudades³⁵.

1. Plano Seccional.

2. La Construcción o Materialización.

A. Roles y competencias.

B. Descentralización y participación de la ciudadanía.

C. Coordinación a los distintos niveles.

3. La Operación de la Ciudad.

IV. CONCLUSION.

La gestión del territorio sólo será exitosa si es realmente capaz de dar satisfacción a las necesidades de las personas, creando espacios para la libertad y el desarrollo individual y familiar. Es esta una tarea del país, que involucra a los diversos sectores, personas y organizaciones.

Nuestro compromiso es hacer posible la incorporación de los deseos y aspiraciones de la comunidad en los procesos de planificación, encaminándola en el sentido de ofrecer condiciones que faciliten el desarrollo, en lugar de extremar el detalle de las normas.

No podemos olvidar los efectos de las decisiones de planificación: costos, oportunidades y velocidad de inversión, deben ser elementos siempre presentes en la concepción del desarrollo de los asentamientos en el territorio.

35) Ejemplos de ello, los grandes espacios de plazas europeas: San Marco, San Pedro, los paseos a lo largo del río Sena; y en nuestro país, áreas como la Costanera del río Calle Calle en Valdivia; el Parque Forestal en Santiago, las plazas de Valparaíso y otros, que son el resultado de una proposición urbana nacida del Plan Regulador.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL BORDE COSTERO

"EL PATRIMONIO FISCAL EN EL BORDE COSTERO"

Sr. Sebastián Infante de Tezanos-Pinto
Ministerio de Bienes Nacionales³⁶

El Estado de Chile es propietario de un 30 por ciento del territorio nacional. La franja de los primeros ochenta metros contados desde la línea de más altas mareas que son de propiedad estatal, los administra la Subsecretaría de Marina. A contar de esa línea imaginaria, la propiedad fiscal es administrada por el Ministerio de Bienes Nacionales; ya sea directamente, destinada a las Fuerzas Armadas o entregada en concesión a la CONAF, como Area Silvestre Protegida.

Desde un punto de vista geográfico, este patrimonio inmobiliario se concentra en las regiones extremas del país, donde administra más de la mitad del territorio. Entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos, el Estado en cambio sólo posee aproximadamente un 5 por ciento de los terrenos.

Para sintetizar esta presentación, el análisis de ordenamiento territorial y asentamientos humanos se circunscribirá sólo a dos zonas geográficas del borde costero chileno: el extremo norte, comprendido entre las regiones de Tarapacá y Atacama; y la zona austral, entre Palena y el Cabo de Hornos.

Ambos espacios geográficos, claramente diferenciados el uno del otro, y homogéneos en su interior, han sido marginalmente incorporados al proceso de desarrollo económico y demográfico del país. En gran parte, los terrenos estatales permanecen abandonados, u ocupados por asentamientos humanos precarios, como lo son las caletas de pescadores artesanales no regularizadas. La densidad poblacional y la generación de productos en dichas áreas es ínfima.

No obstante esta situación de abandono, una parte significativa de estos terrenos podrán ser incorporados al mercado inmobiliario, a partir de dos vectores de demanda: una efectiva, ya revelada; y otra potencial, por revelarse.

BORDE COSTERO ZONA NORTE:

El crecimiento de las grandes inversiones mineras durante los años 90 y el desarrollo de nuevos servicios e industrias proveedoras de la actividad minera, han generado una gran presión demográfica en las ciudades de Iquique y Antofagasta. La actividad de reexportación de bienes desde la Zona Franca de Iquique también ha exhibido un gran dinamismo, producto de una consolidación de la red de contactos comerciales con los países vecinos.

Ambas capitales regionales experimentan un crecimiento demográfico significativo, que se traduce en una mayor presión por el suelo urbano. En ambos casos, se observa un fuerte crecimiento por extensión de las ciudades, que ha devenido en escasez de suelos urbanos disponibles en el mercado inmobiliario. A esta limitante se suma la restricción impuesta por una baja disponibilidad de recursos hídricos.

La demanda por suelos fiscales comprendidos en las áreas de expansión urbana en el extremo norte del país experimenta una tendencia creciente en los últimos años. No obstante, se espera que este crecimiento sea explosivo en el mediano plazo, que comprenda a otras ciudades como Arica y Mejillones y que permita el desarrollo de nuevos núcleos de población urbana.

36) Texto elaborado por Sebastián Infante de T.P., economista, Jefe de División de Bienes Nacionales, Ministerio de Bienes Nacionales.

En esta proyección se consideran cinco factores dinamizadores. A saber:

i) Los acuerdos de integración económica alcanzados con el MERCOSUR y de complementación económica con varios países de la cuenca del Océano Pacífico.

ii) Los acuerdos de integración física con Bolivia y el MERCOSUR y la construcción de corredores transversales bioceánicos

iii) El Plan Arica, que crea condiciones favorables para la instalación de industrias y servicios de reexportación, la creación de centros de exportación de productos latinoamericanos, la facilitación del cabotaje con el resto del país y el desarrollo turístico (tanto por el levantamiento de las restricciones a la demanda boliviana, como por el crédito tributario a la inversión y la declaración de zonas de interés turístico).(2).

iv) El desarrollo de nuevas técnicas de desalinización de aguas, que permitirá sortear la gran barrera para consolidar los asentamientos humanos en el Norte chileno: la escasez de agua potable.

v) El desarrollo y consolidación de una ruta terrestre longitudinal costera, alternativa a la ruta 5.

La combinación de estos factores debería expresarse en las siguientes tendencias productivas y demográficas:

i) Desarrollo de la actividad portuaria y del transporte terrestre, ligado al desarrollo del comercio exterior entre los mercados del centro del continente sudamericano (Bolivia, Brasil, Paraguay y Norte Argentino) y las economías de los países ribereños del Océano Pacífico. El área central de Sudamérica genera grandes excedentes de materias primas agropecuarias, cuyo principal mercado demandante está en el área Asia-Pacífico. Sólo por este concepto, los puertos del Norte chileno podrían ver incrementada su demanda por cargas de embarque en aproximadamente un mil por ciento en los próximos 20 años, en caso de desarrollar ventajas competitivas respecto de los puertos brasileños, argentinos y peruanos.

ii) Desarrollo de la actividad comercial asociada a la reexportación de bienes, que se verá facilitada por la mayor integración física y comercial con los países del Cono Sur.

iii) Desarrollo de la actividad industrial, ligada a la reexportación de insumos y partes con valor agregado. Aprovechando los menores índices relativos de riesgo país de Chile en el Cono Sur y la ampliación de los mercados implícita en la asociación de la economía nacional con el MERCOSUR, se crearán las condiciones para atraer un influjo significativo de inversión extranjera a la zona norte del país. La industria reexportadora se desarrollaría en dos sentidos: agregando valor a productos semimanufacturados y materias primas originarias del Pacífico, a través de empresas radicadas en Chile, que las destinarían a los mercados del Cono Sur; y productos sudamericanos acabados por empresas establecidas en Chile y destinadas a los mercados del Pacífico.

iv) Desarrollo del sector turístico, a partir, por un lado, de la atención de una mayor demanda desde los países vecinos -facilitada por los acuerdos de integración, la habilitación de los corredores transversales internacionales y las ventajas del Plan Arica-; y por otra parte, de una oferta más elástica, dada por la superación paulatina de la restricción de agua potable.

v) El conjunto de estas actividades potenciales, sumadas a las ya reveladas, implicarán un gran crecimiento del empleo en las dos primeras regiones del país. A diferencia de la actividad minera, que es altamente intensiva en capital, la industria y los servicios tienen un alto efecto multiplicador en los mercados del trabajo y en la generación de nuevas actividades de apoyo. El consiguiente crecimiento del empleo y de la población generará una mayor demanda por suelo para fines habitacionales y de equipamiento comunitario, que se sumará a la demanda proveniente de las actividades portuarias y extraportuarias, industriales, de servicios y turísticas.

BORDE COSTERO ZONA AUSTRAL.

El aislamiento geográfico, la baja densidad poblacional y el incipiente desarrollo de la infraestructura han sido los tradicionales obstáculos al desarrollo productivo de la zona austral del país. Es-

tos obstáculos son mayores aun en su borde costero, de propiedad preferentemente fiscal, que enfrenta una incipiente demanda revelada.

Sin embargo, el entorno geográfico presenta grandes ventajas comparativas para desarrollar:

i) El turismo de intereses especiales, de manera diversificada y sustentable, que puede competir en uno de los mercados de mayor crecimiento actual y potencial en el comercio mundial.

ii) La acuicultura y la industria pesquera, a corto y largo plazo, en base a la calidad y cantidad de las aguas y los fondos marinos.

En el Plan de Desarrollo Productivo para la Zona Austral, anunciado por los Ministros del Interior y de Economía en diciembre de 1995, se crean nuevos instrumentos de promoción de la inversión privada en estos sectores productivos emergentes, a través de las siguientes medidas:

i) Crédito tributario a la inversión privada en turismo, transporte marítimo, innovación tecnológica e industria procesadora de recursos renovables.

ii) Programas de promoción de inversiones de la CORFO.

iii) Agilización de trámites para otorgar concesiones de acuicultura.

iv) Modificación del DL 1939, que regula la administración de la propiedad fiscal, de manera de permitir el otorgamiento de concesiones de uso onerosas a particulares con fines de lucro.

v) Programa de licitación nacional e internacional de terrenos fiscales en la Zona Austral para desarrollar proyectos turísticos, actualmente en ejecución por parte de una comisión intersectorial e interregional conformada por el Ministerio de Bienes Nacionales, CONAF, SERNATUR, las Intendencias de Aysén y Magallanes y la Gobernación de Palena.

Los instrumentos de promoción de inversiones se complementarán con un plan de infraestructura y servicios de transporte, que privilegia la integración con Argentina y el desarrollo de la navegación por la zona austral.

El borde costero de la región experimenta una mayor demanda a futuro, impulsada por el desarrollo de las actividades acuícolas, turísticas y de transporte marítimo.

ROL DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES EN LA GESTION DEL BORDE COSTERO.

Al Ministerio de Bienes Nacionales le corresponderá gestionar la incorporación de un importante patrimonio fiscal a los futuros procesos de desarrollo y poblamiento regional.

En el escenario de demanda creciente anteriormente presentado, se actuará por dos vías, no excluyentes entre sí:

i) **Por ventanilla;** enajenando directamente propiedades o entregando en concesión a privados, contra proyectos de inversión.

ii) **Por licitación;** llamando a propuesta pública, para la venta o concesión de inmuebles fiscales contra proyectos de desarrollo, a nivel nacional o internacional.

En ambos casos se aplicará una matriz de elegibilidad, que se sustentará en una propuesta de ordenamiento territorial que deberá necesariamente concertarse con las estrategias de desarrollo regional, con los planes de infraestructura de obras públicas y urbanismo y con otras iniciativas que se implementen en el borde costero.

Los proyectos deberán satisfacer condiciones mínimas de elegibilidad económica, social y ambiental, antes de ser entregados en propiedad o en administración al sector privado.

En la definición de dichos criterios, y en la acción conjunta en materia de desarrollo urbano e interurbano del borde costero, la acción ministerial deberá coordinarse con otras entidades del sector público central, regional y municipal. Para ello se piensa participar en convenios de programación de desarrollo urbano, en comisiones conjuntas y cualquier otra modalidad asociativa que sea funcional a una administración más eficiente del patrimonio fiscal.

Al Ministerio de Bienes Nacionales no sólo le interesa contribuir al desarrollo y al poblamiento sustentable, con la incorporación de terrenos al mercado inmobiliario para el desarrollo de proyectos seleccionados.

También será su prioridad garantizar los derechos ciudadanos en el borde costero, facilitando el acceso indiscriminado de la población a las playas. Recientemente se aprobó un reglamento de acceso a las playas y se afectarán al uso público un conjunto de playas a ser definidas en forma coordinada con la Subsecretaría de Marina. En los próximos años se licitarán terrenos fiscales para el desarrollo de balnearios y áreas recreativas.

En materia social, por otra parte, el Ministerio se encuentra empeñado en regularizar la ocupación de terrenos en que se asientan numerosas caletas de pescadores artesanales a lo largo del país, facilitando que esta población pueda integrarse a los procesos de desarrollo regional.

En síntesis, la gestión del Ministerio de Bienes Nacionales en el borde costero tendrá tres grandes objetivos: desarrollo productivo y poblamiento sustentable en las regiones extremas, mejoramiento del uso del tiempo libre de los ciudadanos y regularización de la propiedad de los pescadores artesanales.

Al respecto, es interesante reparar en la experiencia de Hong Kong durante los últimos 20 años. La economía de Hong Kong es una de las más abiertas del mundo: no posee barreras proteccionistas ni control de cambios. Por otra parte, es una de las más liberalizadas, con escasa intervención estatal y regulaciones administrativas. Posee la ventaja geográfica de asentarse en una bahía de aguas profundas y ser el único puerto seguro en los mares del sur de China, ya que yace protegido de los tifones que asolan estas costas durante seis meses al año. Su ínfimo territorio, de apenas mil kilómetros cuadrados, es, además, el centro geográfico de las principales rutas marítimas del este asiático. Aprovecha esta circunstancia poseyendo un puerto altamente mecanizado y de gran capacidad. Más del 30 por ciento de su comercio exterior se desarrolla con China, fundamentalmente bajo la figura de la reexportación. Desde 1979, el proceso de modernización y liberalización de la economía china, ha provocado una verdadera revolución en la isla, que ha sabido aprovecharlo al máximo. La economía de Hong Kong, limitada por un mercado interno relativamente pequeño (5,6 millones de habitantes), escasez de territorio y falta de recursos naturales, ha tenido que volcarse hacia el exterior. Para garantizar su supervivencia ha debido importar gran parte de los bienes que se consumen; y para financiar esta operación, ha tenido que dinamizar su crecimiento desarrollando los rubros de exportación. Y el éxito de su estrategia exportadora no sólo ha permitido incrementar la renta per cápita del país, sino que asegurar una plena ocupación a la fuerza de trabajo. En la actualidad, el índice de apertura equivalió a más del 250 por ciento de su producto nacional bruto.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL BORDE COSTERO

“LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN EL BORDE COSTERO”

Sr. César Gómez Viveros
Director Nacional de Turismo

PRESENTACION:

Primero unas palabras previas de agradecimiento a los organizadores de este seminario. Al Ministerio de Defensa y a la Subsecretaría de Marina por la invitación que se nos ha hecho, al sector turismo, para participar en él, a objeto de poder plantear nuestra posición sobre el tema «los asentamientos humanos en el borde costero».

Las actividades turísticas tienen en nuestro borde costero un centro o punto de atracción de la más alta jerarquía. Allí se concentran variedad y cantidad de recursos turísticos. Y los recursos turísticos son la motivación que tienen los empresarios para transformarlos en productos turísticos. En la medida que nuestro país ha crecido y que los empresarios han identificado nuevas oportunidades, se han generando más proyectos, más inversiones y más desarrollo de actividades turísticas en el borde costero de nuestro litoral. Por otra parte, estos recursos presentan una importante condición para atraer mercados internacionales.

También es importante destacar que durante los últimos años el sector del turismo del país ha tenido un fuerte crecimiento en que la última década está marcada por tasas de crecimiento anual del orden del 15%. Se ha duplicado el número de visitantes en el período del orden de 6 años y este crecimiento nos obliga a ordenar el asentamiento turístico en el borde costero.

1.- NECESIDAD DE ORDENAR EL ASENTAMIENTO TURÍSTICO EN EL BORDE COSTERO.

En Chile, el desarrollo turístico en el Borde Costero presenta una tendencia similar a la observada en otros países del mundo, donde los flujos de visitantes ejercen una creciente presión en zonas que presentan una atracción para actividades recreativas que «compiten» por el uso del suelo con otras actividades productivas y de servicios.

Esta tendencia se refleja también en el incremento que se observa en la demanda turística internacional y nacional, y su aporte de divisas, tal como se aprecia en los gráficos.

La llegada de turistas a Chile entre los años 1989 y 1995, prácticamente se ha duplicado, alcanzando su punto más alto el año 1994, cuando llegaron al país sobre 1.600.000 turistas, mientras que el año pasado estuvimos en 1.540.000. Hago notar que la mitad de los turistas provienen del mercado argentino, los que esencialmente viajan en búsqueda de nuestro recurso de sol y playa. Es decir, del total de extranjeros que llegaron a nuestro país el año pasado, aproximadamente 800.000 corresponden a turistas argentinos.

En cuanto al ingreso de divisas generados por el sector, se observa que entre los años 1989 y 1995 se registra un crecimiento sostenido desde 407 millones de dólares el año 1989 a 850 millones de dólares, que es la cifra que arrojan nuestros estudios para el año 1995.

2.- OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE ACTIVIDADES TURISTICAS EN LA ZONA COSTERA.

Para efectos de esta exposición, según la afluencia turística y el tipo de mercado, las actividades turísticas en la zona costera podemos agruparlas en masivas y menos masivas / selectivas. A modo de ejemplo, las principales actividades se identifican a continuación:

MASIVAS	MENOS MASIVAS / SELECTIVAS
Zonas urbanas	Turismo rural
Playas / balnearios	Ecoturismo
Deportes náuticos	Turismo aventura

Entre estas actividades, el turismo aventura atrae un segmento del mercado que a nivel internacional está desarrollándose cada vez con mayor fuerza y ocupando una participación mayor de los flujos de turismo internacional.

Por su parte los turista nacionales, también muestran preferencias por viajar hacia lugares ubicados en el litoral.

Fuente: MORI, 1995.

De acuerdo a una encuesta de un instituto privado publicada en el verano de 1996, el 51% de los chilenos señalaban que su preferencia de vacaciones estaba en la playa.

El análisis de algunos indicadores del sector turismo, tales como capacidad instalada de camas e inversión en proyectos turísticos y turísticos- inmobiliarios, refleja que en el borde costero se concentra una importante infraestructura para el desarrollo de actividades turísticas.

Así, el 48% de las camas contabilizadas en 1995 y el 61% de los proyectos en ejecución corresponden a la zona costera.

ALGUNOS INDICADORES DE LA ACTIVIDAD TURISTICA EN EL BORDE COSTERO

ZONAS TURISTICAS	N° DE CAMAS	INVERSION TURISTICA Y TURISTICA-INMOBILIARIA (MILLONES DE US\$) EN EJECUCION EN ESTUDIO	
Tarapacá a Coquimbo	17.529	441	1.069
Valparaíso a Maule	16.387	283	248
Biobío a Los Lagos	6.025	18	31
Aisén a Magallanes	2.638	1	S / I
TOTAL	42.579	743	1.348
% En relación al país	48	61	84

Los proyectos más importantes tanto en ejecución, como en estudio en zonas costeras, se indican en las siguientes tablas:

PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSION TURISTICA-INMOBILIARIA

EN EJECUCION

COMUNA	NOMBRE	MONTO INVERSION (MILLONES US\$)
Coquimbo	Las Tacas	200
Coquimbo	Pto. Velero	200
Puchuncaví	Marbella Resort	70
Casablanca	Sta. Augusta de Quintay	150
El Tabo	Ilimay Las Cruces	60

EN ESTUDIO

COMUNA	NOMBRE	MONTO INVERSION (MILLONES US\$)
La Serena	Serena Norte	505
Coquimbo	Los Changos	240
La Serena	Puerta del Mar	280
Viña del Mar	Complejo Punta Osas	200

AREAS TURISTICAS PRIORITARIAS EN EL BORDE COSTERO.

En el marco de la Política Nacional del uso del borde costero, el Servicio Nacional de Turismo ha clasificado los distintos niveles de desarrollo que tienen las zonas turísticas ubicadas en el litoral, identificando tres tipos:

- **Area Desarrollo Actual:** Cuenta con equipamiento turístico y demanda acorde a su potencialidad turística, si bien puede tener algunos problemas derivados de su acelerado crecimiento. Son las áreas más importantes de la región y concentran las mayores inversiones.

- **Area Desarrollo Actual:** Cuenta con una demanda acorde a su potencialidad con restricciones turística, pero tiene limitaciones de crecimiento derivados de un equipamiento turístico insuficiente. Son áreas importantes, con una inversión turística moderada.

- **Area Desarrollo Potencial:** No cuenta con equipamiento turístico o demanda acorde a su potencialidad. La inversión turística es escasa o inexistente.

En el caso de Tarapacá, encontramos los sectores de Arica y Valles Costeros como zonas que ya cuentan con un desarrollo importante, al igual que Iquique. Pisagua se ha definido como una zona de desarrollo actual con restricción y Patillos como una zona de desarrollo potencial.

En el caso de la Región de Coquimbo, la zona de La Serena-Tongoy ya tiene un grado de desarrollo muy importante. Las zonas de Fray Jorge y Los Vilos-Pichidanguí son con restricciones en la cual hay problemas importantes que enfrentar y zonas potenciales como Quebrada El Teniente-Los Vilos y más al norte La Serena-Punta de Choros.

En la Región de Valparaíso, se localiza la mayor concentración de infraestructura y equipamiento turístico: Viña del Mar-Valparaíso y la Isla de Pascua son zonas de desarrollo consolidadas, Papudo-Quintero es una zona de desarrollo con restricción donde hay diversos aspectos que están colisionando y que hay que enfrentar al igual que la zona de Algarrobo - Santo Domingo y la Isla Róbinson Crusoe. Laguna Verde-Norte de Algarrobo y más al norte Los Molles-Norte de Papudo corresponden a zonas de desarrollo potencial.

En la Región de Los Lagos presentamos la zona de Valdivia como zona que ha tenido un desarrollo con un buen grado de consolidación. Otras zonas de desarrollo actual con restricciones son la Isla grande de Chiloé, Chiloé Continental, Ruta Austral, etc. En situación potencial se encuentran las zonas de Mehuín, Hueicolla, Bahía Mansa, Llico, Estaquilla, Calbuco y Quellón.

Y finalmente en, la Región de Magallanes, Punta Arenas, Puerto Natales y Torres del Paine son zonas de desarrollo actual, mientras que el resto de las zonas se encuentran en situación potencial.

Con esta sintética visión gráfica se evidencia con claridad la pequeña proporción de nuestro litoral que tiene un grado de desarrollo con un buen nivel de consolidación, mientras que una proporción altísima presenta importantes zonas de desarrollo con restricciones. De igual forma una enorme proporción del litoral cuenta con un potencial turístico de magnitud.

3.- ¿POR QUE ORDENAR EL CRECIMIENTO DEL TURISMO?

En este contexto, el ordenamiento del sector turismo responde a una dinámica de crecimiento que es consecuencia directa, entre otros factores de:

- Diversidad de oportunidades para el desarrollo del turismo.
- Fragilidad de los ecosistemas costeros.
- Incremento de la demanda turística.

Hemos señalado cómo crece el turismo proveniente del extranjero, pero no hemos dicho cómo crece el turismo interno, hay pocas variables indicadoras sobre la materia. En base a indicadores, por decirlo así, indirectos de la actividad turística, podemos realizar algunas apreciaciones respecto a la tasa de crecimiento del turismo interno.

Debido a que nuestra economía va creciendo, se observa que cada vez el crecimiento abarca a sectores poblacionales más amplios de nuestra comunidad. Se incrementan los grados de movilidad de las personas, aumentan las condiciones de ingresos, se satisfacen las necesidades básicas y empiezan a quedar algunos recursos disponibles susceptibles de destinarlos a recreación, reflejados por ejemplo en las plazas de peajes, que de un año a otro muestran un crecimiento notable en el uso de carreteras de nuestro país. Esta movilidad se observa especialmente en los períodos de verano. E incluso se puede medir en el transporte aéreo interno, que en los últimos años también presenta un crecimiento espectacular.

- Incremento de la inversiones turísticas e inmobiliarias.

Anteriormente se mencionaron algunos proyectos en ejecución y en estudio, que de acuerdo a los catastros disponibles en SERNATUR indican que hay alrededor de 900 millones de dólares en pro-

yectos que están en proceso de ejecución y del orden de 1.600 millones de dólares en proyectos turísticos en estudio, con altos grados de concentración en el borde costero.

- Insuficiencia de equipamiento y servicios básicos.
- Conflictos intersectoriales.

El sector turismo es uno de ellos; sin embargo todos reconocen la diversidad de alternativas productivas que se presentan en nuestro litoral y de allí la realización de un seminario de esta naturaleza.

En síntesis, éste tema requiere la participación del conjunto de la sociedad, del Estado; de tal modo de contribuir a establecer una verdadera Política de Estado en la forma de administración de nuestro borde costero.

Por otra parte, algunos de los conflictos que afectan a la actividad turística requieren enfrentar este tema desde una perspectiva global.

Los conflictos más frecuentes son los siguientes:

- Contaminación de las aguas.
- Contaminación del aire.
- Congestión vehicular.
- Excesiva construcción en altura.
- Erosión del suelo.
- Pérdida de biodiversidad.
- Ocupación ilegal del Borde Costero.
- Déficit de agua potable.
- Tratamiento de las aguas servidas.

Todos estos conflictos nos llevan a plantear que la gestión integral del territorio debe orientarse a compatibilizar el uso del suelo y aguas litorales evitando los conflictos que afectan el desarrollo turístico.

4.- DESAFIOS PARA EL ORDENAMIENTO DEL BORDE COSTERO DESDE LA PERSPECTIVA DEL SECTOR TURISMO.

Cuando hemos podido ser testigos o hemos podido tomar conocimiento de distintas realidades, en Europa en particular, respecto a ejemplos de lo que ha ocurrido en el uso del litoral, podemos resumir los desafíos que se presentan para el ordenamiento del borde costero desde las perspectivas del sector turismo, en los siguientes:

- Gestión integral del desarrollo de la zona costera.
- Aplicación de instrumentos de ordenamiento turístico.
- Evaluación de la capacidad de acogida.

Este tema se refiere a la capacidad de una zona determinada por acoger turistas. Es un tema muy frecuente que se observa en distintas zonas y que por supuesto obedece a la necesidad de evitar las saturaciones que se transforman en una multiplicidad de dificultades y de problemas originados por un crecimiento que ahoga las distintas capacidades que una zona tiene disponible.

- Reglamentación del acceso al borde costero.
- Evaluación de la Política Nacional de Uso del Borde Costero.

Sobre este tema, al menos habría que señalar que existe un fuerte dinamismo en el proceso de desarrollo, tanto del turismo, como de las diversas actividades productivas. De allí que las zonas prioritarias identificadas en un momento determinado del tiempo, van cambiando de acuerdo a las circunstancias y por lo tanto con periodicidad hay que evaluar cómo están evolucionando las prioridades entre las distintas alternativas de desarrollo productivo en nuestro litoral.

- Dotación de infraestructura y servicios básicos.
- Gestión municipal para crear condiciones receptoras para flujos turísticos masivos.

Hemos sido testigo de cómo en zonas turísticas costeras de España, por ejemplo, durante los últimos años han debido modificarse sustancialmente algunos desarrollos, e inclusive deshacer inversiones inmobiliarias y hoteleras que fueron desarrolladas 15 ó 20 años atrás. Se han tenido que derribar edificios para generar espacios que permitan a los flujos de personas disfrutar del sentido que tiene ir a las playas, que es ir a disfrutar del sol y de las aguas del mar.

- Evaluación del impacto ambiental de los planes reguladores.
- Planificación de nuevas áreas turísticas.
- Revisión de planes reguladores en la zona costera.

CONCLUSION:

El ordenamiento del territorio debe contribuir a racionalizar un proceso de actividades turísticas que en el borde costero presenta las siguientes características:

- Concentración en la zona norte y central del país.
- Uso intensivo del suelo.
- Ritmo de crecimiento acelerado.
- Originado por la iniciativa privada o por demanda espontánea.
- Diversidad de proyectos turísticos (Resort - Camping - Embarcaciones).
- Planificación física limitada a núcleos urbanos.

La definición de planes que incorporen medidas para orientar este proceso, constituye un factor determinante para asegurar un desarrollo turístico sustentable en condiciones que permitan satisfacer las expectativas de los visitantes internacionales y de la población nacional que cada vez aumenta más su disfrute, su calidad de vida y que encuentra en el borde costero de nuestro territorio una importante oportunidad y alternativa de disfrutar de la naturaleza y de disfrutar de las condiciones de vida que un mejoramiento económico en el país cada vez le entrega como más próximo.

PARTE IV

«MEDIO AMBIENTE EN EL BORDE COSTERO»

PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN EL BORDE COSTERO

"MARCO JURIDICO DE LA GESTION AMBIENTAL"

C.N. Sr. Carlos Bastías Alvarado
Dirección General del Territorio Marítimo

1. INTRODUCCION.

La Armada de Chile, a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), desarrolla una importante gestión en la preservación del medio ambiente acuático de nuestro país.

La normativa vigente sobre protección del medio ambiente acuático, está referida fundamentalmente al control de la contaminación que pueda generar una nave, un terminal marítimo y al impacto ambiental de los vertidos de la industria y ciudades costeras, que son evacuados directamente al mar con escaso o ningún tratamiento previo.

La estructura legal entrega los principios en los que se basa nuestra Institución y la normativa que la sustenta para lograr el objetivo de proteger el ambiente marino y los recursos que alberga.

2. ANTECEDENTES.

Es unánime el pensamiento que el problema de la contaminación marina es complejo y debe ser abordado en forma multidisciplinaria. Justifica lo anterior, las características del medio marino, su dinamismo y gran número de sistemas y procesos involucrados.

La legislación nacional, incluida en ésta la internacional aprobada y ratificada por Chile, ha entregado a la DIRECTEMAR la responsabilidad de preservar el medio ambiente marino de nuestro país, incluidos ríos y lagos navegables.

Para cumplir esta misión, la DIRECTEMAR ha determinado una estrategia racional, de acuerdo a la situación socioeconómica de nuestro país y más recientemente, de acuerdo a su realidad ecológica.

Esta estrategia ha permitido ir enfrentando la problemática ambiental acuática, de acuerdo a la magnitud del problema y su dinamismo a las prioridades que se han presentado.

3. MARCO JURIDICO

En Chile, la preocupación en torno a la contaminación del medio ambiente acuático, particularmente el marino, se ha situado en la perspectiva y sobre la base del desarrollo del Derecho Internacional Marítimo, de acuerdo a los avances que han experimentado la tecnología y la ciencia marina.

Las disposiciones jurídicas que se han implementado en nuestro país corresponden parte, a los convenios internacionales y a la legislación generada en correspondencia a la Ley de Navegación (D.L. N° 2222 del 21 de mayo de 1978). Esta última considera tanto las características propias de nuestro medio ambiente acuático y sus condiciones de uso, como la adaptación de principios establecidos en la legislación extranjera.

3.1. LEGISLACION NACIONAL SOBRE CONTAMINACION ACUATICA.

3.1.1. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO.

El artículo 19, N° 8, de la Constitución Política del Estado, establece el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

3.1.2. LEY DE BASES DEL MEDIO AMBIENTE.

La Ley de Bases del Medio Ambiente, N° 19.300 del 9 de marzo de 1994, entrega el marco para una gestión moderna e integradora, que compatibiliza el crecimiento económico con la equidad social y la protección ambiental. Esta Ley junto a una institucionalidad del sector público, fortalecida a nivel central, intersectorial y regional, están orientando y regulando la gestión ambiental pública y privada.

3.1.3. LEY DE NAVEGACION.

La Ley de Navegación, DL. N° 2222 del 21 de mayo de 1978, dedica su Título IX a la contaminación del medio ambiente marino, incluidos los estuarios, ríos y lagos (artículos 142 al 163).

Esta Ley entrega a la DIRECCION GENERAL DEL TERRITORIO MARITIMO Y DE MARINA MERCANTE la condición de Autoridad Marítima Superior, correspondiéndole fiscalizar, aplicar y hacer cumplir las normas nacionales y convenios internacionales que nuestro país ha ratificado, relacionados con la preservación del medio ambiente acuático, sancionando su contravención. Sus entes y ejecutores son las Gobernaciones Marítimas y Capitanías de Puerto distribuidas en todo el litoral, las que actúan conforme al Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática (derivado de la Ley de Navegación).

3.1.4. REGLAMENTO PARA EL CONTROL DE LA CONTAMINACION ACUATICA.

El reglamento para el control de la contaminación acuática, D.S. (M) N° 1 del 18 de noviembre de 1992, contempla la prohibición de evacuar materia o energía que sea capaz de ocasionar daños o perjuicios al medio acuático, salvo excepciones y bajo el consentimiento y control de la DGTM Y MM. y en niveles que permitan su dilución y depuración en forma natural.

Sus principales partes se refieren a las naves, a los terminales terrestres y terminales marítimos asociados a naves y artefactos navales, a las fuentes terrestres y establecimientos de faenas industriales, a los buques nucleares y a las sanciones, multas y otras medidas coercitivas.

Esta legislación se ha constituido en la de mayor importancia para accionar ambientalmente, ya que fijó un plazo definitivo (18 de mayo de 1994), para la entrega de un programa que otorgue soluciones al problema de contaminación a aquellas industrias que aún no han presentado un plan de mitigación de impactos en el medio ambiente marino costero. Desde esa misma fecha, se hizo efectiva la aplicación de sanciones administrativas como multas o caducidad de concesiones marítimas.

3.1.5. NORMAS SOBRE EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL.

El Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática, establece en su Art. 141 que toda actividad a ser realizada en los Ecosistemas Marinos o continentales de jurisdicción de la Autoridad Marítima, deberá ser precedida por una **Evaluación de Impacto Ambiental**, cuyo objeto es obligar a quienes están utilizando o utilizarán el medio ambiente acuático para verter sus aguas residuales, a realizar un **Estudio de Línea Base**, es decir, la obtención del conocimiento sobre el estado actual de las condiciones ecológicas y características básicas del área, que permita verificar cambios ambientales, producidos por los sistemas de evaluación.

El espíritu que enmarca esta exigencia es el de evitar un deterioro inaceptable de las condiciones naturales de la zona costera, una vez en operación el vertimiento diseñado por el usuario.

Los resultados obtenidos son altamente satisfactorios. De un total de 401 empresas productivas y de servicios, con algún tipo de efectos en el litoral y cuerpos de agua bajo el control de la DIRECTEMAR, alrededor de un 83% (331 empresas), han dado cumplimiento a lo establecido en esta Resolución.

Esto se ha traducido en medidas concretas de mitigación del daño ambiental y en la conformación de una base de datos sobre el estado actual de los sistemas costeros y litorales más utilizados, así como de la naturaleza de las actividades que esas empresas realizan, incluidas una completa caracterización de residuos industriales líquidos (RILES).

La información acumulada se está utilizando en el desarrollo de dos proyectos:

- a.- Establecimiento de las bases y recomendaciones para el manejo integrado de zonas costeras en Chile.
- b.- Caracterización y manejo de cuerpos de agua. Más adelante (punto 5.1), se entregan mayores antecedentes respecto a estos proyectos.

3.1.6. OTROS CUERPOS LEGALES DE IMPORTANCIA.

a.- REGLAMENTO DE ORDEN, SEGURIDAD Y DISCIPLINA EN LAS NAVES Y LITORAL DE LA REPUBLICA.

Establece diversas normas relacionadas con la prohibición de arrojar y derramar petróleo y sus derivados, lastre, escombros, basuras, etc., entregando a la Autoridad Marítima las atribuciones de adoptar aquellas medidas que estime procedentes, para evitar la destrucción de la flora y fauna.

b.- DECRETO SUPREMO N° 1190, DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1976.

Organiza el Servicio de Búsqueda y Rescate Marítimo y establece la tarea de efectuar el control del tráfico marítimo y aquellas actividades destinadas a controlar la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos u otros elementos nocivos.

c.- CODIGO DE COMERCIO, LIBRO III: «DE LA NAVEGACION Y EL COMERCIO MARITIMO».

Se refiere a situaciones de contaminación ocasionadas por derrames de hidrocarburos como consecuencia de un siniestro marítimo y las responsabilidades civiles que se derivan de éste; haciendo referencia al Título IX, de la Contaminación, de la Ley de Navegación ya comentada.

3.2. CONVENIOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR CHILE

3.2.1. CONVENIO INTERNACIONAL PARA PREVENIR LA CONTAMINACION DE LAS AGUAS DEL MAR POR HIDROCARBUROS, 1954. (OILPOL/54) Y SUS ENMIENDAS POSTERIORES.

Aprobado por DL N° 1807, del 26 de Mayo de 1977, DO del 6 de Octubre de 1977.

Constituye el principal instrumento que permite el control de la contaminación del mar desde los buques y se aplica a aquellos matriculados en cualesquiera territorio de un Gobierno Contratante y a los no matriculados que posean la nacionalidad de una parte contratante; estableciéndose algunas excepciones.

En esencia, prohíbe a todos los buques a los cuales se aplica el convenio, la descarga de hidrocarburos o mezclas oleosas dentro de los límites de zonas prohibidas según se definen en el Anexo A del convenio. Establece además que cada Gobierno fomente la creación de instalaciones receptoras de residuos y mezclas oleosas.

Los buques petroleros y aquellos que utilizan hidrocarburos como combustible deben llevar un libro de registro de hidrocarburos, de acuerdo al Anexo B, del Convenio.

3.2.2. CONVENIO SOBRE PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTOS DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS, 1972. (LDC/72).

Aprobado por DL N° 1809, del 26 de Mayo de 1977, DO del 25 de Junio de 1977.

Se aplica a aquellos procesos de evacuación deliberada al mar desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar.

El convenio establece aquellas materias cuyo vertimiento se prohíbe estrictamente y son las que se enlistan en su Anexo I. (también denominada «Lista Negra»). Establece además, excepciones para el vertimiento de algunos desechos y materias no incluidos en dicho Anexo, para los cuales se requiere de un permiso especial.

Estos desechos y materias se enlistan en el Anexo II del convenio («Lista Gris»). Para el vertimiento de cualquier otro tipo de desecho u otra materia no contemplada en los Anexos I y II mencionados, sólo basta con un permiso general.

Los permisos, sin embargo, sólo pueden ser concedidos luego de una cuidadosa consideración de los factores que figuran en el Anexo III del convenio (Características y composición de la materia, características del lugar de vertimiento y método de depósito y, finalmente, consideración de otros efectos, como existencia de materiales flotantes, malos olores, decloración, espumas, daños a la vida marina, efectos sobre otras utilidades del mar, etc.).

3.2.3. CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS CAUSADOS POR CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS DEL MAR POR HIDROCARBUROS, CON SU ANEXO, 1969. (CLC/69). VIGENCIA INTERNACIONAL DESDE EL 19 DE JUNIO DE 1975.

Aprobado por DS N° 475, DO del 8 de Octubre de 1977.

Se aplica exclusivamente a los daños por contaminación causados en el territorio, incluso el mar territorial, de un estado contratante y a las medidas preventivas tomadas para prevenir o minimizar esos daños.

Establece también las responsabilidades de los propietarios de barcos que produzcan derrames o descargas de hidrocarburos (Artículo IV), y las limitaciones a estas responsabilidades (Artículo V). Igualmente, señala la obligatoriedad de que los barcos matriculados en un Estado Contratante y que transporten más de 2000 (dos mil) toneladas de hidrocarburos a granel como cargamento, tendrá que suscribir un seguro u otra garantía financiera, de acuerdo al modelo que se entrega en el Anexo del Convenio (Artículo VII).

3.2.4. ACUERDO SOBRE COOPERACION REGIONAL PARA EL COMBATE CONTRA LA CONTAMINACION DEL PACIFICO SUDESTE POR HIDROCARBUROS Y OTRAS SUSTANCIAS NOCIVAS EN CASOS DE EMERGENCIA. LIMA, 1981.

Aprobado por DS N° 425, DO del 11 de Agosto de 1986.

Establece que las partes contratantes (los países miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, CPPS), aunaran sus esfuerzos en la adopción de 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 grandes cantidades de hidrocarburos u otras sustancias nocivas resultantes de emergencias y que estén contaminando o amenacen con contaminar el área marítima del Pacífico Sudeste, hasta sus 200 millas y la alta mar, si la emergencia así lo requiera.

3.2.5. PROTOCOLO PARA LA PROTECCION DEL PACIFICO SUDESTE CONTRA LA CONTAMINACION PROVENIENTE DE FUENTES TERRESTRES Y SUS ANEXOS. QUITO, 1983.

Aprobado por DS N° 295 del 7 de Abril de 1986. DO del 19 de Junio de 1986.

Su ámbito de aplicación comprende el área del Pacífico Sudeste hasta sus 200 millas, y se refiere a las fuentes terrestres de contaminación, como los emisarios, depósitos o descargas costeras, las descargas de ríos, canales u otros cursos de agua, incluidos los subterráneos, y en general, cualquiera otra fuente terrestre situada dentro de los territorios de las partes contratantes, ya sea a través del agua, o de la atmósfera, o directamente desde la costa.

Obliga a las partes a dictar leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino provenientes de fuentes terrestres, incluso los ríos y estuarios, tuberías estructuras de desagüe, considerando las reglas y estándares, así como las prácticas y procedimientos recomendados que se hayan convenido internacionalmente.

3.2.6. CONVENIO PAR LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE MARINO Y ZONA COSTERA DEL PACIFICO SUDESTE.

DS N° 296, DO del 14 de Junio de 1986.

Su ámbito de acción es la zona del Pacífico Sudeste en su área marítima y zona costera dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas y la alta mar, en la medida que esta última pueda afectar la Zona Económica Exclusiva.

Establece las medidas que deberán adoptar los países del Pacífico Sudeste para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, la erosión de la zona costera, la cooperación en casos de contaminación resultante de situaciones de emergencia, la vigilancia de la contaminación, la evaluación de las repercusiones en el medio ambiente, el intercambio de información, la cooperación científica y tecnológica, y las responsabilidades e indemnizaciones.



3.2.7. CONVENIO INTERNACIONAL PARA PREVENIR LA CONTAMINACION POR LOS BUQUES, 1973, Y SU PROTOCOLO DE 1978. MARPOL 73/78.

Este es uno de los convenios más importantes de los elaborados en el seno de la Organización Marítima Internacional (OMI). Se compone de 20 Artículos y 5 Anexos, de los cuales 2 son obligatorios y 3 son facultativos. Cada Anexo esta estructurado en base a reglas, cuyo objetivo es prevenir la contaminación marina que causan los buques por distintas causas.

Contempla cinco fuentes principales de desechos:

- a.- Hidrocarburos Anexo I.
- b.- Sustancias líquidas transportadas a granel Anexo II.
- c.- Sustancias perjudiciales transportadas por vía marítima en bultos (paquetes, contenedores, tanques portátiles y camiones cisternas o vagones-tanques) Anexo III.
- d.- Aguas sucias de los buques Anexo IV.
- e.- Basuras provenientes también de buques Anexo V.

Los Anexos I y II son obligatorios al momento de ratificar, aceptar y aprobar el convenio. Los Anexos III, IV y V, por el contrario, podrán no ser aceptados al momento de su ratificación. Estos últimos se conocen como Anexos Facultativos.

Las reglas exigen instalaciones especiales a bordo, certificados e instalaciones de recepción en puertos y terminales. La Autoridad Marítima ha realizado un estudio para conocer las repercusiones de este convenio para los armadores, la disponibilidad de facilidades de recepción ya instaladas y de su participación y preparación para la implementación del convenio.

En síntesis, este convenio trata no sólo de petróleo como contaminante, sino también de sustancias tóxicas químicas transportadas en forma líquida, sustancias peligrosas transportadas en bultos, aguas sucias y basuras en general.

3.2.8. CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE EL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS DE 1989. BASILEA/89.

Establece el procedimiento para los movimientos transfronterizos de estas sustancias.

Protege adecuadamente, el tráfico de desechos peligrosos que son enviados a estos países sin el consentimiento previo de sus autoridades, en especial, a los países en vías de desarrollo.

3.2.9. PROTOCOLO PARA LA PROTECCION DEL PACIFICO SUDESTE CONTRA LA CONTAMINACION RADIOACTIVA.

Tiene por objeto prohibir los vertimientos de desechos radioactivos en el mar o en su lecho, dentro del ámbito de aplicación del presente convenio, es decir, las 200 millas marinas del Océano Pacífico de jurisdicción de Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. El convenio no hace diferencias respecto al nivel de actividad de los desechos, esto significa que están incluidos todos los desechos radioactivos.

Los países garantes de este convenio acordaron prohibir todo enterramiento de desechos radioactivos u otras sustancias en el subsuelo marino, dentro de su ámbito de aplicación, cubriendo de esta manera los vacíos contenidos en el Convenio LDC/72, acerca de si debe ser considerado como vertimiento el enterramiento en el subsuelo marino.

De esta manera, los países del Pacífico Sudeste establecen un hito en lo que se refiere a protección del medio marino bajo su soberanía, al ampliar el Convenio de Londres sobre Vertimiento (LDC/72). Este último establece la prohibición de verter desechos radioactivos únicamente de alto nivel y no considera el enterramiento en el subsuelo marino como vertimiento.

3.3. CONVENIOS INTERNACIONALES EN VIAS DE RATIFICARSE

3.3.1. CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE CONSTITUCION DE UN FONDO DE INDEMNIZACION DE DAÑOS DEBIDOS A CONTAMINACION POR HIDROCARBUROS, 1971. FUND/71.

Es complementario al comentado (párrafo 3.1.3.), sobre responsabilidad civil por daños causados por contaminación del mar por hidrocarburos (CLC/69). Amplía el régimen de indemnización de los daños causados a las víctimas de un derrame en los países afectados y, exonera al propietario, de las obligaciones financieras suplementarias que le impone dicho convenio.

3.3.2. CONVENIO INTERNACIONAL RELATIVO A LA INTERVENCION EN ALTA MAR EN CASOS DE ACCIDENTES QUE CAUSEN CONTAMINACION POR HIDROCARBUROS, 1969 Y SU PROTOCOLO DE 1973. (INTERVENTION 69/73).

Surge de la necesidad de proteger los intereses de los países ribereños contra las graves consecuencias de un accidente marítimo que pueda ocasionar o signifique un riesgo de contaminación del mar y del litoral por hidrocarburos. En esta circunstancia puede ser necesario adoptar medidas preventivas en alta mar de carácter excepcional para proteger esos intereses, sin embargo, ellas no deben lesionar el principio de libertad de los mares.

En este contexto, el Convenio establece que los países «...podrán tomar en alta mar las medidas necesarias con el objeto de prevenir, mitigar o eliminar todo peligro grave o inminente contra su litoral o intereses conexos, debido a la contaminación o amenaza de contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, resultante de un accidente marítimo u otros actos relacionados con ese accidente, a los que sean razonablemente atribuibles consecuencias desastrosas de gran magnitud» (Artículo I).

El convenio establece el procedimiento a seguir en caso de que un país deba tomar las medidas señaladas anteriormente y existan controversias entre las partes. El Anexo único del Convenio se refiere a la conciliación entre las dos partes y al arbitraje, en caso de no prosperar la conciliación.

La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante recomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores la ratificación de este convenio.

4.- CONCLUSIONES

La extensa normativa marítima expuesta fundamenta el desarrollo económico de la gestión ambiental de la DIRECTEMAR, la cual ha servido para el desarrollo de una política institucional realista, coordinada con las acciones de otras instituciones y servicios con competencia ambiental y consecuente con las características económicas, científicas, tecnológicas y ambientales de nuestro país.

Esta gestión en la práctica se ha traducido en la obtención de significativos logros, algunos de ellos de amplio reconocimiento en el ámbito académico e industrial, en lo referente al control de la contaminación del mar, ríos y lagos de jurisdicción de DIRECTEMAR.

Esto cumple meritoriamente con el objetivo de avanzar coordinadamente Armadores, Marina Mercante, Puertos, Empresarios, etc., y en general los usuarios del borde costero en el logro de la meta trazada, lograr una mar limpio.

PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN EL BORDE COSTERO

“LA REGION DE ATACAMA Y EL MEDIO AMBIENTE COSTERO”

Sr. Eduardo Morales Espinoza
Intendente de la III Región de Atacama

Voy a hacer una pequeña reseña de la Región de Atacama, esta región tiene una superficie de 75.000 kilómetros cuadrados, una costa de 528 kilómetros de longitud, clima desértico un escaso nivel de precipitaciones, muy escasamente poblada, con 257.000 habitantes que se concentran principalmente al interior de la región, esta es la única región del país cuya capital y principales centros urbanos no están en la costa sino están al interior, Copiapó y Vallenar. Por lo tanto hay una estructura urbana que contempla la zona interna de la región y una estructura mucho más débil en la zona costera, donde reside un porcentaje pequeño de habitantes, inferior a los 30.000 y que se duplica en época de verano.

Una de las principales limitantes o características que condiciona nuestra zona es la escasez del recurso hídrico y que nos obliga a mirar muy atentamente el uso de las aguas dulces en la planificación de nuestro desarrollo, las localidades costeras principales son los puertos de Caldera, Chañaral y Huasco, que se encuentran en la desembocadura de los tres ríos que atraviesan de este a oeste el territorio y que de norte a sur forman la cuenca del Salado en cuya costa se encuentra Chañaral; la cuenca del río Copiapó en donde próxima a su desembocadura se encuentra la ciudad-puerto de Caldera y la cuenca del río Huasco con el Puerto de Huasco junto al mar.

La función de los puertos estuvo muy vinculada en sus orígenes a las actividades desarrolladas en el interior, como puerta de entrada y salida de la región, pero a partir de la década de los 80 comienzan a surgir y a desarrollarse actividades que se sustentan en la relación con la costa, produciendo un nuevo desarrollo, autónomo y distinto del desarrollo del interior, fundamentalmente en la zona de Caldera, comenzando a extenderse a lo largo de todo el litoral, produciendo en los últimos años un aumento de la demanda sobre los usos costeros lo que nos obliga a buscar acciones para compatibilizar esos usos, darles sustentabilidad ambiental, garantizar la preservación de este recurso y garantizar las condiciones ambientales de la costa.

En otro aspecto, en la Tercera Región hemos tenido catástrofes ambientales, la Bahía de Chañaral se encuentra embancada, producto del depósito allí de millones de toneladas de relave producto de explotaciones mineras que se realizaron a cien kilómetros al interior del territorio. En el Puerto de Caldera hay elementos de contaminación producto de la actividad pesquera en la zona de Huasco producto de la actividad industrial.

La actividad humana va dejando su huella y sus daños en el territorio, esto nos obliga a pensar en alguna estrategia de manejo integrado de la zona costera de la región y el primer obstáculo que se encuentra para esto es el vacío institucional a que se ha hecho referencia en varias intervenciones, reconociendo que carecemos de instituciones que permitan concebir un manejo integral de la zona costera, tenemos que tomar decisiones y elegir dentro de lo posible una estrategia adecuada por parte del gobierno regional, el cual tiene la obligación legal de preservar el medio ambiente y de gestionar los usos de los territorios de su jurisdicción.

En este marco, el primer instrumento es la «Estrategia de Desarrollo Regional», que ordena la gestión del gobierno y que pretende al mismo tiempo ser un factor indicativo para la acción del sector privado de la comunidad y a partir de la estrategia hemos buscado dentro de los distintos instrumentos posibles la manera de enfrentar integradamente el desarrollo de nuestra zona costera, fundamentalmente el Gobierno cuenta con tres posibilidades de acción:

1) La elaboración de estudios y de bases de datos sobre aspectos que afectan el manejo de la zona costera y que permitan tomar mejores decisiones a los distintos decisores que interactúan en la costa. En este marco el Gobierno Regional está trabajando en la conducción de un Sistema de Información Geográfica (SIG), que integre la distinta información que ha generado el gobierno regional a través de estudios que él ha encargado o que han generado otras entidades públicas o privadas, existen estudios sobre el potencial geológico de la costa; hay estudios en ejecución sobre la calidad de agua de las bahías; se ha hecho un catastro por parte del Ministerio de Bienes Nacionales respecto de la propiedad de la costa el que nos indica que una porción muy superior al 50% es estatal lo que nos da muchas posibilidades de acción; se han encargado estudios que han posibilitado la acción de áreas de manejo de recursos bentónicos para ser puestas a disposición de los pescadores y la idea es conformar un sistema de información que esté al acceso de todos los ciudadanos y de todas las entidades públicas que tienen que tomar decisiones en común acerca de las estrategias de manejo integrado de la zona costera de Atacama.

2) Otra herramienta que nos permite actuar como gobierno regional es el sistema de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de desarrollo que se plantean en la costa, de hecho las principales inversiones que allí se han realizado se han sometido voluntariamente al sistema de evaluación de impacto ambiental y han permitido concordar medidas para mitigar o evitar los impactos negativos que estas actividades provocan. En particular el nuevo puerto metalero de la compañía minera Caldelaria ubicado en Caldera fue objeto de un estudio y que finalmente modificó incluso en su ubicación, a fin de preservar las condiciones naturales de las aguas de la Bahía. La central termoeléctrica Guacolda en donde uno de los principales problemas era y es, el manejo de las cenizas que produce, también fue objeto de un estudio y permitió declarar su viabilidad ambiental sobre la base de un plan de manejo de estos residuos garantizando que no van a alterar el ecosistema costero. Nuevos proyectos han ingresado a este sistema con el defecto que su análisis se hace caso a caso, esto permite decidir, evitar o mitigar los daños ambientales; pero no permite actualmente tener una visión global del impacto que los distintos proyectos de inversión generan.

3) Otra herramienta importante que el gobierno regional de Atacama ha elegido para regular la zona costera para implementar o para empezar a implementar una estrategia de manejo integrado de la zona costera, ha sido el establecimiento de un Plan Regulador Intercomunal en las comunas costeras, el procedimiento que se ha usado ha sido encargar con recursos regionales, una proposición de proyecto de plan regulador a una consultora privada, actuando como unidad técnica del Ministerio de Vivienda.

Los primeros problemas se dirigen fundamentalmente a definir, regular y zonificar el suelo para determinar su uso preponderante, al mismo tiempo definir la viabilidad estructurante que permita ligar los centros urbanos en la zona costera como un todo, como una integralidad los 528 kilómetros de costa que nosotros tenemos.

Para este plan, hubo que definir a qué zona dentro del ámbito de estas comunas costeras, que son cinco, nos interesa especialmente regular, hay distintas maneras de hacerlo, hemos escuchado la exposición de la VIII región, donde se tomó la decisión o se está tomando la decisión de regular integralmente la zona comprendida por todo el territorio de las respectivas comunas, es decir, allí se usó un criterio político-administrativo para definir cual es la zona costera, también se pueden definir zonas arbitrariamente, por ejemplo una cantidad de metros desde el nivel desde la más baja marea. Nosotros tratamos de hacer una definición desde el punto de vista funcional, pensar qué queremos regular, donde tenemos los mayores impactos, donde se da mas fuertemente la relación tierra-agua, finalmente se tomó la decisión de aplicar regulación sobre el terreno que está comprendido desde la línea de la más baja marea hasta el primer cordón de cerros, más o menos desde los 0 metros hasta los 300 metros sobre el nivel del mar, lo que nos da una zona regulada que no es homogénea, en algunas partes es muy estrecha y en otras partes se abre y penetra hasta 30 kilómetros en el territorio, particularmente en la zona de la desembocadura de los ríos donde es necesario avanzar para lograr una regulación integral de esta relación mar tierra. Dentro de esos límites se han determinado propuestas de zonificación para usos en distintos tipos de zonas para actividades de vivienda, turística, industrial, zonas de expansión urbana, zo-

nas prioritarias en términos de planificación. A partir de seccionales, zonas de segunda prioridad en base a un análisis de las perspectivas de desarrollo de la zona de Atacama en los próximos 15 años; de la disponibilidad de recursos hídricos; de la perspectiva que tenemos en materia de inversiones; de la vialidad existente y en la que pensamos definir zonas de expansión urbana. En cuanto a sus usos determinar también zonas de restricción, en las que se identifican: zonas de riesgos naturales, zonas de restricción por las necesidades de preservar determinados ambientes especiales, zonas de restricción en favor de la protección de la vida silvestre.

Dentro de las zonas de restricción se ha definido una muy importante en la cual no se permitirán edificaciones salvo aquellas indispensables para la actividad de los cultivos marinos o para la actividad de la pesca artesanal, es decir aquellas que son efectivamente dependientes de la costa, que va desde el territorio de los 80 mts. que es un bien de uso público, al interior del territorio, a fin de preservar el acceso libre a la costa de todos los ciudadanos, de preservar el valor del paisaje, de conservar la vida que se da en ese punto de unión entre el mar y el agua. Esta última es una de las principales zonas de restricción de todas las señaladas, con las excepciones que he mencionado y que dicen relación con las actividades que son estrictamente dependientes de la presencia del mar, en particular la pesca artesanal y la acuicultura.

La aprobación de un plan de esta naturaleza representa un tremendo desafío para la región, se requiere construir los consensos entre todos los actores que participan y que están vinculados a la vida de la costa, es por ello que el Gobierno ha iniciado un proceso de consulta pública de exposición primero de este proyecto de plan regulador a toda la comunidad para recibir de ella sus propuestas y sugerencias a fin de lograr el mayor nivel de consenso posible respecto a los usos del territorio. Naturalmente en este proceso de consulta se han expresado la competencia por los usos que existe y hay opiniones muy discrepantes, se han formado grupos de presión y hemos recibido hasta este instante alrededor de 70 propuestas escritas que provienen de asociaciones empresariales, de organizaciones de pescadores, de personas individuales con interés en la actividad costera, que están en este instante en una etapa de revisión para incorporar a la propuesta de plan todas las sugerencias que lo enriquecen, todavía no terminamos el proceso de análisis, pero hasta este instante prevemos que hay un muy alto nivel de consenso, que la mayoría de las observaciones recibidas de la comunidad del sector empresarial de la gente son observaciones muy atendibles y que gran parte de ellas van a ser acogidas e incorporadas perfeccionando el plan que al mismo tiempo va a contar con una legitimidad superior para su posterior aprobación por el Gobierno Regional.

Finalmente quiero insistir en algo que parece obvio pero se olvida, aquí estamos hablando de un sistema, no basta con una regulación en la zona de la costa, todo lo que hacemos, lo acaba de reiterar la Directora de Conama, todo lo que hacemos al interior del territorio, lo que hacemos en el curso superior de los ríos afecta directamente la vida en el mar y en la costa, reitero que los mayores daños ecológicos que hemos sufrido tienen que ver con actividades realizadas al interior del territorio y por eso otras acciones como los esfuerzos dirigidos al tratamiento de todas las aguas servidas en las ciudades que están al interior; como los esfuerzos dirigidos a la reubicación de las plantas de tratamiento de minerales para garantizar que no se contaminarán los cursos de agua son medidas indispensables para preservar el ambiente en la zona costera.

GESTION AMBIENTAL Y MANEJO INTEGRADO DEL BORDE COSTERO

“DESARROLLO Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE COSTERO”

Sra. Vivianne Blanlot

Directora Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente

Basados en los principios de La Política Nacional de Uso del Borde Costero, por ser esta una política de Estado que deberá conciliar los diversos intereses locales y regionales con los nacionales, coordinar los trabajos interinstitucionales públicos y privados como también los programas y proyectos que se ejecuten en el borde costero, propendiendo que este quehacer se inserte en los principios de protección y conservación del medio ambiente podemos insertar esta en las políticas de manejo integral de zonas costeras.

El ámbito de acción sobre el cual se ejecuta la Política Nacional de Borde Costero es un espacio continuo tierra-mar constituido por elementos abióticos y bióticos que en su interacción dan origen a los variados ecosistemas que existen en el borde costero.

La variedad y riqueza de los ecosistemas y formaciones presentes en este continuo hacen posible que en el borde costero se realicen importantes actividades, con distintos grados de intensidad, en las distintas regiones del país. Transformándose así los componentes naturales del borde costero en recursos insustituibles, a modo de insumos y capitales, para numerosas actividades antrópicas que dan cuenta del desarrollo de la nación.

El crecimiento sostenido de estas actividades y el incremento asociado de los retornos están sujetos a la **mantención de las características y propiedades de los recursos naturales** utilizados en dichas actividades.

Características como la **calidad de las aguas**, sean estas costeras o interiores, **inciden** en la diversidad, abundancia y productividad de los ecosistemas y los componentes de éstos, incluyendo las especies acuícolas de interés comercial.

Cuando nos referimos a la calidad de las aguas y la necesidad de conservar éstas, nos referimos a que el uso de los cuerpos de aguas debemos hacerlos en relación a la capacidad de carga de éstos, es decir, que la incorporación de materias, sean éstas orgánicas o inorgánicas, se haga en relación a la capacidad del cuerpo de agua de recibirlos, sin con ello alterar el estatus trófico de la bahía, estuario o playa en cuestión, estatus del cual dependen las especies, hábitat y ecosistemas que componen dicho medio.

Proteger la calidad de las aguas significa además, incorporar en la gestión de este recurso los aspectos relacionados con la dinámica de los procesos de dispersión de las materias introducidas, y los tiempos de residencias de las aguas en bahías, estuarios y canales.

Si bien podría entenderse que para la protección de la calidad de las aguas costeras debemos preocuparnos de las incidencias antrópicas que ocurren en el borde costero mismo, la verdad es que, por las características geomorfológicas de nuestro país, la casi totalidad de las actividades productivas nacionales agrícolas, mineras, industriales o de servicios, se realizan a no más de 200 Km. de la zona submarial. Un alto porcentaje de ellas tienen lugar en los bordes de las **cuencas hidrográficas** existentes a lo largo del país, incorporando en lagos y ríos elementos que son transportados hasta las aguas costeras. Los efectos antrópicos provenientes de las distintas actividades del desarrollo nacional producen alteraciones sobre los ecosistemas y algunos pueden llegar a ser irreversibles. Daños que pueden llegar a comprometer el desarrollo económico y social del país de no considerarse el factor medio ambiental en la utilización de los recursos naturales.

Los permanentes cambios ambientales afectan tanto a los procesos de extinción como de especificación de los organismos. Es por esta razón, que la conservación de los recursos naturales renovables (sean éstos comerciables o no), depende fundamentalmente de las definiciones adoptadas por la sociedad para el uso de ellos.

La acuicultura, la pesca extractiva, el turismo y la recreación son alguna de las actividades que en mayor medida dependen de la calidad de las aguas del medio en que se desarrollan.

El borde costero presenta una diversidad de ecosistemas característicos por su gran abundancia y productividad, aportando invariablemente con los mayores volúmenes de pesca. Tanto los recursos bentónicos como los cultivados tienen su hábitat en las áreas costeras y del submarial, el espacio que recibe el mayor número de impactos ambientales producto de las actividades en el borde costero. Se hace así evidente la vulnerabilidad de estos hábitat a dichos impactos.

La expansión del sector pesquero nacional registra un crecimiento anual de aproximadamente un 10 a 12% desde los años 75, y en que el valor de las exportaciones en los últimos años ascendió a los US\$ 1.306 millones en 1992, y fue de US\$ 1.172 millones en 1993 (SERNAP), llegando a valores comparables a las de las exportaciones forestales.

Desglosando el valor de las exportaciones del sector pesquero, se observa que los ingresos por cultivos (24,9%), sumado al de la pesca bentónica (18,2%) es igual o superior a los ingresos por las exportaciones del medio pelágico (40,2%). Queda de manifiesto lo fundamental que es para el sector pesquero la preservación de los ecosistemas costeros, la calidad de sus aguas y la elaboración e implementación de **planes de manejo, para los recursos en régimen de plena explotación**, como lo señala la Ley General de Pesca y Acuicultura.

El crecimiento del sector turístico y los requerimientos por espacios acuáticos para la recreación, se suman a las demandas provenientes de otros sectores de la economía.

En este contexto es necesario señalar que los mayores grados de inserción de la economía nacional en los mercados internacionales, impone varios desafíos, como es el caso del **proyecto de corredores oceánicos**, que conllevará al desarrollo de nuevas actividades o a la ampliación de las ya existentes, tanto en el área de servicios, de transportes y comunicaciones y que requerirán de la infraestructura adecuada para puertos e instalaciones portuarias, como el de los centros urbanos para el asentamiento de las personas o entidades que participan en estas actividades. Esto implicará en el corto plazo, el desplazamiento a la zonas costeras de un mayor número de personas que el de las tendencias observadas históricamente.

La incidencia de estas actividades en el Borde Costero del Litoral podría tener efectos en distintos planos del ámbito costero, generando conflictos entre los usuarios y alteraciones de los ecosistemas y sus componentes.

Los instrumentos normativos con que el país cuenta para llevar acabo esta tarea, se encuentran insertos en diversos cuerpos legales de carácter **internacional** ratificados por Chile y los **nacionales**, destacándose entre ellos el Decreto Supremo N° 475 de 1994, que fija la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República y crea La Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral como órgano elaborador de las acciones que impulsen la Política de Uso del Borde Costero y que se deberán proponer al Presidente. La Ley General de Pesca y Acuicultura que regula dichas actividades y mandata a la Subsecretaría de Pesca y al Servicio Nacional de Pesca en la protección del recurso hidrobiológico, el Decreto Ley N° 2222 de 1978, Ley de Navegación, que entrega la potestad de controlar y fiscalizar las normas vigentes relacionadas con la prevención, reducción y control de la contaminación marina a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, y La Ley de Bases del Medio Ambiente, de marzo de 1994.

Los cuerpos normativos señalados y otros no mencionados explícitamente aquí, contienen algunos de los instrumentos que permiten **compatibilizar la protección ambiental y el uso sostenido de los recursos naturales presentes en el borde costero del litoral**. La aplicación adecuada de estos instrumentos facilitarán la ejecución de acciones que contribuyan a un **crecimiento sostenido de la economía** y contribuyan al **desarrollo sustentable** del país.

La Comisión Nacional del Medio Ambiente está llevando a cabo, a través de un proceso de coordinación interinstitucional, la dictación de la Norma de Emisión a Aguas Superficiales, normativa que fijará los **límites permisibles** a las descargas efectuadas en ríos, lagos y aguas marinas de la nación. Las normas de emisión establecerán los límites permitidos de contaminante en el afluente de la fuente emisora, expresada en términos de concentración (masa/volumen). En el caso de las aguas, la incertidumbre respecto al comportamiento físico, químico y biológico de los cursos y cuerpos de agua se traduce en incertidumbre respecto a la cantidad total de emisión que debería ser permitida, por lo que la norma de emisión deberá considerarse como la peor calidad permitida en el agua.

Estamos conscientes que esta normativa sólo regula la contaminación proveniente de **fuentes puntuales**, y que debemos hacer esfuerzos por enfrentar la **contaminación de origen difuso**, me refiero a los **esfuerzos multisectoriales** para introducir **prácticas de buen manejo** en el uso de pesticidas y antibióticos, abonos y nutrientes, en el control de la erosión y las prácticas de riego y ganadería, prácticas comunes en las actividades agrícolas y ganaderas, silviculturales y de acuicultura entre otras y que **directa o indirectamente** a través de ríos, escorrentías y aguas lluvias desembocan en el borde costero.

Estamos dando los primeros pasos en la tarea de proteger la calidad de las aguas demandadas en las distintas actividades nacionales, en forma paralela impulsamos los estudios que generarán la información necesaria para la elaboración de las normas de calidad ambiental de las aguas a fin de proteger los mejores usos de este recurso.

Es fundamental definir, a través de este tipo de normativa, las áreas de sacrificio, necesarias para el vertimiento proveniente de los colectores y las deposiciones de dragados de puertos. Como también el proteger el turismo y la recreación, la pesca artesanal y la acuicultura, si bien estas dos últimas se ejecutan dentro de áreas definidas para estas actividades, éstas **no son de su uso exclusivo** de ellas y ha dado origen a situaciones de **conflicto de intereses y riesgo de sustentabilidad** de las actividades.

La dictación de normas de calidad ambiental de las aguas permitirá que ante la superación de una o más normas de calidad ambiental, sean éstas de carácter primario o secundario, debidamente certificada por los organismos públicos competentes, se dará inicio a la elaboración de un Plan de Prevención o Descontaminación del **área o territorio afectado**. Los objetivos de estos planes son el controlar la contaminación a fin de proteger la salud y el medio ambiente y el de reparar los daños ambientales ocasionados.

Por otra parte el estudio del impacto ambiental de determinados proyectos, señalados en la Ley de Bases, permitirá evaluar la incidencia de éstos en el medio e indicar las medidas de mitigación y abatimiento de las mismas. Dado el carácter de este instrumento que sólo permite evaluar los efectos originados por proyecto en cuestión, es imperioso el fomentar estudios e investigaciones sobre la diversidad, abundancia, productividad y resiliencia de los ecosistemas más relevantes existentes en el borde costero de las distintas regiones. Estos estudios deberán en especial destacar la situación de uso tanto del suelo como el de las aguas costeras, la calidad de éstos, el estado de conservación de la flora y fauna, señalando en el caso que corresponda, la presencia de especies en peligro de extinción, vulnerables o rara.

En el contexto del marco regulatorio actual para el tema ambiental y en relación a la **incorporación de esta variable en la Política de Borde Costero** que se inserta a su vez en la opción de desa-

rollo sustentable asumida por la nación, es necesario coordinar esfuerzos interinstitucionales para impulsar la concreción de **planes de manejo en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y para las zonas reguladas como Áreas de Protección In-Situ**. Las cuales representan en la actualidad un 18 % de la superficie del país y representan alrededor de un 70 % de los ambientes naturales de éste. Los aspectos más relevantes en esta materia y las tareas que de ellas se desprenden se señalan en la «Estrategia Nacional para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica en Chile», documento elaborado en colaboración con los distintos sectores públicos y privados con competencia en la materia, las universidades y organizaciones no gubernamentales, documento que actualmente se encuentra en su fase de elaboración final.

Creemos que una de las tareas más desafiantes, debida a su complejidad, es el avanzar en la **valorización de los recursos del borde costero**, de la contribución económica de estos recursos a la región y al país. Avanzar en este tema implica, también, desarrollar instrumentos que nos permitan enfrentar los problemas y oportunidades que el aprovechamiento de estos recursos presentan, **tendiendo a maximizar en su utilización el beneficio social neto, en un contexto de equidad intra e intergeneracional**.

Esta es una empresa difícil, ya que, como se discutiera en el seminario de Borde Costero organizado por CONAMA el pasado mes de julio, con el fin de tener un parámetro de comparación para la valorización de los recursos, la economía utiliza el dinero, cuyo monto o valor se fija en el mercado, de acuerdo a la demanda de éstos. Bajo esa modalidad y debido al carácter de tipo multiatributo de estos recursos que pasan a la calidad de bienes, se pueden presentar insuficiencias en la tasación de los recursos del borde costero. Sin embargo, este no es sólo un reto a enfrentar sino que un paso previo y esencial si deseamos internalizar en los costos de producción los costos por impactos, alteraciones y daños al medio ambiente. Sin desconocer la complejidad de esta tarea vale evocar aquí las palabras de un gran y respetado institucionalista Gunnar Myrdal (Journal of Economic Issues, 1978), «Los seres humanos estamos siempre valorando. La investigación científica desinteresada nunca existió ni existirá. Previo a una respuesta debe haber una pregunta. No hay una visión que no corresponda a un punto de vista. En las interrogantes surgidas y el punto de vista elegido, la valorización esta implícita».

Las tareas en este plano son numerosas. CONAMA cuenta con un número de profesionales trabajando en la Unidad de Economía Ambiental, en donde estamos elaborando entre otras cosas una propuesta para el Sistema de Permisos de Emisiones Transables que también tendrá implementación en la gestión ambiental del borde costero.

Sin embargo creemos que debemos unir esfuerzos intersectoriales en la valorización, en términos monetarios, de la producción basada en recursos costeros, que focalice su atención en aspectos como:

- Ingresos por la exportación de recursos costeros, en relación al PRB y al PNB.
- Número de personas empleadas directa o indirectamente.
- Valor cultural e histórico del recurso costero para atender necesidades alimentarias, sociales, etc. de la población.
- Calidad de los suelos.
- Situación de la napa fríasica.
- Extensión de las playas.
- Valor estético (visual).
- Valor recreativo.
- Impacto de una actividad de área costera sobre otras.
- Riesgos costeros o impacto de las fuerzas naturales sobre las actividades y usos costeros.
- Los posibles efectos del Cambio Climático Global sobre el borde costero, que si bien, no existe una sólida evidencia científica de las consecuencias de estos cambios en nuestro litoral, es viable suponer que lo afectará.

La naturaleza interdisciplinaria del manejo integrado de zonas costeras requiere de la concurrencia de todos los actores involucrados en ella y por lo tanto de las opiniones generadas en las discusiones intersectoriales que integren los intereses locales, regionales y centrales.

Una gestión del borde costero participativa y eficiente puede reconciliar los objetivos de desarrollo económico y protección ambiental, aumentando el bienestar social del país.

Es por esto fundamental que para un manejo integral eficiente del borde costero se definan e implementen los canales institucionales que permitan la participación de los niveles locales y regionales en esta gestión, asegurando la participación de la ciudadanía en ellas.

La protección ambiental no es un dilema frente al desarrollo, sino que es un elemento de él. El crecimiento económico y la protección ambiental son aspectos complementarios. Sin una protección adecuada de los recursos naturales, el crecimiento no sería sostenible y sin crecimiento fracasaría la protección del medio ambiente. Más aún, nosotros creemos que la sustentabilidad de nuestro desarrollo es una oportunidad de creación de nuevas ventajas comparativas en nuestra inserción en el comercio internacional.

El desarrollo sustentable, en el que se inserta el manejo integrado del borde costero, no es un estado armónico fijo, sino mas bien un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y los cambios institucionales deben ser consistentes tanto con las necesidades futuras como con las presentes.

Hay límites, sabemos que hay límites, pero éstos no son de carácter absoluto, ya que éstos son impuestos por el estado actual de la tecnología, la organización que la sociedad se da para el uso y aprovechamiento de los recursos del medio ambiente, y por la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas.

PARTE V

«CONCLUSIONES»

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De lo expuesto en los diferentes paneles, de las indicaciones y sugerencias que han presentado los expositores, se pueden obtener unas primeras conclusiones, que fluyen de este seminario, las que son el marco general que va a dar la referencia para conclusiones más concretas luego del análisis, a la luz de la revisión que efectuará la oficina del borde costero de lo aquí propuesto y que serán transmitidas oportunamente a todos Uds. En el libro que se editará en el mes de noviembre.

1.- 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.

Diversos sectores productivos o administrativos del Estado tienen competencias y acciones que ejecutar en el litoral, los que al concurrir en un mismo espacio, de características especialmente sensibles, como es el borde costero, pueden hacer surgir conflictos de intereses. De tal modo que se aprecia conveniente que la solución de las controversias deba abordarse otorgando un tratamiento multidisciplinario, multisectorial e integrado sistémicamente a la gestión.

Conforme a lo anterior, se advierte la vigencia y validez que tiene la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, definida por el Supremo Gobierno, y la Comisión Nacional como instancia de coordinación y de planificación conjunta y, eventualmente, de solución de los conflictos indicados, por cuanto su integración garantiza una visión multisectorial en una perspectiva nacional, aunando las competencias de los órganos públicos respectivos.

2.- 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.

3.- En lo que se refiere al borde costero, si bien su alcance está implícitamente definido en la Política Nacional de su Uso, 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.

4.- Se ha constatado la existencia de variados problemas sectoriales, como los de la ciudad puerto, la pesca industrial, la pesca artesanal, el turismo y la recreación. Uno de los más evidentes, por la creciente demanda de intercambio comercial que enfrenta el país, es el que se presenta en los principales puertos, a causa del encierro que le produce la comuna afectando su desarrollo; en reciprocidad, la comunidad observa que las faenas portuarias, antes tan importantes para el quehacer del poblado circundante, hoy provocan un deterioro en sus condiciones de vida, con externalidades que poco le aportan.

La solución a estos conflictos exige el establecimiento de una comunicación eficaz y comprensión amplia entre los diversos actores, pero sobre todo el convencimiento general que al borde costero se le debe mirar en ambos sentidos, desde el mar hacia tierra y desde la tierra hacia el mar, buscando compatibilizar los requerimientos en forma imaginativa y eficiente, que permita la subsistencia y desarrollo de todos los sectores involucrados.

5.- 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, 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.

6.- Consecuente con lo establecido en la Política Nacional de Uso del Borde Costero y lo reiterado por los diversos participantes en este seminario, 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.

7.- Finalmente, de acuerdo a lo sugerido por el Sr. Ministro de Defensa Nacional en la apertura de este seminario, junto a todo lo que se ha expresado en esta sala durante estos dos días; 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.

CONCLUSIONES FINALES DEL SEMINARIO

1.- Un ordenamiento territorial del borde costero que apunte a la modernización del país, debe considerar a lo menos las siguientes premisas específicas:

- Definir los usos preferentes, acordes al desarrollo productivo y poblamiento sustentable.
- Formular planes estratégicos de manejo.
- Clarificar y facilitar las responsabilidades institucionales en la toma de decisiones.
- Favorecer el uso del tiempo libre.
- Regularizar la tenencia de los pescadores artesanales.
- Establecimiento de reglas claras para el ordenamiento.

2.- Aunque existen una serie de proyectos para las zonas costeras, éstos no se materializan debido a una descoordinación entre organismos del sector público y entre éstos y los particulares. Ello nos obliga a rediseñar roles y procedimientos institucionales compatibles y eficientes, comprometiendo a todos los actores - públicos y privados - a mantener siempre un horizonte socialmente equitativo.

3.- Las decisiones deben ser analizadas y tomadas coordinadamente a nivel local, regional y nacional. Lo anterior se debe llevar a cabo bajo un concepto de las competencias funcionales, ya que ningún ministerio o institución pública tiene la facultad ni la capacidad para establecer y aplicar esta política por sí sola.

4.- La formulación de todos los instrumentos de planificación (Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunales y Planes Maestros), debe considerar una visión integradora de las actividades y usos preferentes del borde costero para permitir un desarrollo armónico.

5.- La función que cumplen las autoridades comunales y regionales en la planificación urbana es insustituible, puesto que son las más capacitadas para canalizar las inquietudes de los sectores de la ciudadanía.

6.- El establecimiento de zonas de restricción para algunas actividades debe estar avalada por estudios multidisciplinarios con participación comunal y regional. El ordenamiento territorial del borde costero, si las condiciones así lo ameritan, requerirá implantar zonas de protección relativas a:

- Medio Ambiente.
- Constructibilidad.
- Turismo y Recreación.
- Medio Cultural.

7.- El desarrollo económico del país requiere considerar la reserva de espacios para el crecimiento de las actuales y nuevas facilidades portuarias. Esta tarea debe ser planificada a largo plazo y por ende íntimamente ligada a los planes regionales de desarrollo correspondientes, para evitar posibles conflictos en desmedro de la calidad de vida de sus habitantes.

8.- El tema de las ciudades-puertos adquiere en la perspectiva del mejor uso del borde costero una gran relevancia en la actualidad. Ello impone a los planificadores urbanos, una labor dinámica e integradora, con el propósito de abordar y proponer soluciones realistas y novedosas que permitan armonizar las distintas actividades concurrentes, tales como: pesca, acuicultura, crecimiento urbano, de recreación entre otras.

9.- La puesta en práctica de la Política de Uso del Borde Costero debe ser tarea de un equipo interdisciplinario, el cual debe considerar como factor de primera importancia la búsqueda de un desarrollo sustentable, con especial consideración del resguardo y mantención de los ecosistemas.

PARTE VI

«DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL BORDE COSTERO»

DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 340

SOBRE CONCESIONES MARITIMAS

(Publicado en el Diario Oficial N° 24.613,
de 6 de abril de 1960).



Núm. 340.- Santiago, 5 de abril de 1960. El Presidente de la República, de acuerdo con las atribuciones que le confiere el Título VIII de la Ley N° 13.305, publicada en el Diario Oficial N° 24.311, de fecha 6 de abril de 1960, dicta el siguiente,

DECRETO CON FUERZA DE LEY :

Artículo 1°.- 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 100 toneladas.

Artículo 2°.- Es la facultad privativa del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, conceder el uso particular en cualquier forma, de las playas y 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; 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 100 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 80 metros medidos desde donde comienza la ribera.

Artículo 3°.- 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.

Son concesiones de acuicultura aquellas concesiones marítimas que se otorgan para fines de cultivos de especies hidrobiológicas, situadas dentro de las áreas fijadas por el plano regulador dictado por el Ministerio de Defensa Nacional, y se regirán por las disposiciones de la ley general de ordenamiento pesquero³⁷.

Son permisos o autorizaciones aquellas concesiones marítimas de escasa importancia y de carácter transitorio y que sólo son otorgadas hasta por el plazo de un año.

Las autorizaciones o permisos serán otorgados directamente por la Dirección del Litoral y de Marina Mercante. Las demás concesiones se otorgarán por decreto supremo del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.

Unas y otros se regirán por las disposiciones de este decreto con fuerza de ley y su reglamento, por las normas que se establezcan en el decreto de concesión y, en subsidio, por las disposiciones contenidas en el D.F.L. N° 336, de 1953.

37) Inciso agregado por el Art.119 de la Ley N° 18.892, de 23 de diciembre de 1989.

Artículo 4°.- Todo concesionario pagará por semestres o anualidades anticipadas una renta mínima de un 16% anual sobre el valor de tasación de los terrenos, practicadas en cada caso por la Inspección de Impuestos Internos correspondiente. En ningún caso esta renta podrá ser inferior a la suma de E° 5,00 (cinco escudos) anuales, con excepción de la provincia de Chiloé.

Las concesiones para las Municipalidades, instituciones de beneficencia, de asistencia social, de carácter religioso, instrucción gratuita, de deportes, casas del pueblo, etc., podrán ser gratuitas, pero si se destinan a fines de lucro o se ceden o traspasan a particulares, deberán pagar con efecto retroactivo las rentas mínimas señaladas en el inciso precedente.

Las condiciones de muelles, malecones, atracaderos, chazas y construcciones menores, astilleros, varadero, ocupación de porciones de mar, ríos y lagos, dársenas, hangares para embarcaciones, viveros para moluscos, instalaciones para la pesca o industrias derivadas de ésta y cualquiera otra concesión que por su objeto, fines o forma no les sea aplicable la renta señalada en el inciso 1° de este artículo, pagará una tarifa anual que determinará el reglamento.

Lo mismo se observará respecto a las tarifas que deben pagar las autorizaciones o permisos que concede la Dirección del Litoral y de Marina Mercante³⁸.

Artículo 5°.- Toda concesión se entenderá otorgada sin perjuicio de los derechos adquiridos por terceros a cualquier título legítimo.

Artículo 6°.- Ninguna concesión podrá ser modificada, prorrogada o renovada sino en virtud de decreto previo otorgado por la autoridad correspondiente.

No tendrá valor alguno la cesión, traspaso o arriendo que efectúe el concesionario, si no ha sido previamente autorizado por decreto dictado por la misma autoridad.

Artículo 7°.- Son causales de caducidad de la concesión, las siguientes:

- a) El atraso en el pago de la renta de concesión correspondiente a un período anual o a dos períodos semestrales;
- b) La infracción de cualquiera disposición del presente decreto con fuerza de ley o del reglamento, y
- c) El incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en el decreto de concesión.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando a juicio de la autoridad marítima la infracción no fuere grave, ésta podrá requerir al concesionario, amonestarlo, concederle un plazo de gracia, imponerle multas o disponer las demás medidas que el caso aconsejare a fin de que corrija la infracción, antes de solicitar la declaración de caducidad.

Antes de decretarse la caducidad, se comprobará fehacientemente la infracción que la motiva.

Toda sanción impuesta por la autoridad marítima podrá ser apelada, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha de su notificación, ante el Ministro de Defensa Nacional, quien fallará en conciencia, sin forma de juicio y su resolución no será objeto de recurso alguno.

Dentro del mismo plazo, el concesionario podrá solicitar reconsideración del decreto que dice el Ministro de Defensa Nacional declarando caducada la concesión.

38) Actual Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

Artículo 8°.- Son causales de terminación de las concesiones o permisos las siguientes:

- a) La muerte del concesionario;
- b) El vencimiento del plazo;
- c) El término del objetivo para el cual se otorgó;
- d) La destrucción de las mejoras fiscales entregadas en concesión o permiso;
- e) El traspaso o cesión efectuado con consentimiento del Estado;
- f) Por acuerdo mutuo del Estado y del concesionario;
- g) Por desahucio dado por el Estado al concesionario, y
- h) Por la terminación de la concesión o permiso decretada por el Estado.

Artículo 9°.- El Estado se reserva el derecho de poner término a cualquiera concesión o permiso sin responsabilidad para él. En este caso otorgará un plazo de gracia mínimo equivalente a la décima parte del plazo por el cual se otorgó la concesión y comenzará a contarse desde la fecha en que se transcriba al concesionario el correspondiente decreto supremo en que se adopte tal resolución.

Artículo 10°.- Sin perjuicio de lo expresado en el artículo precedente, el Estado se reserva, además, el derecho de poner término a cualquiera concesión o permiso, sin necesidad de expresar causa alguna y sin estar obligado a otorgar plazo alguno de gracia. Estas resoluciones se adoptarán por decreto supremo del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.

En este caso, los particulares afectados tendrán derecho a la indemnización de perjuicios correspondientes.

Artículo 11°.- En el caso de ocupación ilegal de alguno de los bienes a que se refiere el artículo 2°, ya sea por carecer de título el ocupante, por estar caducada la concesión o por cualquier otra causa, la autoridad marítima requerirá del respectivo Intendente o Gobernador el auxilio de la fuerza pública, a fin de que se proceda, sin más trámite, a desalojar los bienes ocupados indebidamente, sin perjuicio de que se persiga judicialmente el pago de las indemnizaciones que correspondan, por todo el tiempo de esa ocupación ilegal.

Artículo 12°.- Los Notarios, Archiveros, Conservadores de Bienes Raíces, Oficiales Civiles y cualquier otro funcionario que tenga a su cargo un protocolo o ejerza funciones de ministro de fe, como asimismo todos los funcionarios pertenecientes a la Administración Pública, estarán obligados a proporcionar gratuitamente al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, o a la Dirección del Litoral y de Marina Mercante, los datos e informes y las copias autorizadas de escrituras públicas, inscripciones u otros documentos que soliciten esas entidades con el fin de aclarar o precisar los derechos del Fisco sobre los bienes a que se refiere el presente decreto con fuerza de ley.

Artículo 13°.- Las prescripciones de este decreto con fuerza de ley no regirán para los bienes situados en las provincias de Aisén y Magallanes.

Artículo 14°.- El presente decreto con fuerza de ley comenzará a regir treinta días después de su publicación en el Diario Oficial.

Tómese razón, regístrese, comuníquese, publíquese e insértese en la Recopilación de Leyes de la Contraloría General de la República. J. ALESSANDRI R. - R. VERGARA H. - C. VIAL I. - J. PHILIPPI I.

DECRETO SUPREMO N° 660

SANTIAGO, 14 de Junio de 1988.

CONSIDERANDO:

a) Que el Decreto Supremo (M) N° 223, de 1968, que aprobó el Reglamento sobre Concesiones Marítimas ha sido objeto de diversas modificaciones que dificultan su aplicación; y

b) Que es indispensable actualizar sus disposiciones acorde a las nuevas exigencias y prácticas en el sector; y

VISTOS: lo dispuesto en el DFL. N° 340, de 1960, y las facultades que me confiere el Art. 32, N° 8, de la Constitución Política de la República de Chile,

DECRETO:

SUSTITUYESE el Reglamento sobre Concesiones Marítimas, fijado por Decreto Supremo (M) N° 223, de 11 de Marzo de 1968, por el siguiente:

INDICE

I	De las Definiciones para la Aplicación de este Reglamento	159
II	Del Otorgamiento de las Concesiones Marítimas	162
III	De las Solicitudes y de su Tramitación	167
IV	De la Legalización y de la Entrega de las Concesiones	171
V	De la Transferencia y del Arriendo de las Concesiones	172
VI	De las Sanciones y Multas	174
VII	De la Caducidad de las Concesiones	174
VIII	De la Terminación de las Concesiones	175
IX	De la Ocupación Ilegal.	176
X	De las Rentas y Tarifas	176
XI	Disposiciones Varias	182
APENDICE 1		
	Extracción de Restos y de Especies Náufragas	190

I.- DE LAS DEFINICIONES PARA LA APLICACION DE ESTE REGLAMENTO

Art. 1°.- Para la aplicación del presente Reglamento se tendrá por:

1) **Arrastradero:** Lugar en que se varan embarcaciones durante período en que no trabajan para ser resguardadas.

2) **Astillero:** Sitio o lugar con instalaciones apropiadas y características, donde se construyen o reparan naves o embarcaciones.

3) **Atracadero:** Construcción que se hace en la costa o ribera con el objeto de permitir el atraque de embarcaciones menores, para la movilización de personas o carga, cualquiera sea la forma que tenga.

4) **Botadero:** Lugar de la costa especialmente autorizado para arrojar escombros, basuras, etc.

5) **Boyarín:** Cuerpo flotante sujeto por una línea de amarre (orinque) a anclas, cables submarinos, cañería conductora u otro o lugar del fondo del mar, río o lago, para señalar la ubicación de estos elementos o sitios.

6) **Boyas:** Cuerpos flotantes, generalmente de fierro, de forma simétrica, sujetos al fondo del mar por medio de cadenas engrilladas a muertos o anclas, y que sirven para el amarre de naves o embarcaciones.

7) **Cañerías:**

Cañería aductora: Aquélla cuya finalidad es succionar agua de mar.

Cañería conductora: Aquélla cuya finalidad es la abastecer, cargar o descargar naves o embarcaciones, ya sea subterránea, submarina, a ras de tierra o flotante.

Cañería de desagüe: Aquélla cuya finalidad es la de arrojar al mar cualquiera clase de líquidos o materias.

8) **Criadero artificial:** Superficie de playa o fondo de mar, río o lago con instalaciones o construcciones adecuadas destinada a la cría y desarrollo de moluscos, crustáceos u otras especies que tengan en el agua su medio normal de vida.

9) **Chaza:** Construcción plana inclinada que se interna aguas adentro, como prolongación de muelles o malecones en lugares de gran amplitud de mareas, con el objeto de facilitar la movilización de carga o pasajeros. Se considerarán como muelles en la clasificación que corresponda, o atracaderos, según sean aptos para el atraque de embarcaciones mayores (muelles) o menores (atracaderos).

10) **Dársena:** Zona abrigada de un puerto para la construcción de un molo o por excavación del terreno de la costa.

11) **Defensa:** Muro o terraplén paralelo a la costa que se construye con el fin de evitar perjuicios por inundaciones o erosiones.

12) **Dique flotante:** Artefacto Naval, capaz de levantar un barco sobre su línea de flotación para carena o reparación.

13) **Dique seco:** Cavidad o espacio cerrado por compuertas construido en la costa o ribera, para carena o reparación de naves.

14) **Dirección:** Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

15) **Embarcación menor:** Nave o artefacto naval de 50 o menos toneladas de registro grueso.

16) **Embarcadero:** Véase atracadero.

17) **Fondo de mar, río o lago:** Extensión de suelo comprendido desde la línea de más baja marea, aguas adentro, en el mar, y desde la línea de aguas mínimas en sus bajas normales, aguas adentro, en ríos o lagos.

18) **Hangar:** Construcción cerrada o cobertizo hecho sobre la superficie de las aguas con el objeto de resguardar de la intemperie a embarcaciones menores.

19) **Longitud utilizable:** Perímetro de un muelle, malecón, chaza o atracadero situado sobre profundidades de dos o más mts. de agua en pleamar ordinaria, y dos o más mts. de agua en el nivel normal de ríos o lagos en que no haya obstáculos naturales que impidan o hagan peligroso el atraque de sus embarcaciones para sus faenas. Si el muelle, malecón, chaza o atracadero está situado sobre una profundidad de menos de dos metros, pero se utiliza regularmente en embarques o desembarque de carga o pasajeros, se considerará como «longitud utilizable», la tercera parte del perímetro en que puedan atracar embarcaciones. Se considerará como «longitud utilizable» de un muelle mecanizado o de un malecón mecanizado, la eslora de la nave mayor que atraque durante la vigencia de la concesión. Si está capacitado para cumplir la faena simultánea de más de una nave, la «longitud utilizable» será multiplicar la eslora de esa nave mayor que atraque por el número de naves que puedan atracar en un muelle o malecón mecanizado simultáneamente.

20) **Malecones:**

Malecón: Muro o construcción paralela y adosada a la costa o ribera, apta para el atraque de embarcaciones mayores que sirven para la movilización de carga o pasajeros.

Malecón semimecanizado: Aquél en que la carga se moviliza por sistemas mecánicos no continuos, que arrancan de depósitos ad-hoc ubicados en sus inmediaciones (correas transportadoras, cañerías conductoras, etc.)

21) **Ministerio:** Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.

22) **Mejoras:** Cualquiera clase o tipo de construcción u obra que se realice sobre un bien nacional de uso público o fiscal.

23) **Molo:** Muro o terraplén que internándose desde la costa o ribera aguas adentro, sirve para el abrigo o defensa de cierto espacio de agua y que también puede ser utilizado para la movilización de carga o de pasajeros. Se considerará como muelle (en la clasificación que corresponda) o atracadero, según sea apto para el atraque de embarcaciones mayores (muelle) o menores (atracadero).

24) **Muelles:** Obra que internándose desde la costa o ribera aguas adentro, más o menos perpendicularmente, es apta para el atraque de embarcaciones mayores y sirva para la movilización de carga o pasajeros.

Muelle semimecanizado: Aquél en que la carga se moviliza por sistemas mecánicos no continuos, ubicados sobre éste, pero que no arrancan de depósitos ad-hoc (desde carros tolvas, por chutes u otros sistemas a buques).

Muelle mecanizado: Aquél en que la carga se moviliza por sistemas mecánicos continuos cuyas instalaciones arrancan desde depósitos ad-hoc ubicados en tierra (correas transportadoras, cañerías conductoras, etc.).

25) **Playa de mar:** Se entiende por playa de mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas.

Playa de río o lago: Extensión de suelo que bañan las aguas en sus crecidas normales hasta la línea de las aguas máximas.

26) **Playa, línea de la, o línea de las más altas mareas:** Aquélla que de acuerdo con el artículo 594 del Código Civil, señala el deslinde superior de la playa hasta donde llegan las olas en las más altas mareas y que, por lo tanto, sobrepasa tierra adentro a la línea de pleamar máxima. Para su determinación, la Dirección, si lo estima necesario, podrá solicitar un informe técnico al Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada.

27) **Línea de las aguas máximas en ríos y lagos:** Es el nivel hasta donde llegan las aguas en los ríos o lagos, desde el lecho o cauce adentro, en sus crecientes normales de invierno y verano. Para su determinación será aplicable lo establecido en la parte final del número 26 del presente artículo.

28) **Porción de agua:** Espacio de mar, río o lago, destinado a mantener cualquier elemento flotante estable.

29) **Rampa:** Plano inclinado construído sobre la gradiente de la playa, destinado a varar embarcaciones menores, cetáceos, etc.

30) **Rambla:** Explanada que se construye en las riberas o en las playas para recreo de los paseantes.

31) **Rejera:** Cadena fondeada con anclas o muertos, o amarrada a un punto firme de la costa, muelle o molo, y que tiene por objeto acoderar las naves o embarcaciones.

32) **Ribera:** Línea divisoria entre el cauce o lecho de un río o lago, hasta donde lleguen las aguas máximas y los terrenos colindantes.

33) **Terminal Marítimo de transferencia de Productos Líquidos a Gaseosos:** Fondeadero para naves estanques; que cuenta con instalaciones apropiadas consistentes en cañerías conductoras destinadas a la carga o descarga de combustibles o productos líquidos o gaseosos.

34) **Terreno de playa:** Faja de terreno de propiedad del Fisco de hasta 80 metros de ancho, medida desde la línea de la playa desde la costa del litoral y desde la ribera en los ríos y lagos. Para los efectos de determinar la medida señalada, no se considerarán los rellenos artificiales hechos sobre la playa o fondos de mar, río o lago.

No perderá su condición de terreno de playa el sector que quede separado por la construcción de caminos, calles, plazas, etc.

Asimismo, se considerará terreno de playa, la playa y el fondo de mar, río o lago, que haya sido rellenado artificialmente por obras de contención que permitan asegurar su resistencia a la acción del tiempo y de las aguas. En tal caso, deberá disponerse su correspondiente inscripción de dominio a favor del Fisco. Queda prohibido ejecutar obras de relleno que no cumplan con los requisitos señalados.

Para que un concesionario pueda ejecutar obras de la naturaleza indicada en el inciso anterior, deberá estar expresamente autorizado en el respectivo decreto de concesión. Esta autorización no se otorgará en las playas declaradas balnearios, salvo que se traten de obras que no desvirtúen la finalidad de estas playas, en cuyo caso el decreto pertinente deberá ser fundado.

Los terrenos de propiedad particular que, según sus títulos, deslinden con la línea de la playa de la costa del litoral o de la ribera en los ríos o lagos, no son terrenos de playa. En aquellos títulos de dominio particular que señalan como deslinde del mar, el Océano Pacífico, la marina, la playa, el puerto, la bahía, el río, el lago, la ribera, la costa, etc., debe entenderse que este deslinde se refiere a la línea de playa.

35) **Varadero:** Sitio o lugar, con construcciones o sin ellas, donde se varan las embarcaciones para ser reparadas o carenadas.

36) **Viveros:** Es el lugar o instalación destinado a la mantención temporal de recursos hidrobiológicos, que han alcanzado el tamaño mínimo de reglamento para su posterior comercialización. Los viveros sólo podrán instalarse en superficies de fondo de mar, comprendidas entre el límite de la más alta marea y hasta 10 metros bajo la línea de la más baja marea. Los viveros flotantes sólo podrán instalarse en lugares que no interfieran la navegación o desarrollo de cultivos.

37) **Borde costero del litoral:** Franja del territorio que comprende los terrenos de playas fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.

38) **Capitán de Puerto:** Capitanía de Puerto jurisdiccional.

39) **Obra Portuaria Mayor:** Infraestructura marítima u obra de ingeniería principal, proyectada para materializar las operaciones de transferencia de carga entre los modos marítimo y terrestre que está dotada de condiciones para la atención de naves.

II.- DEL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES MARITIMAS

Art. 2°.- Al Ministerio 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 100 toneladas; esta función la ejercerá especialmente a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante.

Art. 3°.- Es facultad privativa del Ministerio conceder el uso particular, en cualquier forma, de las playas, terrenos de playa, fondos de mar, porciones de agua y rocas, dentro y fuera de las bahías.

La misma facultad se ejercerá sobre los ríos y lagos navegables por buques de más de 100 toneladas, en relación con sus playas, rocas, terrenos de playa, porciones de agua y fondo de los mismos.

En los ríos no comprendidos en el inciso anterior, la antedicha facultad se ejercerá sólo sobre en la extensión en que estén afectados por las mareas y respecto de los mismos bienes o sectores allí indicados.

Art. 4°.- Dentro de las atribuciones a que se refieren los artículos anteriores, corresponderá la de autorizar la extracción de ripio, arena, piedras, conchuelas, carbón caído al mar en procesos o fae-

nas como los de carga y descarga, y cualquiera otras especies o materiales que se encuentren en las áreas sujetas a su tuición, como asimismo, autorizar en esos lugares la instalación de carpas u otras construcciones desarmables durante las temporadas veraniegas, de botadero de materiales y de avisos de propaganda.

Art. 5°.- Son concesiones marítimas las que de conformidad con los artículos precedentes, se otorgan sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al Ministerio, cualquiera sea el uso a que se destine la concesión y el lugar en que se encuentren ubicados los bienes. Serán otorgadas mediante decreto supremo emanado del mismo Ministerio, salvo lo dispuesto en el inciso siguiente.

Aquellas concesiones marítimas de escasa importancia o de carácter transitorio y cuyo plazo no exceda de un año, se denominarán permisos o autorizaciones y serán otorgadas directamente por resolución del Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

Se entenderán de escasa importancia los permisos o autorizaciones que recaigan sobre las materias señaladas en el artículo 4°, salvo que el Director estime que ellas deben ser concedidas, en casos especiales, por el Ministerio. El Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, excepcionalmente, podrá otorgar permiso transitorio, mediante resolución fundada, autorizando la ocupación anticipada de sectores solicitados en concesión marítima, para efectuar estudios relacionados con el destino que se pretende darles, en tanto se tramita el correspondiente decreto.

En estos casos, el beneficiario de este permiso asumirá la total responsabilidad por los trabajos que se realicen, incluso respecto de eventuales daños o perjuicios que ello pudiera irrogar a terceros, quedando liberado el Fisco de cualquiera responsabilidad. En todo caso, la ocupación anticipada que se autorice, no comprometerá la decisión del Estado para otorgar o denegar la solicitud de concesión, sin ulterior responsabilidad para éste.

El Director podrá delegar en las autoridades marítimas la facultad de otorgar permisos o autorizaciones cuando se trate de la instalación de carpas y otras construcciones desarmables, extracción de arena, ripio, piedras, conchuelas, carbón caído al mar, de botadero de materiales y de avisos de propaganda.

Art. 6°.- El Ministerio podrá destinar a las reparticiones fiscales, a través de la respectiva Secretaría de Estado, los bienes fiscales y bienes nacionales de uso público sometidos a su tuición.

Ninguna repartición fiscal podrá retener en su poder, bajo pretexto alguno, los bienes a su cargo sin ocuparlos en el objeto para el cual fueron destinados y durante el plazo que se haya fijado.

La Dirección deberá fiscalizar el debido uso y empleo que se dé a los bienes destinados a reparticiones fiscales, debiendo solicitar al Ministerio la derogación de los respectivos decretos de destinación cuando las circunstancias así lo justifiquen.

Podrá ponerse término a una destinación en cualquier momento, mediante decreto fundado.

Art. 7°.- Las concesiones marítimas y las destinaciones se registrarán por las disposiciones del DFL. N° 340, de 1960, y del presente Reglamento, y por las normas que se establezcan en los respectivos decretos o resoluciones.

Art. 8°.- En general no se otorgarán concesiones en sectores de habitual uso o tránsito público. Para calificar esta circunstancia, se podrá solicitar informe a la autoridad administrativa o municipal.

Las concesiones destinadas a balnearios deberán cumplir en todo momento con las normas establecidas en el Reglamento de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República, aprobado por D.S. (M) N° 1340 bis de 1941, y con las exigencias especiales que vaya fijando la autoridad marítima.

Art. 9°.- No podrá otorgarse concesión o deberá ésta dejarse sin efecto cuando terceros acrediten derechos adquiridos a cualquier título legítimo sobre el objeto de la concesión, siempre que ésta impida, obstaculice o sea incompatible con el libre ejercicio de tales derechos.

Sin perjuicio de lo anterior, podrá denegarse una solicitud de concesión marítima cuando terceros aleguen que ella les irrogará perjuicio. En tal caso, el solicitante dispondrá de un plazo de 30 días para lograr con los afectados un acuerdo sobre el particular. Este plazo regirá desde la fecha en que la autoridad marítima comunique al solicitante la oposición que se ha manifestado a la concesión que impetra.

Vencido el período antes señalado sin haberse alcanzado acuerdo sobre la materia, el Ministerio resolverá, luego de calificar la oposición, pudiendo acoger o denegar la solicitud, y dicha resolución no será susceptible de recurso alguno.

Art. 10°.- Las concesiones se otorgarán, en general, por un plazo de cinco y diez años. Sin embargo, podrán otorgarse por un mayor plazo, de conformidad con la escala que se indica, según sea la cuantía de capitales que se invertirán en las obras o construcciones que se realicen en el sector concesionado, lo que se acreditará de manera fehaciente:

a) Plazo de hasta 20 años, cuando la inversión fluctúe entre 2.500 y 5.000 Unidades Tributarias Mensuales.

b) Plazo de hasta 50 años, cuando se trate de obras que signifiquen inversiones superiores a 5.000 Unidades Tributarias Mensuales.

Terminadas las obras dentro del plazo que se indique en el decreto, el concesionario entregará a la autoridad marítima el informe del avalúo comercial de las obras, practicado por la respectiva oficina de Impuestos Internos. Con el mérito de este antecedente, podrá aumentarse o disminuirse, según corresponda, el plazo primitivamente concedido.

En las renovaciones se establecerá el mismo plazo señalado para la concesión primitiva, salvo que se acredite que el valor de la inversión ha aumentado, en cuyo caso el concesionario podrá solicitar un mayor plazo; pero si dicho valor ha disminuido, la autoridad la concederá por un plazo inferior, de acuerdo con este artículo.

Art. 11°.- Los concesionarios deberán iniciar las obras comprendidas en la concesión o la actividad objeto de ésta, según corresponda, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de suscripción del acta de entrega o en el plazo que, por motivo fundado, señale el decreto que la otorgó; estos plazos serán prorrogables por el Ministerio, también por motivo fundado. Las obras o instalaciones deberán quedar terminadas en el plazo que indique el decreto que otorgó la concesión.(10).

Art. 12°.- En caso de que varios interesados soliciten una misma concesión, prevalecerá la que represente mejor el uso para el área o zona respectiva, conforme a lo establecido en la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República; en caso de igualdad tendrá preferencia la solicitud que represente mejor los siguientes factores, en el orden señalado: beneficio fiscal, seguridad nacional, interés social, generación de empleos o producción de divisas.

Art. 13°.- Todos los gastos que origine la legalización de una concesión serán de cargo del concesionario, quien deberá facilitar a los funcionarios el transporte a aquellos lugares o parajes donde no existan medios normales de movilización.

Art. 14°.- Las concesiones marítimas se otorgarán sin perjuicio de las autorizaciones que los concesionarios deban pedir a los organismos fiscales y municipales para la ejecución de ciertas obras, de acuerdo con las leyes o reglamentos vigentes.

Art. 15°.- Los concesionarios cuyo proyecto tenga por objeto o incluya la construcción de estanques u otros receptáculos destinados a almacenar cualquiera clase de combustibles para proveer de este elemento a las naves o descargar el que transporten, y cuyas cañerías, mangueras u otros medios de conducción lleguen a la línea de la costa o arranquen de ella, o cualquiera obra de esta índole que pueda tener un valor estratégico, presentarán a la Dirección, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la transcripción del decreto de concesión, salvo que en éste se haya fijado otro plazo, un plano y especificaciones de estas obras, que deberán ser aprobados por la Comandancia en Jefe de la Armada.

Art. 16°.- Los beneficiarios de concesiones marítimas otorgadas para la construcción de terminales marítimos, muelles, malecones, astilleros mayores u otras obras marítimas de envergadura similar, dentro del plazo que al efecto se les fije, deberán presentar a la autoridad marítima un estudio y planos ilustrativos sobre vientos, mareas, corrientes, oleaje, sondaje y detalles del fondo de mar, del lugar en que se instalarán dichas obras, los cuales previamente deben haber sido revisados y autorizados por el Instituto Hidrográfico de la Armada. Estos antecedentes serán remitidos a la Dirección para su aprobación por la Comandancia en Jefe de la Armada.

Además, tratándose de esas mismas concesiones, la autoridad marítima podrá exigir al concesionario que presente, dentro del plazo que al efecto se le fije, un estudio sobre la maniobrabilidad de las naves que ocupen la construcción, teniendo el concesionario la obligación de proporcionar los antecedentes técnicos que sean requeridos para su revisión por la Dirección.

Art. 17°.- Las obras de que trata el artículo anterior, sólo podrán iniciarse una vez que el concesionario haga entrega a la autoridad marítima de la correspondiente aprobación por parte de la Dirección de Obras Públicas.

Asimismo, dichos concesionarios deberán hacer entrega a la autoridad marítima, si ésta lo requiere, de un juego de planes que comprenda el total de las obras proyectadas, con sus complementos y especificaciones.

Se exceptúa de estas obligaciones, a los concesionarios cuyo proyecto sea la construcción de terminales marítimos de transferencia de productos líquidos o gaseosos.

Art. 18°.- Los beneficiarios de concesiones que comprenden el uso de mejoras fiscales, sin perjuicio de la responsabilidad que según las normas generales les corresponda por pérdidas, daños, o destrucciones de las mismas, deberán constituir una garantía a favor del Fisco, en boleta bancaria o póliza de seguro a la orden del Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, por un monto equivalente a la renta anual, sin considerar las franquicias a que estén afectos, para responder de los deterioros derivados de su uso natural. Esta garantía se hará efectiva a la expiración de la concesión previa calificación de los deterioros que haga la Dirección. Si luego de solventados los gastos para la reparación de la mejoras fiscales se produjeran excedentes, éstos serán devueltos al concesionario. El monto de la caución deberá corresponder en todo momento a la renta anual vigente y los documentos que la constituyen deberán permanecer en custodia en la Tesorería General de la República.

En el caso de las concesiones gratuitas, esta garantía se determinará de acuerdo con la renta que hubiere debido cobrarse.

No obstante, en las concesiones a cualquier título otorgadas a empresas o instituciones autónomas del Estado y/o a las Municipalidades, será facultativo del Ministerio eximir las de la obligación

de constituir la garantía a que se refieren los incisos precedentes, en cuyo caso se reemplazará por una declaración ante notario, en la que ellas se obligan a indemnizar cualquier riesgo o daño que sufran las mejoras.

Art. 19°.- Las concesiones podrán ser modificadas, prorrogadas, renovadas o ampliadas, previo decreto o resolución de la autoridad correspondiente, sin perjuicio de lo establecido en el Art. 5° y con las formalidades, condiciones y requisitos que para su otorgamiento fija este Reglamento, en lo que fueren aplicables.

Las solicitudes de renovación de concesión, serán preferidas a las que presenten nuevos postulantes, siempre que se hubieren formulado antes del vencimiento de la concesión que se solicita renovar, que no exista otra solicitud que represente un mejor uso del borde costero del Litoral de la República, y que el concesionario haya dado cumplimiento a las obligaciones impuestas en el respectivo decreto.

Las solicitudes de ampliación de concesión podrán ser preferidas a otras peticiones de concesión sobre los nuevos sectores, cuando dichas solicitudes tengan por finalidad ampliar las instalaciones existentes dentro del mismo objetivo de la concesión, representando un mayor beneficio fiscal o interés social y siempre que el concesionario haya dado cumplimiento a las obligaciones establecidas en los respectivos decretos.

Art. 20°.- Las mejoras o construcciones introducidas por el concesionario y que, adheridas al suelo, no pueden ser retiradas sin detrimento de ellas, quedarán a beneficio fiscal, sin cargo alguno para el Fisco, al caducar la concesión o al expirar el plazo. Por el hecho de renovarse o transferirse una concesión se entenderá, para estos efectos, que el plazo de su vigencia no ha expirado.

En los demás casos, las mejoras o construcciones pasarán a dominio del Fisco cuando no puedan ser retiradas sin detrimento del suelo.

Con todo, si la terminación se produce por muerte del concesionario, las mejoras no pasarán a beneficio fiscal si la sucesión o el cónyuge sobreviviente, en su caso, solicitan dentro del plazo de 180 días contados desde el fallecimiento, la concesión de que disfrutaba el causante.

Esta nueva concesión no podrá otorgarse por un plazo superior al que faltaba a la anterior para expirar.

Art. 21°.- Aquellas mejoras o construcciones que no se hallen en la situación prevista en el artículo anterior, deberán ser retiradas dentro del plazo de 90 días contados desde la fecha en que la autoridad marítima transcriba oficialmente al interesado al correspondiente decreto de término.

Si las mejoras o construcciones no son retiradas en el plazo indicado, pasarán sin más trámite a beneficio fiscal.

Art. 22°.- Los concesionarios responderán preferentemente con las obras, instalaciones y mejoras particulares existentes, si quedaren adeudando al Fisco rentas, tarifas, indemnizaciones, intereses penales y costas, o cualquier otro derecho establecido en este Reglamento.

Art. 23°.- Los concesionarios de muelles, malecones, atracaderos o de otras obras destinadas a la movilización de personas o carga, tendrán las siguientes obligaciones:

1) Mantener servicio adecuado contra incendios y elementos de salvavidas que reúnan las condiciones de eficiencia que determine la autoridad marítima;

2) Mantener una construcción ligera (garita) higiénica y de porte adecuado para el personal del servicio de la Capitanía de Puerto y del Resguardo de Aduana, si expresamente se les exigiera;

3) Permitir la instalación de los pescantes necesarios para izar las embarcaciones de la Capitanía de Puerto y del Resguardo de Aduana, si expresamente se les exigiera;

4) Mantener las escalas de acceso necesarias, con alumbrado suficiente, para el embarque y desembarque de personas, salvo que expresamente fueren dispensados por la autoridad marítima;

5) Mantener una instalación de alumbrado adecuada para el trabajo nocturno, y la señalización que determine la autoridad marítima;

6) Conservar en permanente buen estado las defensas y elementos que tengan por objeto mantener las embarcaciones atracadas y seguras;

7) Permitir el embarque y desembarque de la carga que la autoridad administrativa les solicite, cuando no existan muelles fiscales o de la Empresa Portuaria de Chile;

8) Las tarifas a cobrar deberán enmarcarse en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, y

9) Permitir el uso gratuito a los buques y embarcaciones de la Armada Nacional, siempre que no existan muelles y obras fiscales adecuadas.

Art. 24°.- Los elementos de amarra o fondeo particulares podrán ser ocupados por los buques y embarcaciones de la Armada Nacional, sin cargo alguno para el fisco, siempre que estén desocupados o que su ocupación no perjudique los intereses del concesionario del uso que se hará de dichos elementos.

III.- DE LAS SOLICITUDES Y SU TRAMITACION

Art. 25°.- Las solicitudes de concesiones marítimas por plazos superiores a un año, se formularán en los términos que establece el artículo 26° y se presentarán por el interesado en la Capitanía de Puerto, dirigidas al Ministerio de Defensa Nacional, en un expediente que contenga la respectiva solicitud y planos, en sextuplicado, además de los otros antecedentes e informes establecidos en el mismo artículo.

Una vez presentado el expediente, el Capitán de Puerto verificará, en un plazo no superior a 5 días hábiles, que todos los antecedentes e informes reglamentarios estén conformes; que los planos estén confeccionados de acuerdo a las normas técnicas dispuestas en el presente Reglamento y a las instrucciones que al efecto imparta la Dirección; que exista superposición con otra concesión marítima, de acuicultura o destinación, ya otorgada.

Cuando el expediente se encuentre conforme, el Capitán de Puerto lo devolverá al interesado, conjuntamente con dos copias de la solicitud y de los planos, todo debidamente visado.

El interesado hará llegar el expediente con dos copias de la solicitud y de los planos a la Dirección, dejando para sí un ejemplar de la solicitud y los planos.

En caso que el expediente no se encuentre completo, o que la solicitud y planos no cumplan con las disposiciones que establece el artículo 26°, o que exista superposición con una concesión o destinación ya otorgada, el Capitán de Puerto no procederá a su visación devolviéndolo al interesado, no dando curso al trámite.

Cuando se trate de concesiones marítimas de escasa importancia o de carácter transitorio, éstas se presentarán igualmente ante la Capitanía de Puerto, dirigidas a la Dirección. El expediente deberá contener los antecedentes que se indican en el artículo 26°, acompañándose, además, tres copias de la solicitud y de los planos. Si el expediente se encontrará conforme, el Capitán de Puerto procederá a re-

mitirlo a la Dirección, para su resolución, devolviendo al interesado una copia de la solicitud y de los planos debidamente visados; en caso contrario, se abstendrá de dar curso al trámite, devolviendo los antecedentes al solicitante.

Art. 26°.- El expediente deberá contener los siguientes documentos:

1) Solicitud dirigida al Ministerio de Defensa Nacional en la cual se indique, en forma precisa, lo siguiente:

a) Nombre completo o razón social del solicitante, nacionalidad, domicilio, profesión u oficio, estado civil y rol único tributario. En el caso de las personas jurídicas deberá indicarse además el nombre, nacionalidad, profesión, domicilio y rol único tributario de quien actúe en su representación.

El domicilio designado en la solicitud, se considerará subsistente para todos los efectos legales, mientras el interesado no haga formalmente otra designación.

b) Región, Provincia, Comuna y lugar en que se encuentra situado el sector o sectores solicitados, conteniendo los demás datos e informaciones necesarias que permitan su ubicación.

c) Naturaleza de la concesión: terrenos de playa, playa, fondos de mar, río o lago, porción de agua, rocas, etc.

d) Dimensiones de los lados que conforman su perímetro, en metros; superficie en metros cuadrados y deslinde. Deberán singularizarse separadamente los sectores solicitados, según su naturaleza.

e) Objeto de la concesión que se solicita, expresado en forma clara y precisa, especificando el uso que se dará a cada uno de los sectores, según su naturaleza.

f) Si la concesión que se solicita es a título gratuito u oneroso. Si el peticionario estuviere exento de todo o parte del pago de impuesto o afecto a franquicias tributarias, deberá indicarlo en su solicitud, acompañando la documentación que así lo acredite.

g) La longitud utilizable de acuerdo a lo establecido en el artículo 1° N° 19, si se trata de muelles, malecones, chazas, embarcaderos o atracaderos.

h) La clasificación y categoría que le corresponda (boyas de 25/100; de 5.000/10.000; dique flotante para levantar naves de 1.500/3.000; etc.), cuando lo solicitado sean porciones de agua.

2) Plano detallado de la concesión solicitada y plano de su ubicación, elaborados conforme al presente Reglamento y a las instrucciones que al efecto imparta la Dirección, especificando cada uno de los sectores, según su naturaleza (terrenos de playa, playa, etc.), e indicando las líneas de más alta marea y la de más baja marea.

3) En el caso que se soliciten terrenos de playa, deberá acompañarse copia autorizada de la inscripción de dominio del inmueble en favor del Fisco, con certificado de vigencia. Si tales terrenos no se encuentran inscritos, el interesado deberá solicitar su inscripción en la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales.

4) Certificado emitido por el Servicio de Impuestos Internos, con el valor de la tasación fiscal del metro cuadrado del sector de terrenos de playa y de playa, y el comercial de las mejoras fiscales incluidas en la solicitud.

5) Certificado de la Dirección de Obras Municipales correspondiente, si la solicitud comprende sectores incluidos en áreas urbanas, en cuanto a si las obras proyectadas y el destino que se pretende dar a la concesión marítima, se ajustan al uso de suelo establecido en el plano regulador vigente.

6) Certificado de la Dirección Regional del Servicio Nacional de Pesca, respecto de si hubiere solicitudes de concesiones de acuicultura ya otorgadas o en trámite, cuando el o los sectores solicitados se encuentran ubicados en áreas declaradas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura.

7) Certificado de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, respecto de si las obras proyectadas y el destino que se pretende dar a la concesión marítima se ajusta al uso de suelo, cuando se trate de terrenos rurales o ubicados en sectores no comprendidos por instrumentos de planificación territorial.

8) Certificado emitido por la Secretaría Regional Ministerial de Obras Públicas, cuando se trate de terrenos rurales, acerca de si los sectores solicitados en concesión afectan programas de vialidad.

9) Certificado emitido por el Servicio Agrícola y Ganadero, en cuanto a si en el sector pretendido existen guaneras o es lugar de aposentamiento de aves guaníferas, cuando la solicitud se refiera a sectores ubicados en las I, II, o III Regiones del país.

10) Autorización de la Subsecretaría de Pesca si la solicitud tiene por objeto la instalación de viveros.

11) Anteproyecto de las obras que se desea ejecutar en los bienes que se solicitan, indicando el capital que se invertirá en las mismas. Tratándose de solicitudes por un plazo superior a diez años, deberá acreditarse la factibilidad del proyecto, mediante antecedentes suscritos por profesionales competentes. En los casos que los solicitantes fueren personas jurídicas, deberán acreditar su existencia legal y vigencia, así como la personería de quien o quienes concurren en su representación.

Art. 26° bis.- En los casos en que se solicite la renovación de una concesión marítima, los interesados deberán presentar su solicitud, en cinco ejemplares, ante el Capitán de Puerto, dirigida al Ministro de Defensa Nacional, antes del vencimiento de la concesión respectiva, acompañando a ésta, los siguientes antecedentes :

1) Certificado emitido por el Servicio de Impuestos Internos, con el valor de la tasación fiscal del metro cuadrado del sector terrenos de playa y de playa, y el comercial de las mejoras fiscales incluidas en la concesión. No se considerará para la determinación de la renta, las mejoras introducidas por el concesionario durante la vigencia de la concesión cuya renovación se solicita.

2) Comprobante de pago que acredite que se encuentra al día en el pago de las rentas y/o tarifas correspondientes.

3) Copia de la inscripción de dominio del inmueble en favor del Fisco, con certificación de vigencia, si recae sobre terrenos de playa.

Si los solicitantes fueren personas jurídicas, deberán acreditar su vigencia, y la personería de quien o quienes concurren en su representación.

Las solicitudes deberán indicar el número del Decreto que otorgó la concesión que se solicita renovar, y la individualización del solicitante conforme a lo indicado en el N° 1, letra a), del artículo precedente.

Presentada la solicitud, el Capitán de Puerto verificará, en un plazo no superior a 5 días hábiles, que ésta corresponda a la concesión que se solicita renovar y que el expediente contenga los antecedentes reglamentarios. Si se encontrare conforme, devolverá el expediente y una copia de la solicitud al interesado, debidamente visados. El solicitante hará llegar el expediente a la Dirección, guardando para sí la copia de su solicitud.

Las solicitudes de renovación no podrán incluir modificaciones o ampliaciones que impliquen aumento o disminución de la o las superficies concedidas o bien que modifiquen substancialmente el objeto de la concesión que se pretende renovar, en caso que las contenga, el trámite será el establecido en el presente Reglamento para el otorgamientos de una concesión.

Art. 27°.- La Dirección recibido el expediente, lo ingresará trámite y elaborará un informe, que considerará, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) superposición con otras concesiones o destinaciones en trámite;
- b) compatibilidad o conveniencia del proyecto, en relación con el desarrollo de los intereses marítimos del sector;
- c) procedencia de requerir un estudio de impacto ambiental en el medio ambiente acuático, u otras exigencias o prohibiciones relacionadas con la prevención de la contaminación en dicho ambiente;
- d) si afecta a la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar;
- e) la necesidad de incorporar nuevos antecedentes a la solicitud.

La Dirección, dentro del plazo de 50 días contados desde la fecha de recepción del expediente, lo remitirá junto con su informe y una copia de la solicitud y de los planos a la Subsecretaría de Marina.

Tratándose de solicitudes de renovación, la Dirección emitirá un informe acerca del cumplimiento de las obligaciones por parte del concesionario y de la conveniencia de otorgarla, remitiéndolo junto con el expediente a la Subsecretaría de Marina, dentro del plazo de 45 días contados desde la recepción del mismo.

Art. 28°.- La Subsecretaría de Marina examinará el expediente, solicitará informe a la Dirección de Fronteras y Límites cuando se trate de solicitudes de concesiones marítimas ubicadas en zonas declaradas fronterizas, sin perjuicio de darse cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 19.256, cuando corresponda; al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones cuando la solicitud tenga por objeto la construcción o modificación de una obra portuaria mayor, y los demás informes o antecedentes que estime necesarios.

Recibidos los informes indicados en el párrafo anterior, evaluará los antecedentes, su compatibilidad con el o los mejores usos para el área o zona respectiva, conforme a lo establecido en la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, pudiendo requerir del interesado las complementaciones o aclaraciones que estime conveniente.

Cuando se trate de solicitudes de concesiones marítimas, cuyo objeto, naturaleza, ubicación, proyecto, montos de inversión comprometidos, plazo, etc. lo ameriten, la Subsecretaría de Marina, en el estudio de los antecedentes, podrá solicitar la participación de representantes de los organismos públicos que estime pertinentes.

El Ministerio de Defensa Nacional, en uso de sus facultades privativas, y teniendo a la vista todos los antecedentes correspondientes, resolverá en definitiva, en un plazo de 45 días contados de la fecha en que reciba el expediente, prorrogables por otros 30 días más, sobre el otorgamiento o denegación de la concesión solicitada.

En aquellos casos en que la solicitud recaiga sobre sectores que se encuentren total o parcialmente incluidos en proyectos futuros aprobados, sean municipales o fiscales, de desarrollo de obras viales o de infraestructura, el Ministerio podrá otorgar la concesión solicitada, sujetando el término de ésta al inicio de las obras públicas de que se trate.

IV.- DE LA LEGALIZACION Y DE LA ENTREGA DE LAS CONCESIONES.

Art. 29°.- El concesionario deberá reducir a escritura pública el decreto de concesión o los de renovación, prórroga y ampliación, dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha en que la autoridad marítima transcriba oficialmente al interesado el correspondiente decreto.

Previo al cumplimiento de esta obligación y cuando proceda, deberá enterar en la Tesorería correspondiente la renta y/o tarifa anual o semestral que fija el decreto.

Art.30°.- La escritura pública deberá contener:

- a) El texto íntegro del decreto de concesión;
- b) Constancia de haberse enterado el valor de la renta y/o tarifa anual o semestral, y
- c) Aceptación del concesionario de todas las condiciones y obligaciones que le imponga el decreto supremo correspondiente.

Art. 31°.- Si la concesión comprende terrenos de playa y/o playa, una copia de la escritura pública deberá remitirse por la autoridad marítima al Servicio de Impuestos Internos correspondiente, para los efectos del cobro y pago del impuesto territorial, de acuerdo con la Ley N° 17.235.

Art. 32°.- Los decretos modificatorios, salvo los que alteren las rentas y/o tarifas, deberán reducirse a escritura pública, la cual deberá anotarse el margen de la matriz de la escritura pública a que se redujo el decreto modificado, dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha en que la autoridad marítima transcriba oficialmente al interesado el correspondiente decreto.

Art. 33°.- Los concesionarios deberán entregar a la autoridad marítima copia de la escritura pública de los decretos a que se refieren los artículos anteriores dentro de los mismos plazos señalados en los Arts. 29° y 32°.

Art. 34°.- El incumplimiento por parte del concesionario de cualesquiera de las obligaciones señaladas en los artículos precedentes, facultará al Ministerio para disponer de oficio la derogación del decreto correspondiente, previo informe de la Dirección.

Art. 35°.- La entrega material de una concesión se hará efectiva por el Capitán de Puerto mediante un Acta, una vez cumplidas las exigencias de la legalización.

Para estos efectos la capitanía de puerto, mediante carta certificada, informará al interesado el día y la hora en que hará efectiva la entrega. El plazo fijado para esta diligencia, no puede ser inferior a 10 días contados desde la fecha de expedición de la carta y en ningún caso excederá los 30 días contados desde esa misma fecha. El momento de la entrega podrá ser postergado por dicha autoridad, en caso de fuerza mayor debidamente acreditada. Si el interesado no concurriere a la entrega o no justificare su ausencia, el capitán de puerto informará a la Dirección, solicitando a través de ella, la derogación del correspondiente decreto.

Tratándose de terrenos de playa o playa, la autoridad marítima, al momento de la entrega de la concesión, dispondrá y controlará que el interesado demarque en forma visible el terreno, los deslindes de la misma; en caso que la concesión comprenda fondo de mar, río o lago, los vértices respectivos se señalarán con boyarines que no estarán afectos al pago de tarifas; respecto a las porciones de agua la demarcación se hará con referencia a puntos conocidos de la costa.

Se prescindirá el requisito del acta de entrega cuando se trate de renovación o prórroga de una concesión, o del cambio de ubicación del fondeadero de una porción de agua.

En el caso que la concesión comprenda mejoras fiscales, previo a la suscripción del acta, el concesionario hará entrega al Capitán de Puerto de la boleta bancaria o póliza de seguro a que se refiere el artículo 18°.

Art. 36°.- Los permisos o autorizaciones contempladas en el Art. 4° y las destinaciones no se reducirán a escritura pública; pero regirá respecto de ellos la exigencia del acta de entrega con las modalidades que establezca la Dirección, en la que se dejará constancia, además, de la aceptación por parte del concesionario de todas las condiciones y obligaciones que le imponga la resolución o el decreto supremo correspondiente.

Art. 37°.- Sin perjuicio de lo establecido en el inciso tercero del Art. 5° de este Reglamento, no podrá hacerse efectiva la entrega de ninguna concesión, sino una vez tramitado el decreto o resolución respectivo y reducido a escritura pública, cuando corresponda.

V.- DE LA TRANSFERENCIA Y DEL ARRIENDO DE LAS CONCESIONES.

Art. 38°.- Las concesiones podrán ser transferidas o arrendadas, en todo o en parte, con consentimiento previo del Estado y de acuerdo con las condiciones que establece el presente Reglamento.

Carecerá de todo efecto jurídico y no tendrá ningún valor la transferencia, cesión o arriendo, a cualquier título, que no haya sido previamente autorizada por decreto supremo.

El Estado podrá aceptar o rechazar cualquier transferencia sin necesidad de expresar causa alguna.

Art. 39°.- No podrá autorizarse una transferencia sino concurren los siguientes requisitos:

a) Que se haya ejecutado el total de las obras destinadas al objetivo de la concesión y que tal objetivo se esté cumpliendo.

En casos calificados, el Ministerio podrá autorizar la transferencia, prescindiendo de tal exigencia;

b) Que se acredite estar al día en el pago de la renta y/o tarifa; y

c) Que la transferencia se solicite por lo menos, 12 meses antes del vencimiento de la concesión.

Art. 40°.- La transferencia se solicitará mediante una presentación conjunta del concesionario y del interesado en adquirir la concesión, individualizados ambos en la forma señalada en el artículo 26° N° 1), letra a), e inciso final de dicho artículo en la que se contendrán todas las cláusulas convenidas entre ellos para llevar a cabo dicho contrato.

Art. 41°.- El decreto supremo que autorice la transferencia otorgará simultáneamente la concesión al adquirente. Este decreto deberá ser reducido a escritura pública por el adquirente, dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha en que la autoridad marítima transcriba oficialmente al interesado el correspondiente decreto.

Art. 42°.- La concesión que se otorgue en virtud de una transferencia no podrá tener un plazo que exceda al de la anterior, y deberá otorgarse para el mismo objeto que ésta y con análogas exigencias y modalidades.

Art. 43°.- Los concesionarios que deseen arrendar todo o parte de su concesión, presentarán la solicitud pidiendo autorización para llevar a cabo este acto. En ella indicarán la persona a la cual arrendarán, individualizados ambos en la forma señalada en el artículo 26°, N° 1, letra a), e inciso final de dicho artículo.

Los arrendamientos estarán sometidos a las siguientes condiciones:

- a) Que se trate de concesiones otorgadas a título oneroso;
- b) Que el concesionario haya dado correcto cumplimiento a las obligaciones establecidas en el decreto que le otorgó la concesión;
- c) Que el concesionario justifique las causas que hacen necesario el arrendamiento;
- d) El plazo de arrendamiento no podrá ser superior al del vencimiento de la concesión y no podrá tenerse arrendada por un lapso que exceda el 40% del plazo por el cual ella fue otorgada, salvo que por decreto fundado se permita, en casos especiales, un plazo mayor;
- e) Autorizado el arrendamiento, el decreto y el contrato respectivo deberán reducirse a escritura pública, dentro del plazo de treinta días contados desde la notificación a los interesados, copia de la cual se entregará a la autoridad marítima dentro del mismo plazo;
- f) El concesionario y el arrendatario serán solidariamente responsable del pago de las rentas y/o tarifas, multas e indemnizaciones, y, en general, de todas las obligaciones impuestas por el decreto de concesión o que se deriven de él;
- g) El arrendatario no podrá variar el objeto de la concesión;
- h) Tratándose de concesiones destinadas a la instalación de industrias de harina de pescado, de congelados y de conservas de este producto, y, en general, en las concesiones otorgadas para desarrollar actividades pesqueras, no se autorizará el arrendamiento de concesiones marítimas;
- i) La autorización para arrendar es sin perjuicio de lo preceptuado en los Arts. 50° al 55° de este Reglamento. En caso de caducarse o ponerse término a la concesión, se aplicarán al arrendatario las normas sobre ocupación ilegal; y
- j) En todo decreto que autorice el arrendamiento de una concesión se dejará expresa constancia de que el Estado podrá poner término a dicha autorización en cualquier momento y sin necesidad de expresar causa alguna. En los respectivos contratos de arrendamiento deberá estipularse que ellos terminarán sin responsabilidad para el Fisco ni para el concesionario, en caso de dejarse sin efecto la autorización que los originó.

VI.- DE LAS SANCIONES Y MULTAS.

Art. 44°.- Cuando el concesionario cometiere alguna infracción que a juicio de la autoridad marítima no fuere grave, ésta deberá requerirlo, amonestarle, concederle un plazo de gracia o disponer las medidas que el caso aconseje a fin de corregir la infracción. Si dentro del plazo fijado el concesionario no hubiere corregido la infracción, la autoridad marítima procederá a aplicarle una multa a favor del Fisco de hasta el 50% de un período de la renta y/o tarifa de la concesión.

Si se tratase de concesión gratuita, la multa será de hasta 12 Unidades Tributarias Mensuales.

De toda intervención de la autoridad marítima se dejará constancia por escrito.

Art. 45°.- Constituirá causal de caducidad el hecho de negarse el concesionario a pagar la multa, o si transcurrido 15 días del pago de ésta, aún no hubiere corregido la infracción que la motivó.

Art. 46°.- Toda sanción impuesta por la autoridad marítima podrá ser apelada por el afectado ante el Ministerio de Defensa Nacional, dentro del plazo de 30 días hábiles, contados desde la fecha de la notificación, quien fallará en conciencia, sin forma de juicio y su resolución no será objeto de recurso alguno.

Las apelaciones deberán ser acompañadas con el respectivo comprobante de ingreso en el que conste que se ha hecho el pago de la multa en Tesorería.

Art. 47°.- Toda persona que obtenga un permiso para la extracción de arena, ripio, piedra, conchuela, carbón, o para botadero, y a quien se le compruebe que ha extraído o botado mayor cantidad que la autorizada, pagará una multa a favor del Fisco equivalente al 200% del valor de la tarifa de la concesión.

Art. 48°.- A los concesionarios a título gratuito que lucren con los materiales de extracción o que los destinen o empleen en obras distintas a las señaladas en la resolución respectiva, se les caducará el permiso, quedando obligados a pagar la tarifa correspondiente por la cantidad de m.³ autorizada, más una multa equivalente al 100% de dicha tarifa.

Art. 49°.- Las autoridades marítimas deberán denunciar, a las autoridades correspondientes, a aquellas personas que sean sorprendidas entregando o transportando los materiales indicados en el artículo 47° provenientes de sectores sujetos a tuición del Ministerio de Defensa Nacional, o usando dichos sectores como botaderos, sin contar con el permiso correspondiente.

VII.- DE LA CADUCIDAD DE LAS CONCESIONES.

Art. 50°.- Son infracciones graves, y por consiguiente causales de caducidad de las concesiones las siguientes:

a) El atraso en el pago de la renta y/o tarifa de la concesión, correspondiente a un período anual o a dos períodos semestrales;

b) La infracción de cualquiera disposición del D.F.L. N° 340, de 1960, o del presente Reglamento, y

c) El incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas en el decreto o resolución que otorgó la concesión.

Art. 51°.- La caducidad la dispondrá la autoridad que otorgó la concesión. Antes de disponerse la caducidad se comprobará fehacientemente la infracción que la motiva luego de agotar los recursos a que se refieren los Arts. 44° y 46°.

Decretada la caducidad, los afectados no podrán obtener concesión marítima alguna dentro de un plazo de tres años, contados desde el término del plazo a que se refiere el Art. 52°.

Art. 52°.- Los afectados podrán solicitar reconsideración de la sanción de caducidad dentro de un plazo de 30 días, contados desde la fecha en que la autoridad marítima notifique por carta certificada el decreto o resolución correspondiente.

La resolución que adopte el Ministerio de Defensa Nacional o el Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, en su caso, no será objeto de recurso alguno.

VIII.- DE LA TERMINACION DE LAS CONCESIONES.

Art. 53°.- Son causales de terminación de las concesiones las siguientes:

- a) La muerte del concesionario;
- b) El vencimiento del plazo;
- c) El término del objetivo para el cual se otorgó;
- d) La destrucción de las mejoras fiscales entregadas en concesión;
- e) El traspaso o cesión efectuado con consentimiento del Estado;
- f) El acuerdo mutuo del Estado y el concesionario;
- g) El desahucio dado por el Estado al concesionario, y
- h) La terminación de la concesión decretada por el Estado.

Art. 54°.- El Estado se reserva el derecho de poner término a cualquiera concesión que se otorgue de acuerdo con este Reglamento, sin responsabilidad alguna para él.

En este caso, se otorgará un plazo de gracia mínimo equivalente a la décima parte del plazo por el cual se otorgó la concesión y comenzará a contarse desde la fecha en que se transcriba al concesionario el correspondiente decreto en que se adopte tal resolución, mediante carta certificada.

Art. 55°.- Sin perjuicio de lo expresado en el artículo anterior, el Estado se reserva, además, el derecho de poner término a cualquiera concesión, sin necesidad de expresar causa alguna y sin estar obligado a otorgar plazo de gracia alguno. Estas resoluciones se adoptarán por decreto del Ministerio.

En este caso, los concesionarios afectados tendrán derecho a la indemnización de perjuicios correspondiente.

IX.- LA OCUPACION ILEGAL.

Art. 56°.- En caso de ocupación ilegal de alguno de los bienes a que se refiere el Art. 3°, ya sea por carecer de título el ocupante, por estar caducada la concesión, o por cualquiera otra causa, la autoridad marítima requerirá del respectivo Intendente o Gobernador el auxilio de la fuerza pública, a fin de que se proceda, sin más trámite, a desalojar los bienes ocupados indebidamente, sin perjuicio de que se persiga judicialmente el pago de las indemnizaciones que correspondan por todo el tiempo de esa ocupación ilegal.

No se considerará ocupante ilegal al concesionario que continuare usufructuando de la concesión durante el lapso que medie entre la extinción de ésta y el decreto que le otorgue su renovación, siempre que tal renovación la hubiere impetrado antes del vencimiento de su concesión. En todo caso, deberá pagar la renta y/o tarifa correspondiente por este período intermedio, inmediatamente después de serle notificado el decreto de renovación.

Art. 57°.- Si a la persona que hubiere incurrido en una ocupación ilegal se le otorgare concesión marítima, deberá enterar en arcas fiscales, conjuntamente con el primer pago de la renta y/o tarifa de la concesión dentro del plazo establecido en el Art. 29°, la renta y/o tarifa que corresponda al lapso de la ocupación ilegal, la que será fijada en el mismo decreto que le otorgue la concesión marítima, de acuerdo con los montos y normas vigentes a la fecha de dictación de dicho decreto.

X.- DE LAS RENTAS Y TARIFAS.

Art. 58°.- Todo concesionario pagará por semestres o anualidades anticipadas, según lo determine el respectivo decreto supremo, una renta mínima equivalente al 16% anual del valor de tasación de los terrenos practicada en cada caso por la Oficina de Impuestos Internos correspondiente.

Las concesiones de muelles, malecones, atracaderos, chazas y construcciones menores, astilleros, varaderos, porciones de agua, hangares, viveros para moluscos e instalaciones para la pesca o industrias derivadas de éstas y cualquiera otra concesión que por su objeto, fines o forma no les sea aplicable la modalidad de pago señalada en el inciso precedente, pagará la tarifa anual que determine este Reglamento.

Las mejoras fiscales comprendidas en una concesión pagarán una renta anual equivalente al 10% del avalúo comercial de las mejoras, según tasación que practicará la respectiva Oficina de Impuestos Internos.

Art. 59°.- Las concesiones que se otorguen a las municipalidades, instituciones de beneficencia, de asistencia social, de carácter religioso, instrucción gratuita, de deportes, etc., podrán ser gratuitas, pero si se destinan a fines de lucro o se ceden o traspasan a particulares, deberán pagar con efecto retroactivo las rentas o tarifas mínimas que corresponda.

Art. 60°.- Las rentas y/o tarifas se pagarán en la Tesorería correspondiente a la jurisdicción del puerto o lugar de la concesión, o en la más próxima, en los meses de enero o julio de cada año, según corresponda.

Art. 61°.- El Fisco no devolverá las rentas o tarifas pagadas anticipadamente en caso de caducidad de la concesión. En los demás casos, reintegrará las rentas o tarifas que correspondan al tiempo que falta para el término del respectivo semestre o anualidad.

Art. 62°.- La renta establecida en el decreto de concesión se reajustará semestralmente, a contar del 1° de enero y el 1° de julio de cada año, sin considerar para estos efectos la fecha en que se hubiere dictado dicho decreto, en el mismo porcentaje en que haya variado el Índice de Precios al Consumidor en el semestre calendario inmediatamente anterior, determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas.

Este reajuste se hará efectivo automáticamente, sin necesidad de decreto.

Art. 63°.- Las tarifas serán fijadas en pesos oro, debiendo cancelarse por semestre. El pago se efectuará en moneda corriente de acuerdo con el recargo que para los efectos del pago de los derechos de aduana fije el Banco Central de Chile y que esté vigente el 1° de enero y el 1° de julio de cada año. Este recargo se mantendrá todo el semestre, aunque sufra variaciones.

Las tarifas se reajustarán cada semestre, de acuerdo con el recargo y modalidades indicadas en el inciso precedente.

Se exceptúan las tarifas que correspondan a permisos que recaigan sobre las materias señaladas en el Art. 4°, las que serán canceladas con la equivalencia en moneda corriente del cargo vigente a la fecha de dictación de la resolución respectiva.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará automáticamente, sin necesidad de decreto o resolución especial que modifiquen las concesiones otorgadas.

Art. 64°.- La extensión de fondos de mar, río o lago ocupada en cualquiera forma y que no esté gravada en este Reglamento con tarifas especiales, pagará una renta anual igual a la que corresponda a la playa o terrenos de playa contiguos.

Art. 65°.- Las concesiones que a continuación se indican, sólo pagarán tarifas y se registrarán por las normas especiales que en su caso se señalan.

No obstante, cuando por no estar construida la obra no sea posible aplicar la respectiva tarifa, se cobrará la renta correspondiente hasta que dicha obra quede terminada.

A.- Astilleros y Varaderos.

Pagarán por m.² de superficie total concedida (un peso oro) \$ 1 ORO

B.- Muelles, Malecones, Chazas, Atracaderos, y Embarcaderos.

Pagarán por metro utilizable (sesenta pesos oro) \$ 60 ORO

Los muelles y malecones semimecanizados pagarán por metro utilizable (ciento veinte pesos oro) \$ 120 ORO

Los atracaderos y embarcaderos y en general las construcciones menores pagarán por metro utilizable (doce pesos oro) \$ 12 ORO

Para los muelles y malecones que estén ubicados en parajes en que la amplitud de las mareas o crecidas sea considerable, el Ministerio fijará en cada caso, la tarifa y condiciones especiales de pago que gravarán la concesión.

La longitud utilizable de un muelle o malecón mecanizado se establecerá de acuerdo con la declaración del interesado y en relación con la eslora mayor de las naves que lo ocuparán, sin perjuicio de la verificación que una vez construidas las obras deberá hacer la autoridad marítima.

Los molos, defensas y dársenas excavadas en terrenos de la costa o ribera, si se usan para el atraque de embarcaciones, se considerarán como muelles o malecones en la clasificación que les corresponda, o como atracaderos, y pagarán la tarifa asignada a éstos.

Los muelles, malecones, chazas, atracaderos y embarcaderos ubicados en el río Valdivia y sus afluentes pagarán la tarifa asignada rebajada en 50%.

C.- Molos.

Pagarán por metro lineal, medidos desde el estribo hasta el cabezo por el costado interior de las aguas que abrigan. (veinticinco pesos oro)..... \$ 25 ORO

D.- Defensas.

Pagarán por metro lineal, por el largo de la obra construida. (diez pesos oro).... \$ 10 ORO

E.- Dársenas.

Las dársenas formadas por excavación de terrenos de la costa o ribera y destinadas exclusivamente al abrigo de embarcaciones, pagarán por metro lineal del perímetro interior. (diez pesos oro) \$ 10 ORO

F.- Rampas.

Pagarán por metro lineal de la playa correspondiente al ancho de la faja utilizada. (veinte pesos oro)..... \$ 20 ORO

G.- Hangares.

Para resguardar embarcaciones pagarán por metro lineal del perímetro exterior de la construcción propiamente tal. (tres pesos oro) \$ 3 ORO

H.- Porciones de agua Cada porción de agua pagará anualmente la tarifa que a continuación se indica, con las modalidades que se señala:

1) Boyas y rejeras.

Según el tonelaje de registro grueso de la nave que se amarre a cada boya o rejera, para:

Embarcaciones menores de 25 T.R.G. (veinticinco pesos oro) \$ 25 ORO

En naves de 25 hasta 200 T.R.G. (setenta pesos oro) \$ 70 ORO

Naves de más de 200 hasta 1.000 T.R.G. (doscientos pesos oro)	\$ 200 ORO
Naves de más de 1.000 hasta 5.000 T.R.G. (seiscientos pesos oro)	\$ 600 ORO
Naves de más de 5.000 hasta 15.000 T.R.G. (mil docientos pesos oro)	\$ 1.200 ORO
Naves de más de 15.000 hasta 30.000 T.R.G. (dos mil cuatrocientos pesos oro)	\$ 2.400 ORO
Naves de más de 30.000 hasta 50.000 T.R.G. (tres mil pesos oro)	\$ 3.000 ORO
Naves de más de 50.000 hasta 75.000 T.R.G. (cuatromil pesos oro)	\$ 4.000 ORO
Naves de más de 75.000 hasta 100.000 T.R.G. (cinco mil pesos oro)	\$ 5.000 ORO
Naves mayores de 100.000 T.R.G. (seis mil pesos oro)	\$ 6.000 ORO

Las tarifas señaladas se pagarán con un recargo de veinte por ciento (20%), si se trata de naves pertenecientes a una compañía naviera o agentes de las mismas que no realizan el cabotaje de mercaderías, exceptuando a las naves pesqueras.

En una concesión el tonelaje de registro grueso de las naves que amarrarán a la boya o rejera se establecerá de acuerdo con la declaración del interesado, sin perjuicio de la verificación que deberá hacer la autoridad marítima durante la vigencia de la concesión.

Los elementos flotantes que no tengan propulsión propia y que ocupen boyas o rejeras exclusivas para amarrarse, pagarán también esta tarifa, además de la correspondiente a su clasificación.

2.- Boyarín.

Cada boyarín permanente de señalización. (cien pesos oro)	\$ 100 ORO
---	------------

3.- Dique flotante.

Para levantar menores de 1.500 T.R.G. (tres mil pesos oro)	\$ 3.000 ORO
--	--------------

Para levantar naves de 1.500 hasta 5.000 T.R.G. (siete mil quinientos pesos oro) ...	\$ 7.500 ORO
--	--------------

Para levantar naves mayores de 5.000 hasta 10.000 T.R.G. (quince mil quinientos pesos oro)	\$ 15.500 ORO
--	---------------

Para levantar naves mayores de 10.000 T.R.G. (treinta mil pesos oro)	\$ 30.000 ORO
--	---------------

4.- Diques secos por cada tonelada de registro grueso, correspondiente a la nave mayor porte para el cual se proyectó (un peso cincuenta centavos oro)	\$ 1,50 ORO
--	-------------

5.- Naves o embarcaciones de para o en desguace, por más de tres meses y en reparaciones por más de seis meses:

Naves mayores de 25 hasta 1.000 T.R.G. de para o en desguace acoderadas a boyas o rejeras (docientos cincuenta pesos oro)	\$ 250 ORO
---	------------

Las mismas a la gira (quinientos pesos oro)	\$ 500 ORO
Las naves mayores de 1.000 T.R.G. de para o en desguace acoderadas a boyas o rejas (quinientos pesos oro)	\$ 500 ORO
Las mismas a la gira (mil pesos oro)	\$ 1.000 ORO

Las embarcaciones o naves de para o en desguace, después de tres meses y hasta seis meses de permanecer en estas condiciones, pagarán la tarifa correspondiente a media anualidad; si estas condiciones de prolongan por más seis meses y hasta doce meses pagarán por anualidades completas; por el lapso de exceso de estadía en estas condiciones, por más de un año, se pagará una anualidad completa.

El plazo de tres meses se contará desde el día en que la embarcación o nave quede definitivamente de para o en desguace.

Las naves declaradas en reparaciones, pagarán las tarifas señaladas para las naves de para. Después de seis meses de ser declaradas en estas condiciones, pagarán una anualidad completa.

Las embarcaciones menores no pagarán la presente tarifa y estarán sólo afectas a las que correspondan a boyas o rejas, siempre que utilicen estos elementos de amarre.

El propietario de la nave en desguace a flote, deberá constituir una garantía ante la Dirección, para responder satisfactoriamente del retiro de todos los materiales provenientes de la nave desarmada, principalmente cuando éste se realiza dentro de bahías o puertos en que los restos durante la faena, pudieran irse a pique o vararse, entorpecer o dificultar el fondeo, la navegación o la estática del lugar.

El monto y naturaleza de la garantía a que se refiere el inciso precedente, serán fijados por el Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante para cada caso particular, considerando como mínimo el doble del costo estimativo que correspondería a la faena de rescate y/o retiro de los materiales provenientes de la nave.

6) Pontones, embarcaciones, etc.

Embarcaciones para carga (lanchones, faluchos, etc.), embarcaciones deportivas y remolcadores fondeados cotidianamente con elementos propios (anclas, anclotes, etc.) y que no se acoderen a boyas, pero que ocupen sectores exclusivos (cuarteles, etc.), y balsas para bañistas con fines turísticos. (setenta pesos oro)	\$ 70 ORO
Embarcaciones o balsas destinadas a cuidadores. (doscientos pesos oro)	\$ 200 ORO
Embarcaciones, lanchas o balsas para maniobrar cañerías conductoras (trescientos pesos oro)	\$ 300 ORO
Pontones o chatas destinadas al bombeo de agua, combustibles líquidos, pescado, etc. o a depósito, maestranzas o fábricas, e instalaciones flotantes que persigan fines de lucro, de hasta 1.500 T.R.G. (mil quinientos pesos oro)	\$ 1.500 ORO
Los mismos mayores de 1.500 T.R.G. (dos mil pesos oro)	\$ 2.000 ORO

Embarcaciones cisternas, tanques flotantes, etc., destinadas a proveer o descargar agua, combustibles, etc. a/o de naves (setecientos cincuenta pesos)	\$ 750 ORO
Viveros o criaderos flotantes.	

Vivero o criadero flotante paramariscos, crustáceos o peces (balsas, chatas, longlines, jaulas, línea de protección, etc.) (cien pesos oro).....	\$ 100 ORO
--	------------

I.- Cañerías conductoras, aductoras y desagües.

1) Cañería conductora de agua, combustibles líquidos, pescado, etc. cuya finalidad sea la de abastecer, cargar o descargar naves o embarcaciones, ya sea subterránea, submarina, a ras o flotante, que ocupen sectores de terrenos de playa, playa, fondos de mar y/o porción de agua, cuyo largo se medirá desde la boca del chorizo hasta los estanques o hasta el límite interior de la faja de terrenos de playa si la ubicación de éstos la sobrepasan, por metro lineal.(tres pesos oro)	\$ 3 ORO
--	----------

2) Cañería aductora de agua que ocupe los sectores señalados y medida en la misma forma que la conductora, por metro lineal. (un peso oro)	\$ 1 ORO
--	----------

3) Cañería de desagües de cualquier clase de líquidos o materias licuadas, medidas desde la bomba de impulsión o en su defecto, desde la línea de la playa, por metro lineal. (un peso oro)	\$ 1 ORO
---	----------

En el caso de que la cañería esté tendida sobre soportes instalados exclusivamente para dicho objeto, éstos no estarán afectos a otro pago.

El solo hecho de que una cañería conductora esté tendida sobre un muelle es causal suficiente para que éste sea declarado en la categoría de mecanizado, pagando la tarifa como tal. Si el muelle ya tiene dicha categoría la cañería no pagará tarifa alguna, salvo el sector de su tendido entre el muelle y mar adentro, que pagará la tarifa correspondiente.

J.- Materiales varios.

1) Arena, ripio, piedras. Por metro cúbico extraído (un peso oro).....	\$ 1 ORO
---	----------

2) Conchuela. Por metro cúbico extraído (dos pesos oro)	\$ 2 ORO
--	----------

3) Carbón mineral. Carbón mineral caído al mar en faenas de carga o descarga, por metro cúbico recuperado. (seis pesos oro)	\$ 6 ORO
---	----------

4) Botadero de materiales, escombros, basura, etc., arrojado a lugares autorizados expreso por la autoridad Marítima por metro cúbico. (cincuenta centavos de pesos oro).....	\$ 0,50 ORO
---	-------------

5) Avisos de propaganda. Balsa flotante con letreros de propaganda, de cualquier forma o porte, semestralmente. (cien pesos oro)	\$ 100 ORO
--	------------

Letreros de propaganda ubicados en terrenos de playa, o playa, de cualquier forma y porte ubicados en lugares eriazos o en concesiones otorgadas, semestralmente.(ciento cincuenta pesos oro)	\$ 150 ORO
---	------------

6) Carpas o construcciones desarmables instaladas en terrenos de playa o playa durante la temporada de verano. Por metro cuadrado de superficie a ocupar, en la temporada de verano por un máximo de cuatro meses. (dos pesos oro)..... \$ 2 ORO

Se exceptúan del pago de esta tarifa las carpas de veraneo familiar y su instalación se regirá por las disposiciones pertinentes del Reglamento de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República, aprobado por D.S. (M.) N° 1.340 bis, del 14 de junio de 1941, del Ministerio de Defensa Nacional, y del Reglamento sobre Condiciones Sanitarias Mínimas de los Camping o Campamentos de Turismo, aprobado por D:S. N° 301, de 24 de Septiembre de 1984, del Ministerio de Salud Pública, y sus modificaciones posteriores, o por las similares que se dicten sobre el particular.

K.- Arenas metalíferas.

1) Permiso de exploración o prospección para determinar existencia de minerales (plazo hasta UN (1) AÑO). Por cada sector a explorar, previamente delimitado por la Dirección y con una superficie máxima de hasta 1.000 hectáreas cada uno, cualquiera sea el procedimiento a utilizar (barrenos, maquinarias, etc.) y la cantidad de arena extraída para análisis. (cien pesos oro) \$ 100 ORO

2) Concesiones de instalación de faenas para la explotación o procesamiento de arenas metalíferas, sin perjuicio de lo prevenido en el Código de Minería y su correspondiente Reglamento. Por hectárea de playa o fondos de mar otorgada en concesión, cualquiera sea la cantidad de material movilizado, aun cuando la arena sea trasladada fuera del sector concedido o procesado en el mismo lugar, tarifa anual (cien pesos oro) \$ 100 ORO

XI.- DISPOSICIONES VARIAS

Art. 66°.- Las autoridades marítimas tendrán las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las demás que les correspondan de acuerdo con este Reglamento:

a) Ilustrar, en detalle, a los peticionarios sobre las consultas que formulen referentes a este Reglamento, otorgándoles las facilidades necesarias para sacar copias de las cartas náuticas o planos pertinentes;

b) Llevar y mantener al día un libro Registro de todas las concesiones otorgadas dentro de su jurisdicción, con su correspondiente detalle;

c) Llevar y mantener al día una carpeta archivo individual de cada concesión, que contenga toda la documentación que originó la tramitación, y los planos y decretos de concesión, renovación, modificación o transferencia;

d) Mantener al día un plano general de ubicación de las concesiones otorgadas dentro de su jurisdicción.

e) Dar cuenta a la Dirección de cualquier infracción a las disposiciones a las disposiciones del presente Reglamento o a las especiales de los decretos de concesión, precisando los hechos que la constituyen, sin perjuicio de tomar, de inmediato, las medidas necesarias en uso de sus atribuciones (amonestación, multa o solicitar la caducidad);

f) Velar permanentemente por el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Reglamento, y

g) Cumplir con las instrucciones que imparta la Dirección para el cumplimiento de este Reglamento.

Art. 67°.- La Dirección deberá efectuar inspecciones periódicas a fin de comprobar si se cumplen debidamente las condiciones de los decretos de concesión, estando obligados los concesionarios a otorgarle todas las facilidades que sean necesarias para el buen cometido de esta función fiscalizadora.

Art. 68°.- La Dirección dictará las instrucciones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de este Reglamento, debiendo enviar copia informativa al Ministerio.

Art. 69°.- Los Notarios, Archiveros, Conservadores de Bienes Raíces, Oficiales Civiles y cualquier otro funcionario que tenga a su cargo un protocolo o ejerza funciones de Ministro de Fe, y en general, todos los funcionarios pertenecientes a la Administración Pública, estarán obligados a proporcionar gratuitamente al Ministerio, o a la Dirección, los datos o informes y las copias autorizadas de escrituras públicas, inscripciones y otros documentos que soliciten estas entidades, con el fin de aclarar o precisar los derechos del Fisco sobre los bienes a que se refiere el D.F.L. N° 340, de 1960.

Art. 70°.- Los decretos que dicte el Ministerio, en virtud de las disposiciones del D.F.L. N° 340, de 1960, y del presente Reglamento, deberán ser registrados en el Ministerio de Bienes Nacionales.

Art. 71°.- DEROGANSE el D.S.(M) N° 223, de 11 de marzo de 1968, y sus modificaciones posteriores.

No obstante, seguirán vigentes las normas relativas a Extracción de Restos y Especies Náuticas contenidas en el Capítulo XII del D.S. (M) N° 156, de 6 de febrero de 1961, y las demás disposiciones del mismo aplicables a esa materia, mientras se dicte el nuevo texto reglamentario.

Art. Transitorio: Las concesiones, autorizaciones y destinaciones vigentes a la fecha de publicación del presente Reglamento, seguirán regidas por el decreto supremo N° 223, de 11 de marzo de 1968, hasta la fecha de sus vencimientos; pero, su renovación se ajustará a las normas establecidas en el presente cuerpo reglamentario.

Anótese, tómese razón, comuníquese y publíquese.

Fdo.) **Augusto PINOCHET Ugarte**, Capitán General, Presidente de la República.
Patricio CARVAJAL Prado, Ministro de Defensa Nacional.

ativas
56º de

do una
d a los

APENDICE

AL REGLAMENTO SOBRE CONCESIONES MARITIMAS

eral de
dacia-

auton-
nto en

tes va-

a de la

deudo

nsido-
as,

e) del
o o na

shores

podrá
0 días

APENDICE 1

En conformidad al Art. 71° del D.S. (M) N° 660 de 1988, siguen vigentes las normas relativas a Extracción de Restos y Especies Náufragas contenidas en el Capítulo XII del D.S. (M) N° 156° de febrero de 1961, publicado en el Diario Oficial de la República N° 24.904 de 24 Marzo 1961.

CAPITULO XII

I.- EXTRACCION DE RESTOS Y DE ESPECIES NAUFRAGAS

Art. 78°.- Para los efectos de la aplicación del Art. 135° de la Ley de Navegación, cuando una nave se fuere a pique en cualquier parte del litoral de la República, se procederá en conformidad a los siguientes artículos:

Art. 79°.- Extracción de la nave, sus efectos muebles y aparejos, por el propietario:

La Autoridad Marítima al tener conocimiento de que la nave se ha ido a pique en el litoral de su jurisdicción requerirá, por intermedio de la justicia ordinaria, al propietario de la nave para que declare ante el Tribunal si procede o no a su extracción.

Si antes de ser requerido el propietario solicita por escrito a la Autoridad Marítima la autorización para la extracción de los restos de la nave, se entenderá cumplido el trámite del requerimiento en los términos del Art. 135° de la Ley de Navegación, para todos los efectos que ese artículo señala.

Art. 80°.- Se tendrá por abandonada la nave, sus efectos muebles y aparejos, en los siguientes casos:

- a) Si el propietario no compareciere en el término de un mes, a contar desde la fecha de la notificación del requerimiento;
- b) Si habiendo comparecido dentro del plazo antedicho dejare de transcurrir dos meses, desde su comparecencia, sin iniciar trabajos para la extracción; y
- c) Si después de iniciados dichos trabajos los abandonare por igual tiempo.

Art. 81°.- Para los efectos de lo dispuesto en las letras b) y c) del artículo anterior se considerará «trabajos» cualquier labor tendiente a obtener, como objetivo, la extracción de los restos náufragos.

Será el interesado quien deberá solicitar, dentro de los plazos fijados en las letras b) y c) del artículo anterior, que la Autoridad Marítima califique si las labores que ha realizado constituyen o no trabajos en los términos señalados.

Si el interesado no cumpliera con la obligación de solicitar que se le califiquen las labores realizadas, se entenderá que los trabajos no se han iniciado.

De la resolución sobre calificación de los trabajos que emita la Autoridad Marítima se podrá apelar, en única instancia, ante el Director del Litoral y de Marina Mercante dentro del plazo de 30 días desde su notificación.

Se entenderá que no corre el plazo señalado en la letra b) del Art. 80°, sino desde la fecha en que se otorgue el permiso de que trata el Art. 82°. En todo caso, el interesado deberá presentar dicha solicitud de permiso, dentro del plazo de dos meses, de que trata la letra b) del Art. 80°.

Art. 82°.- Para los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en los Arts. 8° y 10° del Reglamento General de Policía Marítima, el interesado solicitará de la Dirección del Litoral y de Marina Mercante, por intermedio de la autoridad marítima respectiva, y antes de la iniciación de los trabajos, el permiso correspondiente, mediante una presentación que deberá contener los siguientes requisitos:

a) Nombre, apellidos, nacionalidad, estado civil, domicilio, profesión u oficio, edad, número y origen de la cédula de identidad del solicitante;

b) Nombre de la embarcación cuyos restos se desea extraer;

c) Ubicación de los restos, acompañando croquis en duplicado, que indique distancias aproximadas a puntos notables de la costa;

d) Material y elementos con que cuenta el solicitante para los trabajos de extracción, acompañando certificado de inspección y prueba, otorgados por organismos oficiales, del material de buceo y elementos que usen gases a presión;

e) Exhibir ante la Autoridad Marítima la copia autorizada del mandato cuando el recurrente actúe en representación de terceros y la constancia de que el interesado ha cumplido con su declaración de la renta;

f) Constancia del valor en estampillas o comprobantes de ingreso en Tesorería que se acompañan para cumplir los impuestos correspondientes, y

g) Indicación del puerto o lugar por donde se desembarcarán los materiales extraídos.

Art. 83°.- La solicitud será informada por la Autoridad Marítima respectiva, la que comprobará, previamente, que los elementos exigidos en el Art. 82°, letra d) que precede, son eficientes para los trabajos a efectuarse. Cumplido lo anterior, la elevará a la Dirección del Litoral y de Marina Mercante para su conocimiento y resolución definitiva.

Art. 84°.- El decreto autorizando la extracción contendrá los siguientes datos:

a) Individualización del interesado;

b) Nombre de la nave a pique y su ubicación;

c) Lugar o puerto por donde serán desembarcados los materiales extraídos, previo informe de la Aduana;

d) Plazo de vigencia del permiso, y

e) Condiciones especiales de seguridad y elementos que deberán ser empleados en los trabajos y causales de caducidad del permiso.

Art. 85°.- Extracción de la nave, sus efectos muebles y aparejos por la Beneficencia:

Abandonada la nave, sus efectos muebles y aparejos por el propietario, según los términos del Art. 80°, éstos pertenecerán a la Beneficencia Pública, y para su extracción se procederá como sigue:

a) La Autoridad Marítima notificará administrativamente, y por escrito, a la Junta Local de la Beneficencia, la fecha desde la cual la nave, sus efectos muebles y aparejos se tengan por abandonados por el propietario;

b) Se tendrán por abandonados la nave, sus efectos muebles y aparejos por la Beneficencia Pública, en los siguientes casos:

1) Cuando manifieste, por escrito, no interesarse por su extracción;

2) Cuando no emprenda trabajos de extracción en el término de tres meses, desde la fecha de la notificación indicada en la letra a) que antecede, y

3) Si después de iniciados dichos trabajos los abandonare por igual tiempo.

c) En lo demás, se procederá de acuerdo con lo estipulado, en lo que le sea posible, en los Arts. 81° al 84°, inclusive.

Art. 86°.- Extracción de las naves, sus efectos muebles y aparejos, por cualquier habitante de Chile:

Abandonada una nave, sus efectos muebles y aparejos por la Beneficencia Pública, según los términos de la letra b) del Art. 85°, cualquier habitante de Chile podrá trabajar y hacer suyo lo que extrajere, procediéndose como sigue:

a) El interesado cumplirá los requisitos contemplados en el Art. 83°, agregando a la solicitud oferta de regalía global a favor del Fisco, en sobre cerrado a nombre del Director del Litoral y de Marina Mercante,

b) La Autoridad Marítima cumplirá lo dispuesto en el Art. 83°, agregando en su informe una estimación sobre el monto a cobrar por concepto de regalía, y

c) Para los efectos de la dictación del decreto de permiso, se considerará lo dispuesto en el Art. 84°, agregando una cláusula sobre el pago de la regalía a favor del Fisco.

Art. 87°.- Extracción de naves, sus efectos muebles y aparejos, cuyos propietarios se ignoran o no sean ubicados:

Cuando se solicite la extracción de una nave, sus efectos muebles y aparejos, af pique en el litoral de la República, y cuyos propietarios se ignoran o no sean ubicados, según informe de la Autoridad Marítima, se procederá como sigue:

a) El interesado en su extracción deberá previo el consentimiento de la Autoridad Marítima, solicitar del Juzgado respectivo la publicación de dos avisos en un periódico de la localidad en que se encuentren los restos náufragos, o en un periódico del lugar más cercano, y además un aviso en los números del «Diario Oficial» correspondiente a los 1° o 15° de cualquier mes, o al día siguiente si no se ha publicado en las fechas indicadas, para que comparezca el propietario ante el citado Tribunal, haciendo valer sus derechos;

b) Los avisos correspondientes serán de cargo del solicitante y contendrán todos los datos que se tengan sobre los restos, como ser: nombre, características, tonelaje, lugar, etc. Los dos avisos en los periódicos locales se publicarán con intervalo de 10 días;

c) Transcurridos 30 días desde el último aviso, sin que comparezca persona alguna que acredite ser su propietario, la nave, sus efectos muebles y aparejos se tendrán por definitivamente abandonados y se procederá de acuerdo con lo dispuesto en los Arts. 85° y 86° en su caso, y

d) Compareciendo el propietario, se aplicarán las disposiciones de los Arts. 78° al 86° inclusive.

Art. 88°.- Extracción de la carga de una nave a pique.

Cuando se presente un interesado en la extracción de la carga de una nave a pique y que no sea el propietario único de la totalidad de la carga, se procederá como sigue:

a) Se requerirá por intermedio de la Justicia Ordinaria y mediante avisos publicados en la forma y condiciones estipuladas en el Art. 87° a los propietarios de la carga para que declaren si proceden o no a su extracción. Este requerimiento se hará individualizando a los propietarios, si se conocieren o, en caso contrario, señalando la nave, el lugar y fecha de su hundimiento;

b) Si el interesado en la extracción es el dueño único del total de la carga, se entenderá que ha sido cumplido el trámite de requerimiento en los términos del Art. 135° de la Ley de Navegación para todos los efectos que ese artículo señala, por el solo hecho de haber solicitado por escrito a la Autoridad Marítima la autorización para su extracción, y

c) En los demás, se procederá de acuerdo con las normas que rigen para la extracción de los restos de las naves, sus efectos muebles y aparejos.

II.- EXTRACCION DE ESPECIES NAUFRAGAS

Art. 89°.- Toda persona que tenga conocimiento de la existencia de especies náufragas, o las encontrare, denunciará este hecho a la Autoridad Marítima respectiva, quien lo comunicará a la Aduana más próxima.

Art. 90°.- Los propietarios no pierden el dominio sobre las especies náufragas.

Se exceptúa de esta disposición el carbón, cuya extracción se rige por las disposiciones del Decreto (M) N° 678, de 30 de abril de 1940.

Art. 91°.- Para la extracción de las especies náufragas y en cumplimiento de las disposiciones relativas a la policía, y para los efectos de la restitución de las especies a sus dueños, de acuerdo con lo dispuesto en los Arts. 114° y siguientes de la Ordenanza de Aduanas, se procederá como sigue:

a) Tratándose de naves y sus cargas arrojadas a las playas, los interesados solicitarán el permiso correspondiente a la Dirección del Litoral y de Marina Mercante, por intermedio de la Autoridad Marítima respectiva;

b) Tratándose de embarcaciones menores, lanchones o faluchos y sus cargas arrojadas a las playas, de cualquier objeto caído al mar, o de especies que aisladamente se encuentren en la playa, aunque primitivamente hayan constituido parte de una nave, sus efectos muebles, aparejos o carga, el permiso será otorgado por la Autoridad Marítima respectiva, remitiendo copia del decreto a la Dirección del Litoral y de Marina Mercante;

c) Los decretos que se dicten de acuerdo con las disposiciones que anteceden, especificarán los límites de la zona en que podrán efectuarse los trabajos, excluyendo espacios o fijando condiciones especiales, cuando a juicio de la Autoridad Marítima, la extracción de las especies puedan afectar las faenas, obras o locales, como ser: en las proximidades de muelles, cañerías de petróleo, bancos de moluscos, etc.;

d) En estos permisos tendrán preferencia los propietarios, si lo solicitan, y su plazo máximo será por una año, cada vez;

e) Toda especie náufraga extraída por su propietario o por cualquiera que ejecute el trabajo será de inmediato entregado a la Aduana más próxima;

f) Cuando lo solicite la Aduana, la Autoridad Marítima fijará, de acuerdo con los Arts. 1.164° y siguientes del Código de Comercio, el monto de la gratificación de salvamento, no pudiendo exceder ésta de la mitad del valor que le asigne la Aduana,

g) Cuando la extracción de estas especies se ha efectuado bajo las órdenes o dirección de la Autoridad Marítima no se abonará gratificación de salvamento.

Art. 92°.- Cuando las especies náufragas entorpezcan la navegación, el amarre o atraque de embarcaciones y nadie se interese por su extracción, la Autoridad Marítima exigirá que, dentro de un plazo prudencial, los propietarios procedan a extraerlas.

Vencidos los plazos fijados, la Autoridad Marítima podrá hacerlo ciñéndose, en lo demás, a lo indicado en los Arts. 114° y siguientes de la Ordenanza de Aduanas.

Art. 93°.- Los Notarios, Archiveros, Conservadores de Bienes Raíces, Oficiales civiles y cualquier otro funcionario que tenga a su cargo un protocolo o ejerza funciones de ministro de fe, como asimismo, todos los funcionarios pertenecientes a la Administración Pública, estarán obligados a proporcionar gratuitamente al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, o a la Dirección del Litoral y de Marina Mercante, los datos e informes y las copias autorizadas de escrituras públicas, inscripciones u otros documentos que soliciten estas entidades con el fin de aclarar o prevenir los derechos del Fisco sobre los bienes a que se refiere el D.F.L. N° 340, de 1960.

Art. 94°.- Los decreto supremos que dicte el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, en virtud de las disposiciones del D.F.L N° 340, de 1960 y del presente Reglamento, deberán ser registrados en el Departamento de Bienes Nacionales del Ministerio de Tierras y Colonización.

Art. 95°.- Las prescripciones de este Reglamento no regirán para los bienes (Terreno de playa) situados en las provincias de Aysén y Magallanes.

DECRETO SUPREMO N° 475

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Subsecretaría de Marina

ESTABLECE POLITICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO DEL LITORAL DE LA REPUBLICA, Y CREA COMISION NACIONAL QUE SE INDICA

(D.O. N° 35.064, de 11 de enero de 1995)

Núm. 475.- Santiago, 14 de diciembre de 1994.- Visto: Lo dispuesto en el artículo 32 N° 8 de la Constitución Política de la República, en el artículo 19 de la ley 18.575 y en el D.F.L. N° 340 de 1960.

Considerando:

- a) Que el borde costero del litoral, esto es aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, conforma una unidad geográfica y física de especial importancia para el desarrollo integral y armónico del país.
- b) Que tales espacios constituyen la continuidad natural y el vínculo de integración de partes sustantivas del territorio nacional, como son el terrestre y el oceánico, permitiendo la necesaria proyección de uno en el otro y que, en su conjunto, posibilitan un cabal aprovechamiento de sus potencialidades.
- c) Que es preocupación prioritaria del Gobierno lograr un desarrollo armónico del territorio, procurando el mejor uso de sus potencialidades y recursos, para el logro de mejores condiciones de vida para la población.
- d) Que es un deber ineludible y un derecho del Estado propender a un adecuado uso del borde costero del litoral, que favorezca tal desarrollo, permita un efectivo ejercicio de los derechos soberanos de Chile en su mar territorial y zona económica exclusiva y además contribuya a la proyección de su acción en las zonas contiguas de la alta mar.
- e) Que, tales espacios son un recurso limitado, que permite múltiples usos, en algunos casos exclusivos y excluyentes, y en otros, compatibles entre sí, lo que hace necesario definir el mejor empleo del mismo, a fin de procurar un aprovechamiento integral y coherente de los recursos, riquezas y posibilidades que ellos contienen y generan.
- f) El importante auge de los intereses marítimos a nivel nacional e internacional durante la última década, el que, en muchos casos, ha superado las previsiones y capacidad de la Administración para dar cauce necesario a los proyectos de inversión que los particulares y el propio Estado han efectuado o bien pretenden realizar en estos territorios.
- g) La necesidad de establecer un marco orgánico que permita el mejor aprovechamiento de los amplios espacios marítimos y terrestres del borde costero del litoral, fijando para ello los elementos

indispensables que posibiliten un desarrollo armónico e integral del sector, en el cual, respetándose los derechos de los particulares y sus intereses, se concilien éstos con las necesidades de la comunidad y del país.

h) La conveniencia de establecer mecanismos de coordinación entre los diversos Ministerios y Servicios con competencia o participación en acciones que se emprenden o deben ser desarrolladas en esos sectores, en especial respecto de los diversos programas y proyectos que, tanto a nivel nacional, sectorial, regional y local se estudian y ejecutan en ellos.

D e c r e t o :

Artículo 1º.- Apruébase la siguiente Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República:

Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República.

I. PRINCIPIOS GENERALES.

La presente Política se funda en los siguientes principios generales:

1.- Es una política de Estado, por lo cual, debe mantener una continuidad, tanto en su formulación como en su ejecución, puesto que la eficacia de sus resultados dependerá, entre otros factores, de la permanencia del esfuerzo que se realice en el tiempo; sin perjuicio de los ajustes que, periódicamente, deban efectuarse acorde a las necesidades y realidades que se presenten en el sector, pero manteniendo sus orientaciones fundamentales.

2.- Es una política nacional que, por una parte propende a acrecentar la conciencia en todos los sectores y actores de la vida nacional, respecto a la importancia y trascendencia de una ocupación equilibrada y armónica de nuestro borde costero y que, al mismo tiempo, procura conciliar los diversos intereses regionales y locales con la naturaleza misma de la problemática que aborda.

3.- Es multidisciplinaria, atendida la diversidad de usos que potencialmente puede tener el borde costero del litoral, los organismos que en ella participan y los intereses que deben ser armonizados, tomando en consideración aspectos sociales, desarrollo económico, de uso de recursos naturales, de protección del medio ambiente, etc.

4.- Es sistémica. Los complejos desafíos de una ocupación armónica del borde costero del litoral, requieren que éstos se aborden a través de un sistema interinstitucional, que cumpla, a lo menos, tres funciones principales:

1º Coordine los procesos de trabajo interinstitucional públicos y privados.

2º Establezca un sistema de información y gestión conjunta, en lo relativo al desarrollo del borde costero del litoral.

3º Coordine los programas y proyectos específicos que a nivel nacional, regional, local y sectorial se planteen o desarrollen.

II. AMBITO DE APLICACION.

La presente política se aplicará respecto de los siguientes bienes nacionales, fiscales o de uso público, sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina:

a) Terrenos de playa fiscales ubicados dentro de una franja de ochenta metros de ancho, medidos desde la línea de la más alta marea de la costa del litoral;

b) La playa;

c) Las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y

d) El mar territorial de la República.

III. OBJETIVOS GENERALES.

Constituyen objetivos generales de la presente Política los siguientes:

1.- Propender a una adecuada consideración de la realidad geográfica de cada uno de los sectores o áreas del litoral, que en algunos casos condicionan en forma determinante usos específicos, como es el caso de las bahías naturales, proximidad a centros poblados, condiciones meteorológicas locales, accesos, entre otras.

2.- Propender al desarrollo de los recursos y riquezas de los distintos sectores.

3.- Propender a la protección y conservación del medio ambiente marítimo, terrestre y aéreo, acorde con las necesidades de desarrollo y las demás políticas fijadas sobre tales materias.

4.- Propender a una adecuada compatibilización de las múltiples actividades que se realizan o puedan realizarse en el Borde Costero.

5.- Posibilitar y orientar el desarrollo equilibrado de las diferentes actividades, desde una perspectiva nacional, acorde con los intereses regionales, locales y sectoriales.

6.- Contribuir a la identificación de las perspectivas y proyecciones futuras de cada una de las actividades que precisen ser ejecutadas en los espacios territoriales que conforman el Borde Costero, para evitar su uso inadecuado o inconveniente, tomando en consideración que éste constituye un recurso limitado.

IV. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

Consecuente con lo anterior, constituyen sus objetivos específicos, los que a continuación se mencionan:

1.- Determinar los diferentes objetivos y propósitos específicos posibles, para las diversas áreas del litoral.

2.- Identificar los planes y proyectos de los distintos organismos del Estado, que afecten al Borde Costero.

3.- Procurar la compatibilización de todos los usos posibles del Borde Costero, en las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, maximizando su racional utilización, precaviendo posibles requerimientos futuros y tomando en cuenta la realidad actual del uso del mismo.

4.- Posibilitar la realización de inversiones, el desarrollo de proyectos públicos y privados, bajo reglas predeterminadas, que permitan su concreción.

5.- Proponer los usos preferentes del Borde Costero.

Los usos preferentes específicos se determinarán teniendo en consideración factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos o aledaños, definiciones de usos ya establecidos por organismos competentes. Además, se deberán considerar, para el mejor aprovechamiento del Borde Costero del Litoral, los siguientes usos relevantes:

- a) Puertos y otras instalaciones portuarias de similar naturaleza, pues las obras e instalaciones necesarias para ello, sólo pueden realizarse en lugares que reúnan, entre otros aspectos, condiciones geográficas, batimétricas, proximidad a centros poblados o industriales, y condiciones meteorológicas apropiadas.
- b) Industrias de construcción y reparación de naves. Ello, por cuanto se requiere de condiciones similares a las anteriores, aun cuando admite una mayor flexibilidad.
- c) Regularización de asentamientos humanos y caletas de pescadores artesanales existentes.
- d) Areas de uso público para fines de recreación o esparcimiento de la población.
- e) Actividades industriales, económicas y de desarrollo, tales como el turismo, la pesca, la acuicultura, la industria pesquera, la minería.

En todo caso, el ordenamiento y definiciones que se adopten conforme a lo indicado, deberán considerar prioritariamente aquellas áreas sobre las cuales el Estado o sus organismos se encuentran desarrollando proyectos específicos o bien se estime necesario resguardar o reservar para proyectos futuros.

Artículo 2º.- Créase la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, en adelante «la Comisión», cuya función principal será la de proponer al Presidente de la República acciones que impulsen la Política de Uso del Borde Costero.

Para estos efectos, se entenderá por «Borde Costero del Litoral», aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.

Serán funciones de esta Comisión las siguientes:

- a) 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 el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.
- b) Elaborar un informe para la evaluación, al menos cada dos años, de la implementación de la Política Nacional del Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y proponer los ajustes que correspondan.
- c) Formular proposiciones, sugerencias y opiniones a las autoridades encargadas de estudiar y aprobar los diversos Planes Comunales e Intercomunales, a fin de que exista coherencia en el uso del borde costero del litoral.
- d) Proponer soluciones a las discrepancias que se susciten respecto del mejor uso del borde costero del litoral, que la autoridad competente someta a su consideración.

e) Recoger los estudios que los diversos órganos de la Administración del Estado realicen sobre el uso del borde costero del litoral; y

f) Formular recomendaciones, dentro del ámbito de su competencia, a los órganos de la Administración del Estado.

Artículo 3°.- La Comisión estará integrada por las siguientes personas:

1. El Ministro de Defensa Nacional, quien la presidirá.
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 y 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 y
12. Un representante de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.



Artículo 4°.- La Comisión contará con una Secretaría Técnica, la que estará radicada en la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional.

Artículo 5°.- La Comisión podrá invitar a funcionarios de otros Ministerios y Servicios así como a representantes del sector privado, si lo estimare conveniente para su buen desempeño.

Artículo 6°.- La Comisión dictará su propio Reglamento interno para regular su funcionamiento.

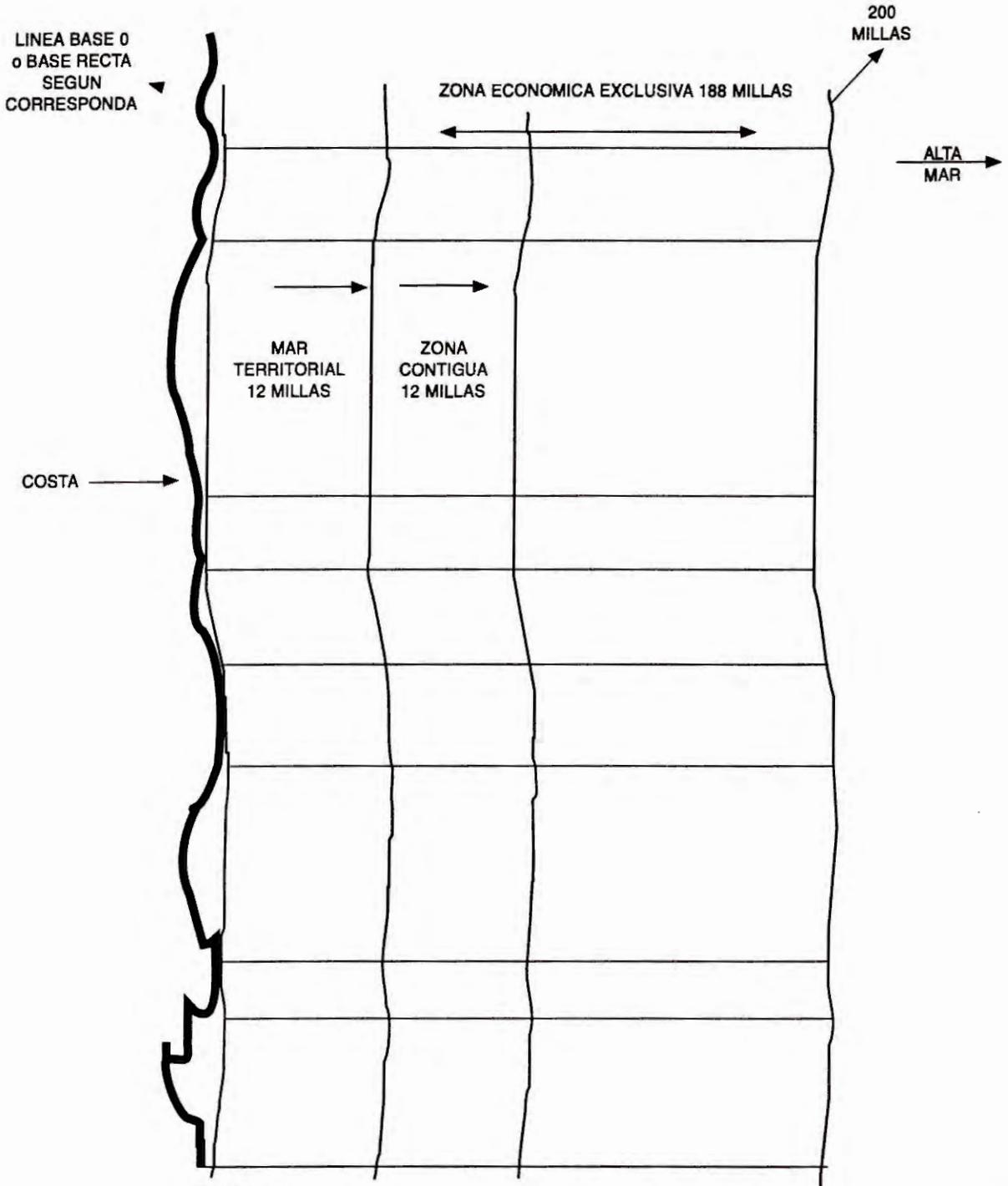
Artículo 7°.- Las Autoridades y Directivos de los órganos de la Administración del Estado deberán prestar a la Comisión, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, toda la colaboración que ésta les solicite.

Anótese, tómesese razón, comuníquese y publíquese en el Diario Oficial y en el Boletín Oficial de la Armada.- EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE, Presidente de la República. Edmundo Pérez Yoma, Ministro de Defensa Nacional. Carlos Figueroa Serrano, Ministro del Interior. Genaro Arriagada Herrera, Ministro Secretario General de la Presidencia de la República. Alvaro García Hurtado, Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción. Luis Maira Aguirre, Ministro de Planificación y Cooperación. Ricardo Lagos Escobar, Ministro de Obras Públicas. Edmundo Hermosilla Hermosilla, Ministro de Vivienda y Urbanismo. Narciso Irueta Aburto, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones. Adriana Delpiano Puelma, Ministra de Bienes Nacionales.

DEFINICIONES GRAFICAS

GRAFICO N° 1

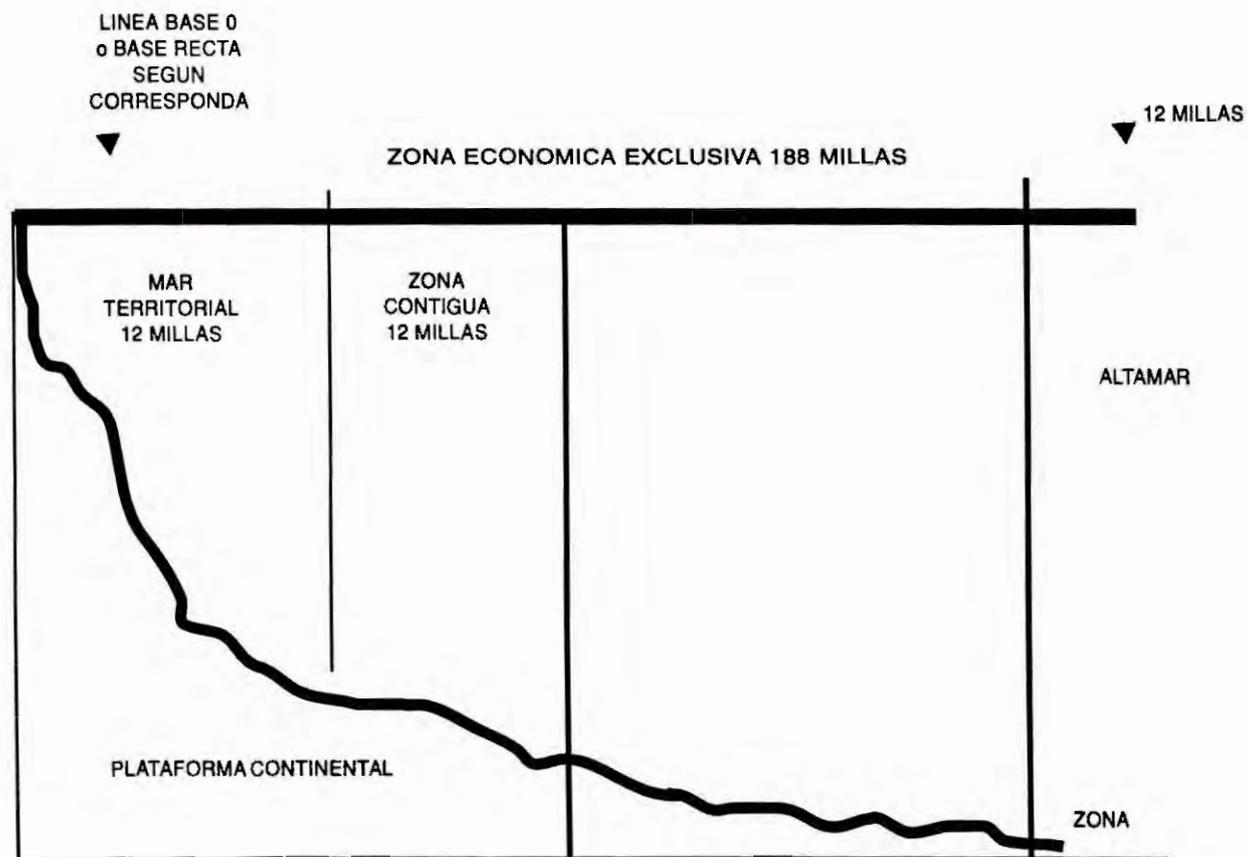
MAR JURISDICCIONAL DE LA REPUBLICA DE CHILE (PLANTA)



DIBUJO: J.P.B.

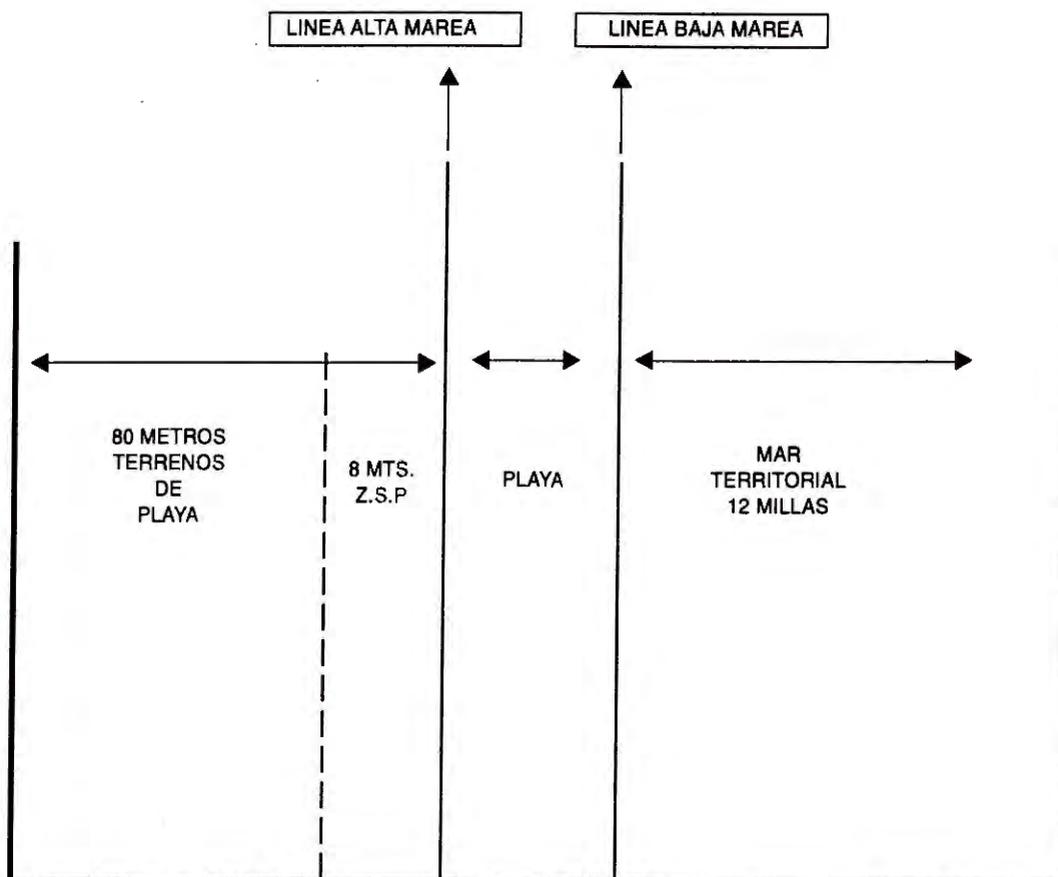
GRAFICO N° 2

MAR JURISDICCIONAL DE LA REPUBLICA DE CHILE (PERFIL)



DIBUJO: J.P.B.

GRAFICO N° 3
BORDE COSTERO DE LA REPUBLICA DE CHILE
(PLANTA)
(frente a predios fiscales)



Z.S.P. ZONA SERVIDUMBRE DE PESCA
DIBUJO: J.P.B.

NOTA 1: Más allá de los 80 mts. la administración de los terrenos fiscales corresponde al Ministerio de B.B. N.N.

NOTA 2: Frente a predios particulares que limitan con el mar, no hay terrenos de playa.

GRAFICO N° 4

BORDE COSTERO DE LA REPUBLICA DE CHILE (PERFIL)

(frente a predios fiscales)

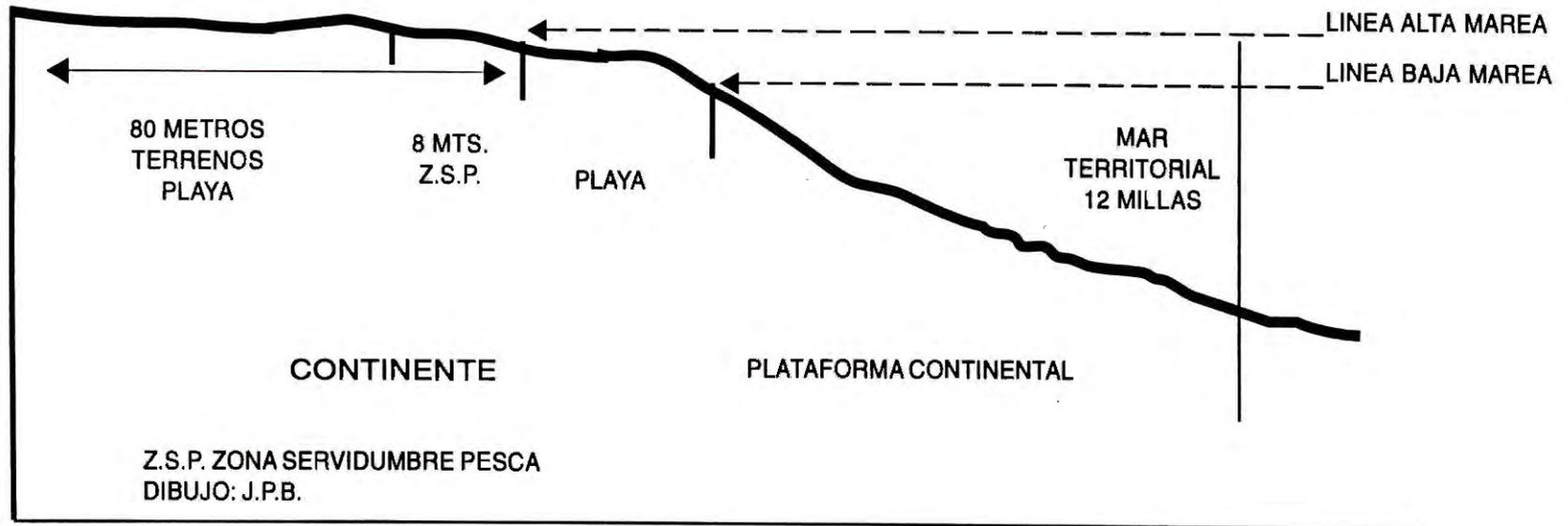
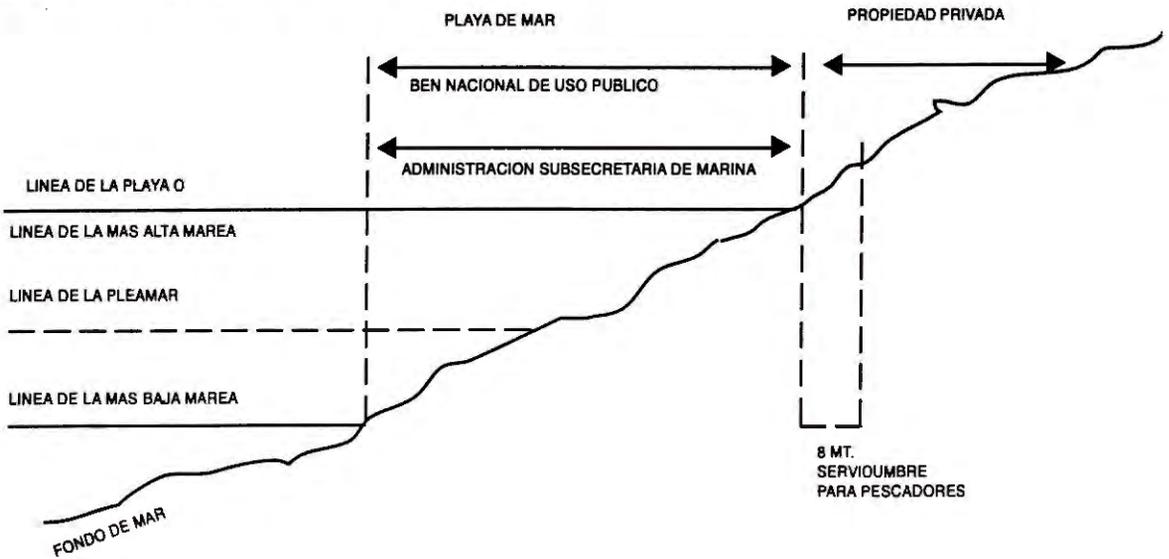


GRAFICO N° 5

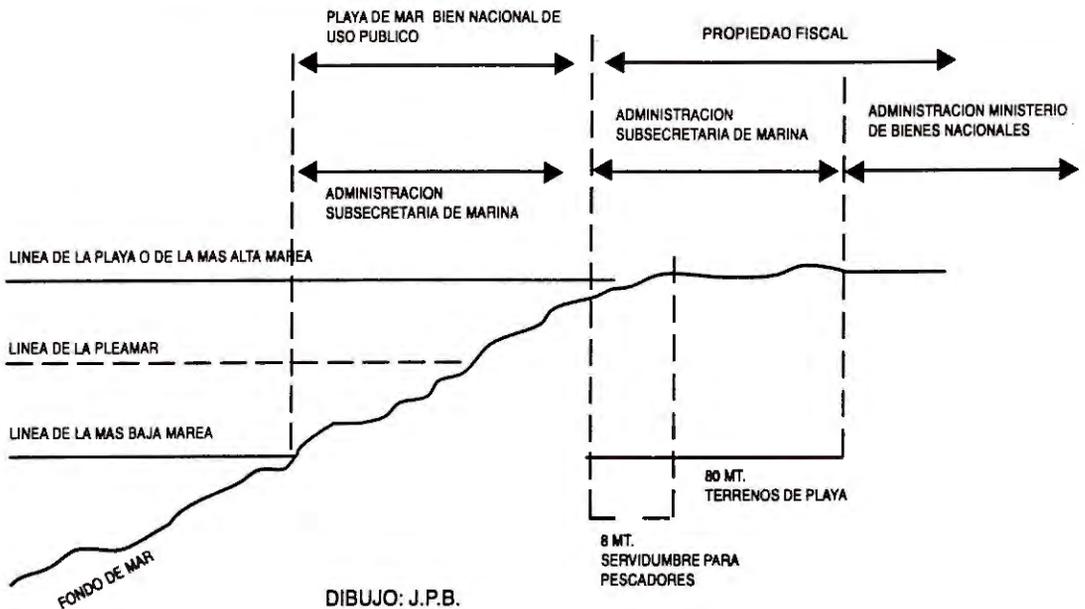
RECURSOS ADMINISTRADOS POR EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL SUBSECRETARIA DE MARINA (PERFIL)

PLAYA DE MAR

a) Frente a Predios Privados



b) Frente a Predios Fiscales



DIBUJO: J.P.B.

GRAFICO N° 6

PLAYA DE RIO O LAGOS NAVEGABLES

ESPACIOS ADMINISTRADOS POR MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-SUBSECRETARIA DE MARINA (PERFIL)

