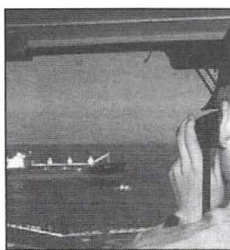


ÁREAS MARÍTIMAS NACIONALES PROTEGIDAS

Humberto Toro Santa María *



Introducción.

La situación planteada con motivo de la posibilidad de declarar un área marítima como santuario ha generado controversias, toda vez que el debate, se vincula con el planteamiento de declarar "santuario de la naturaleza" las áreas territoriales comprendidas por el llamado Parque Pumalín. Variadas argumentaciones han motivado la necesidad de investigar el tema en el ámbito marítimo para determinar los alcances y consecuencias de tal determinación. Grupos de interés plantean iniciativas motivados por intereses supuestamente encontrados a los intereses establecidos en una legislación e institucionalidad, la que a su vez está dispersa y no integrada, produciendo efectos contraproducentes y superpuestos entre órganos ejecutores.

El tema debería concitar un amplio interés para toda nuestra sociedad puesto que la superficie territorial de nuestro país con unos 742.252 Kms², con una longitud de 4.200 Kms. de Norte a Sur, se interna en el océano Pacífico más allá de los 3.700 Kms. de la costa continental, a través del archipiélago de Juan Fernández y la isla de Pascua. La configuración geográfica y la condición anotada precedentemente, transforma a Chile en un país de zona costera por excelencia con

aproximadamente 52.500 Kms. de línea de costa.

El borde costero del litoral, es una 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. Son bienes nacionales de uso público, pertenecen a todos los habitantes de la Nación, con excepción del *terreno de playa*, que es la faja de terreno de propiedad del Fisco de hasta 80 metros de ancho, medida desde la línea de la playa de la costa del litoral.¹

El presente trabajo, de carácter descriptivo, investiga y da a conocer las características del entorno y la necesidad de establecer áreas marinas protegidas, el marco jurídico nacional existente en el país, advirtiendo las posibilidades, responsabilidades y limitaciones, como de aquellos convenios internacionales que condicionan la conducta del Gobierno, en el ámbito acuático del territorio nacional. El escrito concluye con las conclusiones más relevantes del estudio. Advertimos, a priori, que en la institucionalidad vigente no existe el término "*santuario marítimo*".

Situación de la biodiversidad costera y marina.

En realidad los esfuerzos dirigidos a la protección de la biodiversidad en el medio ambiente marino han sido limitados, tal vez, porque se considera que no está amenazada, por el carácter de propiedad común que tie-

* Capitán de Fragata (R). Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencia Política. Preclaro Colaborador, desde 1994.

1. Política Nacional de Uso del Borde Costero, D.S.(M) N° 476, de 14 de diciembre de 1994.

nen los espacios y recursos marinos, la creencia de que los océanos son infinitos e inagotables y la falta de tradición y experiencia en la administración de las zonas marinas. Muchas de estas áreas protegidas se manejan como áreas de uso múltiple más que de protección y no consideran las interrelaciones entre usos, ecosistemas y especies.² A su vez, las metodologías terrestres de conservación y protección transferidas al medio acuático y costero no siempre son las más adecuadas.

Conviene tener presente que la complejidad de interacción entre la tierra y el agua en términos ecológicos, desde la perspectiva de jurisdicción y administración son tales, que es difícil crear un manejo de áreas costeras protegidas en forma de manejo sostenible que cubra mar y tierra.

La necesidad de establecer *Áreas Marinas Protegidas* en nuestro país se fundamentan en principios científicos, económicos, sociales, en compromisos internacionales al formar parte de Convenciones y Tratados, y por ser partícipes de organizaciones y programas internacionales relacionados con la protección de los ecosistemas y sus componentes. Los planteamientos de corrientes ecológicas fundamentalistas, sin el debido análisis nacional, son inapropiados e imprudentes de considerar en una política de estado a priori, pues parecen obedecer a difusos intereses que entorpecen el desarrollo y bienestar de la población. Por lo general, aquellas áreas que se declaran santuarios de la naturaleza tienen diversas actividades marítimas entre las que se cuentan concesiones de acuicultura, tráfico de naves hacia y desde complejos turísticos, tráfico de pesca artesanal y de apoyo a labores acuícolas. En este contexto el nuevo status que permita la protección efectiva del área, es sólo válido, en la medida que permita la continuación de las actividades marítimas en actual desarrollo,

puesto que el freno a tales actividades generará un impacto negativo.

El análisis de los trabajos de expertos nacionales plantea la incógnita si crear áreas protegidas extensas con usos multipropósitos con un "paraguas" legislativo que identifique un coordinador único, o bien, crear pequeñas áreas altamente protegidas dentro de un marco general con actividades y regulaciones específicas, con las apropiadas provisiones de coordinación, las cuales son difíciles de hacer efectivas. Se advierte que una política general sobre el manejo, uso sostenible y conservación, debe ser desarrollada para todo el país, para regiones y para cada sitio en particular, pero con una significación y dimensión nacional, la cual a su vez, debería ser coordinada con el manejo de áreas terrestres costeras.

Asimismo, parece más recomendable que la legislación esté basada en áreas de manejo de uso sostenible múltiple, en oposición a aquellas áreas pequeñas altamente protegidas sujetas a una regulación intermitente e inmanejable. La legislación tipo paraguas, se aprecia como conveniente, dado la amplia experiencia sobre protección de pequeñas áreas marinas en pesquerías convencionales, proceso éste último, que generalmente termina en una sobreexplotación y colapso, con un progresivo deterioro del área protegida. Una integración formal en un sistema de manejo de área costera en cada país con la colaboración de los países vecinos parece conveniente, porque limita la acciones de agencias extrarregionales en el área.³ Muchos estiman que es importante que cuando sea aplicado el concepto de uso múltiple en un área protegida, la legislación incluya el concepto de zonación como parte del manejo.

Pero donde existe mayor coincidencia, es la necesaria y activa participación de los usuarios en el estudio de la legislación y en

2. Escobar Jairo. El papel del Estado en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina. Consultor CEPAL, Santiago, 1995, p. 4.
3. En este contexto, aunque no referido explícitamente al litoral, el Acuerdo para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos en la Alta Mar del Pacífico Sudeste, también denominado Acuerdo Galápagos, firmado por los miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) entre Chile, Colombia, Ecuador y Perú, y aprobado por el Parlamento el año 2001, permitirá al Gobierno proceder a su ratificación, constituyendo un importante instrumento de gestión y protección, acorde con la normativa internacional.

el establecimiento, mantenimiento, monitoreo e implementación en el manejo de las áreas protegidas de modo que se fundamente cierto grado de legitimidad para un consecuente éxito en el manejo. Las penalidades e incentivos deben ser explícitos. La participación pública de agencias nacionales es imperiosa; en cuanto a las internacionales y extrarregionales debe ser limitada y reglada de modo de evitar la imposición de intereses foráneos al quehacer y desarrollo nacional. El financiamiento debe estar identificado en la legislación, y por cierto, el manejo debe ser apoyado por medidas educacionales de modo que la comunidad comprenda el propósito de la misma.

Normativa Nacional.

El vocablo santuario proviene del latín *sanctuarium* que caracteriza un lugar sagrado dedicado a la veneración de imágenes. En su acepción más coloquial se refiere a un lugar dedicado a guardar objetos preciosos. Versiones más actualizadas manteniendo la idea y el propósito indicado precedentemente amplían el significado refiriéndose a un *"paraje que conserva intactas las asociaciones de la flora y fauna, por no haber sido afectadas por la intervención humana"*.⁴

En nuestro país, el Estado, por mandato constitucional, tiene como obligación tutelar la preservación de la naturaleza, asegurando a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.⁵ Para tal efecto, el Estado ha elaborado numerosas leyes y ha suscrito Convenios y Acuerdos Internacionales, éstos últimos, de innegables repercusiones en el ámbito jurídico nacional.

La Ley N° 17.288 de 1970 modificada por la Ley N° 19.094 interior de 1991 que legisla sobre Monumentos Nacionales, promulgada por propuesta del Ministerio de Educación Pública, define como *santuario de la natu-*



Archipiélago de Juan Fernández.

raleza a "todos aquellos sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuyas conservaciones sea de interés para la ciencia o para el Estado".⁶ Agrega que estos sitios quedarán bajo la custodia del Consejo de Monumentos Nacionales, y *"no se podrá, sin la autorización previa del Consejo, iniciar en ellos trabajos de construcción o excavación, ni desarrollar actividades como pesca, caza, explotación rural o cualquiera otra actividad que pudiera alterar su estado natural..."*, acotando que aquellos que estuvieran en terrenos particulares, sus dueños deberán velar por su debida protección, exceptuando de esta disposición a aquellas áreas que el Ministerio de Agricultura declare *Parques Nacionales*, o ya tengan tal calidad.

La Ley N° 18.362 de 1984, elaborada por el Ministerio de Agricultura, crea el *Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)*, estableciendo áreas específicas y su categoría, unidad y conservación de manejo, distinguiéndose las categorías de manejo *Reservas de Regiones*

4. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid, edición 21ª, 1992, impresión año 2000, p. 1308. Nueva Enciclopedia Larousse. Tomo IX, Barcelona, Editorial Planeta, 1984, p. 8934.
5. Constitución Política de la República de Chile, D.S. N° 1.150 de 21 de octubre de 1980. Texto Jurídico actualizado por la Editorial Jurídica de Chile, D. N° 5, 12 de enero de 2000. Artículo N° 19 inciso N° 8.
6. Ley N° 17.288, Título VII, artículos 31-32.

*Virgenes, Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales.*⁷ Describe *Reserva de Región Virgen* como un "área donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de vehículos motorizados, y vedada a toda explotación comercial", aceptando las actividades de investigación científica e inspección. En cuanto a *Parque Nacional*, la define como un "área generalmente extensa, donde existen diversos ambientes únicos y representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de autopropetarse, y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educativo, científico o recreativo". Permite la realización de actividades de educación, investigación y de recreación. Agrega que si en alguna unidad y planes de manejo se incluyeran o afectaren porciones de mar, terrenos de playa fiscales o de playas de mar, los decretos y concesiones deben estar firmados por el Ministerio de Defensa Nacional.

En la actualidad no existen áreas protegidas costero-marinas creadas como tales, no obstante, once unidades del SNASPE, incluyen porciones de mar dentro de sus deslindes y otras diez colindan con el mar o incluyen playas de mar o terrenos de playa.⁸

En cuanto, a la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente N° 19.300¹¹ de 1994, modificada por la Ley N° 19.372 de 30 de enero de 1995, que consolida *el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental* genera instrumentos (Declaración de Impacto Ambiental

Unidades del Sistema Nacional de Áreas Silvestre Protegidas del Estado (SNASPE) que incluyen sectores de mar. ⁹		
Parques Nacionales	Reservas Nacionales	Monumentos Nacionales
Isla Madgalena Laguna San Rafael Bernardo O'Higgins Alberto M. de Agostini Cabo de Hornos	Las Guaitecas Katalalixar Alcalufes	La Portada Cinco Hermanas Los Pingüinos
Unidades del Sistema Nacional de Áreas Silvestre Protegidas del Estado (SNASPE) que incluyen playas de mar o terrenos de playa. ¹⁰		
Parques Nacionales	Reservas Nacionales	Monumentos Nacionales
Pan de Azúcar Llanos de Challe Bosque Fray Jorge Archipiélago J. Fernández Rapa Nui Chiloé Isla Guamblin	Pingüino de Humboldt Laguna Torca	Isla de Cachagua

y Estudio de Impacto Ambiental) e instancias y dictamina que *los organismos competentes del Estado desarrollarán programas regionales de medición y control de la calidad ambiental del aire, agua y suelo para tales efectos, disponiendo también la recopilación de antecedentes en la Zona Económica Exclusiva y Mar Presencial de Chile.*¹² Refuerza que el Estado deberá administrar los parques y reservas marinas, mediante el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE). Agrega que las áreas protegidas serán *porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, embalses, cursos de agua, pantanos y humedales, situados dentro de su perímetro* y que en dichas áreas protegidas *mantendrán sus facultades los demás organismos públicos que les correspondan.*

La Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura y sus modificaciones sistematizadas, somete la preservación de los recursos hidrobiológicos, y toda actividad pesquera extractiva, de acuicultura, de investigación y deportiva, que se realice en aguas terrestres, aguas

7. Ley N° 18.362, Título I, artículos 1-2, párrafo primero artículos 3-7, párrafo segundo, artículos 8-14.

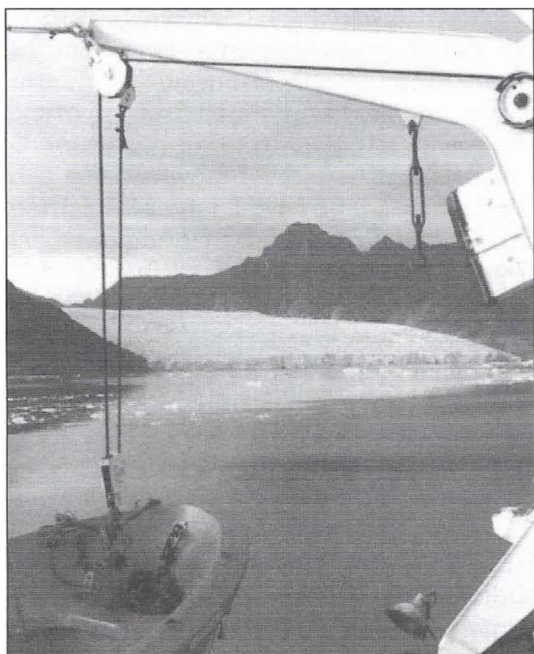
8. Robert Dockmanovic Dushanka. Institucionalidad Jurídica de las Áreas colocadas bajo protección oficial de Chile. Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, Departamento Jurídico, 1998, p. 6. Cita a Benoit, "Estudio Preliminar de la Diversidad Biológica en la zona marítima adyacente al Parque Nacional Chiloé: Una propuesta de área marítima protegida", 1996.

9. Ibídem.

10. Ibídem., p. 7.

11. Aprobada por D.O. N° 34.810 de 9 de marzo de 1994. Aprobada por D.O. N° 35.088 de 8 de febrero de 1995.

12. Ley N° 19.300, Título II, párrafo 4°, artículos 33, 34, 36.



Vista de la Laguna San Rafael con el ventisquero de fondo.

interiores, mar territorial o zona económica exclusiva de la República y en las áreas adyacentes a esta última sobre las que exista o pueda llegar a existir jurisdicción nacional de acuerdo con las leyes y tratados internacionales. Quedan también sometidas a ella las actividades pesqueras de procesamiento y transformación, y el almacenamiento, transporte o comercialización de recursos hidrobiológicos. Incluye la declaración de áreas geográficas delimitadas que tienen el carácter de "áreas protegidas", o sea, están designadas, reguladas y administradas para alcanzar objetivos específicos de conservación.¹³ En general, delimita espacios sometidos a medidas que limitan el acceso a determinadas extensiones para las actividades pesqueras y otras que impliquen impactos negativos en el ecosistema. Las categorías y unidades definen objetivos de conservación y permiten diferentes grados de intervención humana.

Esta ley define áreas protegidas de tres tipos: Áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos Reservas Marinas – Parques Marinos, y Área de Pesca y Veda. En cuanto a los *Parques Marinos*, tema que nos interesa, los define 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 aquellas asociadas a su hábitat". Para su declaración se consultará a los Ministerios correspondientes, quedando bajo la tuición del Servicio Nacional de Pesca, y en ellos no podrá efectuarse ningún tipo de actividad, salvo aquellas que se autorizan con propósitos de observación, investigación y estudio.¹⁴

En lo referido al régimen de acceso y atribuciones para la conservación de los recursos hidrobiológicos, 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".¹⁵ Las aguas interiores del país también están reservadas a la pesca artesanal. En la franja costera indicada puede, además de las disposiciones generales de administración de los recursos hidrobiológicos, establecer medidas o prohibiciones de vedas extractivas en áreas específicas, determina Reservas Marinas, autoriza la instalación de colectores y otras formas de captación de semillas de bancos naturales y permite áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos.

Entiéndase por *Reserva Marina* un 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

13. D.S. N° 430, 28 de septiembre de 1991, de la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

14. Ley N° 18.892 de 1989, Título I, artículos 1, 2; Título II artículos 3 y 48. Esta ley está sistematizada y publicada en 21 de enero de 1992 como Ley N° 19.079 y Ley N° 19.080.

15. Ibid op, cit., Título IV, artículos 47, 48.

*quedarán bajo la tuición del Servicio y sólo podrá efectuarse en ellas actividades extractivas por períodos transitorios previa resolución fundada de la Subsecretaría.*¹⁶ Éstas se declararán mediante un decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, a través de la Subsecretaría de Pesca, podrá autorizar pesca extractiva por períodos transitorios por orden de la Subsecretaría, se regirán por un Plan de Administración y las actividades a su interior deben ajustarse a las normas de la Ley general de Pesca y Acuicultura y reglamentos afines. Las áreas quedarán bajo tuición del Servicio Nacional de Pesca.

En cuanto a las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos, éstas podrán establecerse dentro de la franja de cinco millas, reservadas a la pesca artesanal, como en las aguas terrestres e interiores, por decreto supremo del Ministerio de Economía, previo el informe técnico de la Subsecretaría de Pesca y del Consejo Zonal de Pesca respectivo y la consulta de la Subsecretaría de Marina. Es una zona entregada a una organización de pescadores artesanales, para la ejecución de un proyecto para la ejecución de un proyecto de manejo y explotación de recursos bentónicos, con convenio de uso de hasta cuatro años renovables.

Existen también *áreas de reservas genéticas*, identificadas como áreas ubicadas en aguas marinas o continentales, en las que se establecen limitaciones en cuanto a las especies o métodos de captura de recursos hidrobiológicos. Como ejemplo podemos nombrar la Reserva Marina del Ostión del Norte en la Rinconada.¹⁷

Agregamos que el Código Civil,¹⁸ establece que las playas son bienes de uso público, el D.F.L. Nº 340 establece que la Subsecretaría de Marina, Ministerio de Defensa, le corresponde la fiscalización y supervigilancia de la

costa y el mar territorial, así como el otorgamiento de concesiones marítimas. El Reglamento de Concesiones Marítimas, D.L. Nº 660 de junio de 1988, establece que *"al Ministerio de Defensa corresponde el control, fiscalización y supervigilancia de toda la costa y mar territorial de la República, y de los ríos y lagos navegables por buques de más de 100 toneladas y es facultad privativa del Ministerio de Defensa conceder el uso particular en cualquier forma, de las playas, porciones de mar y rocas, dentro y fuera de las bahías"*. En consecuencia, para crear un área marina protegida se deberá solicitar concesión a la Subsecretaría de Marina.

Se puede señalar que la legislación nacional relacionada con las áreas protegidas y sus recursos considera alrededor de 17 instrumentos legales. Entre los más relevantes tenemos D.S. Nº 547 del 30 de diciembre de 1999 (D.O. 5/4/2000) que declara área marina y costera protegida los sectores denominados Parques Submarinos Coral Nui Nui, Motu Tautara y Ranga Oteo, Isla de Pascua, V Región de Valparaíso, la Ley Nº 18.362 de 1984 que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), que involucra ambientes terrestres y acuáticos incluido el mar y que administra el Ministerio de Agricultura a través de CONAF, la Ley General de Pesca y Acuicultura, Nº 18.892 de 1989, que consulta la creación de áreas protegidas en sus modalidades de Reserva Marina y Parques Marinos, administrados por el Servicio Nacional de Pesca, la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente Nº 19.300 de 1994, y la Ley sobre Monumentos Nacionales Nº 17.288 de 1970, que permite la creación de Santuario de la Naturaleza.

Nomenclatura de Áreas Protegidas.¹⁹

- Reserva Científica/Reserva Natural estricta.

16. Ley Nº 19.079, Artículo 1º Nº 15, de 1991.

17. D.S. Nº 522, de 15 de septiembre de 1997.

18. Código Civil, artículo 589; supervigila Subsecretaría de Marina según D.F.L. Nº 340 de 1960; ratificado por Reglamento de Concesiones Marítimas, D.L. Nº 660 de junio de 1988.

19. Fijadas por International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN).

- Denominaciones: Reserva Biológica, Reserva Ecológica, Reserva Natural estricta, Reserva Científica, Reserva de Región Virgen.
- Parque Nacional.
Denominaciones: Parque Nacional, Parque Natural nacional, Parque Marino, Parque Submarino.
- Monumento Natural/Paisaje Natural.
Denominaciones: Monumento Natural, Monumento Nacional.
- Reserva Natural/Reserva Natural Manejada/Santuario Naturaleza.
Denominaciones: Refugio Natural de la Naturaleza, Reserva Natural Manejada, Reserva de Fauna, Reserva Natural, Reserva Marina, Santuario de la Naturaleza.
- Escenas o Paisajes Terrestres o Marinos Protegidos.
Denominaciones: Parajes Protegidos, Área Nacional de Recreación, Parque Regional.
- Reserva de Recursos/Reserva Nacional.
Denominaciones: las mismas.
- Área Biológica Natural/Reserva Antropológica.
Denominación: Reserva Antropológica.
- Área de Manejo Múltiple/Área de Manejo de Recursos.
Denominaciones: las mismas.
- Reserva de la Biósfera.
Denominación: la misma.
- Sitio de Herencia Mundial
Denominación: la misma.

Convenios Internacionales.

La necesidad de crear métodos de manejo y generar un ámbito de protección del medio y recursos marinos comienza a ser noticia a fines del año 1940 y se profundiza en la década de los 60, plasmándose con la Primera Conferencia Mundial de Parques Nacionales en 1962, donde se consideró la necesidad de proteger las áreas costeras y marinas. En la década del 70 se profundiza el reconocimiento de que los problemas ambientales de los recursos marinos vivos son de carácter

regional. Es así como en 1971 se llevó a efecto la "Convención Ramsar" y en 1972 la "Convención para la Protección de la Herencia Cultural y Natural". Un hito importante fue la creación del Programa de la ONU para la Protección del Medio Ambiente (PNUMA) en 1972. Este programa estableció el Programa de Mares Regionales para encarar los problemas sobre bases regionales, a través de Planes de Acción Regional, siendo el primero en adoptarse el Plan de Acción para el Mar Mediterráneo en 1975. Hoy existen 14 planes destacándose el Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste, según acuerdo de 1980 entre el PNUMA y la CPPS, que más adelante trataremos. Ambos organismos enfatizaron en la importancia del medio marino y sus ecosistemas en la conservación para el desarrollo sostenible. Las Áreas Costeras y Marinas Protegidas, importantes para la conservación de los mares, fueron creadas porque son áreas representativas de los ecosistemas mundiales, y tuvieron gran impulso en la Conferencia de Áreas Marinas Protegidas, realizada en Tokio, en 1975.

El 12 de octubre de 1940, en la ciudad de Washington, los Gobiernos Americanos suscribieron la *Convención para la Protección de la Flora y Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, más conocida como la "Convención de Washington"*. Los propósitos fueron proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y fauna indígenas, incluyendo las aves migratorias, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre; y proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas. En su texto define áreas de protección como Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas de Regiones Vírgenes. Aunque no

se refiere en forma expresa al ambiente marino ni terrestre los actuales expertos los entienden como incluidos.²⁰

Las disposiciones de esta Convención sustentan el régimen jurídico del SNASPE, siendo un antecedente normativo de las unidades de protección del referido sistema y es citada en todos los actos administrativos de creación de parques nacionales, reservas nacionales y otras áreas protegidas que se dictan a través del Ministerio de Bienes Nacionales.²¹

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el D.S. N° 827, de 27 de junio de 1995, promulgó el Protocolo para Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, adoptado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989, decretando que se lleve a efecto como Ley de la República. Dicho Protocolo fue aprobado por el Congreso Nacional, el 6 de octubre de 1993 y su instrumento de ratificación se depositó en la Secretaría General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) con fecha 21 de septiembre de 1993.

Este protocolo tiene su origen en la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, documento en vigor en los países integrantes del CPPS, a saber, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Panamá. Plantea un ámbito de aplicación en el área que indica su nombre, dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas de los Estados participantes, aclarando que la zona costera, donde se manifiesta la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera será determinada por cada Estado, de acuerdo a los criterios técnicos y científicos pertinentes. Las partes deberán establecer áreas bajo su protección, en la forma

de parques, reservas, santuarios de fauna y flora u otras categorías de áreas protegidas. Regula las actividades en las áreas protegidas estableciendo un manejo de la fauna y flora, prohíbe las actividades con la explotación y explotación minera del suelo y subsuelo, regula toda actividad científica, arqueológica o turística, regula el comercio que afecte la fauna, flora y su hábitat, y en general, prohíbe cualquier actividad que pueda causar efectos adversos sobre especies, ecosistemas o procesos biológicos que protegen tales áreas, así como el carácter de patrimonio nacional, científico, ecológico, económico, histórico, cultural, arqueológico o turístico. Crea zonas de amortiguación alrededor de las áreas protegidas para regular sus usos.

En el caso nacional, el punto focal nacional, entre la Unidad Coordinadora Regional y el Gobierno y encargado de los planes de acción es la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. El D.L. N° 2222 de 1978, Ley de Navegación, le entrega la condición de Autoridad Marítima Superior con la potestad de controlar, fiscalizar, aplicar y hacer cumplir las normas nacionales y convenios internacionales que nuestro país ha suscrito con relación a la prevención, reducción y control de la contaminación marina y la protección del medio ambiente acuático, sancionando su contravención. Los entes 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.²²

En la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, figura el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que integrados constituyen el primer tratado internacional de

20. Mediante D.S. N° 531, de 23 de agosto de 1967, el Ministerio de RR.EE., publicado en el Diario Oficial de 4 de octubre de 1967, lo ordenó cumplir como ley de la República. En: Ropert Dokmanovic Dushanka. Institucionalidad Jurídica de las Áreas colocadas bajo protección oficial de Chile, Subsecretaría de Marina, Santiago de Chile, 1998, p. 9.

21. Ropert Dokmanovic Dushanka, op. cit. p.10. Este autor plantea que el sistema aludido no ha podido cobrar vigencia hasta la fecha porque las leyes que lo instituyen no han entrado en vigencia.

22. D.S. (M) N° 1, de 1992.

Red de Áreas Costeras y Marinas Protegidas del Pacífico Sudeste. (Chile - CPPS - 1991). ²³		
Parques Nacionales	Reservas Nacionales	Monumentos Nacionales
Pan de Azúcar Rapa Nui Bosque Fray Jorge Arch. Juan Fernández Chiloé Lag. San Rafael Bernardo O'Higgins Isla Guamblin Isla Magdalena Alberto de Agostini Cabo de Hornos	Pingüino de Humboldt Laguna Torca Isla Mocha Las Guaitecas Katalalixar Alacalufes	La Portada Isla Cachagua Cinco Hermanas

carácter global que encara el problema de la conservación de la biodiversidad en forma integral, y en donde la naturaleza se extiende al campo social y económico. *"La vinculación con el medio oceánico se produce en la medida N° 7, que se refiere a reformar las medidas que provocan la degradación y deterioro de la biodiversidad en los ecosistemas costeros y marinos. Dispone estudiar por los gobiernos todas las actividades que se realizan dentro de su jurisdicción y que afectan zonas costeras y marinas; elaborar políticas integrales que coordinen la asignación de recursos de las zonas costeras; reglamentar las actividades de control de descargas". Se debe tener en consideración que con respecto a la biodiversidad costera y marina el convenio se aplica de acuerdo con deberes y derechos de los Estados con arreglo al Derecho del Mar o Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).*²⁴

La CONVEMAR suscrita el 10 de diciembre de 1982, fue promulgada en nuestro país por D.S. N° 1.393 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 28 de agosto de 1997, plantea un marco jurídico general del medio

marino y es el instrumento normativo esencial para el fomento y explotación racional de los océanos y sus recursos, respetando la soberanía de los Estados. Establece un marco jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y preservación del medio marino y la conservación de los recursos vivos. Declaró que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites jurisdiccionales de los Estados, a si como sus recursos, son patrimonio común de la humanidad. La CONVEMAR y el Convenio sobre la Diversidad Biológica se refuerzan mutuamente y pueden ser implementados.

La emergencia de nuevos conceptos como los de desarrollo sostenible, ordenación y manejo integrado, enfoque de precaución, uso de tecnologías limpias, capacidad asimilativa, valoración de los recursos naturales, áreas sensibles, áreas altamente vulnerables y grandes ecosistemas marinos, están ausentes de estas Convenciones, y tienen un alcance diferente para las prácticas habituales. El enfoque del desarrollo sostenible es aplicado como *máximo rendimiento sostenible* y está ausente en lo que hace referencia a la explotación de los fondos marinos. Entre estos aspectos figura la no consideración de las variables ambientales que condicionan la presencia de los recursos.

Existen otras normativas de origen internacional sobre áreas protegidas principalmente acuáticas, las que destacamos entre otras, las siguientes:

23. Documento "Antecedentes y Lineamientos -Parques Marinos y Reservas Marinas de Chile- Bases de Aproximación. Subsecretaría de Pesca. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1996. Citado en Robert Dorkmanovic Dushanka, op. cit. p. 15.
24. Pattillo Barrientos, Juan. "El borde costero: Perspectivas para Áreas Marinas Protegidas". En Revista de Marina, Nov-Dic, 1997, p. 554.

- Tratado Antártico²⁵ que incluye áreas protegidas con fines de conservación, distinguiendo entre las zonas protegidas y los sitios de interés científico especial. Estas áreas de especial interés científico tienen como objetivo preservar áreas que presenten un desafío a la investigación sobre recursos naturales y ecosistemas.
- Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos,²⁶ trata sobre la conservación de los recursos al Sur de la Convergencia Antártica e incluye su utilización racional. Considera la apertura y cierre de zonas o regiones para estudios científicos o de conservación. Crea la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Antárticos, para cumplir los objetivos de la convención.
- Convención relativa a las Zonas Húmedas de Importancia Internacional especialmente como hábitat de especies acuáticas,²⁷ que incluye áreas que por sus funciones ecológicas son consideradas como reguladores de los regímenes de agua y como regiones que favorecen la conservación de una flora y de una fauna característica. El principal objetivo es velar por la preservación y adoptar medidas de protección de las aves acuáticas que las habitan o las migratorias, que las ocupan temporalmente. Propende a la conservación de las áreas húmedas, ciénagas, pantanos, áreas de musgo o agua, naturales y artificiales, permanentes o temporales, de aguas estáticas o corrientes, frescas, con helechos o saladas, incluyendo zonas de agua de mar cuya profundidad no exceda de 6 metros durante la baja marea, como hábitat de aves acuáticas.
- Tratado con Argentina sobre Medio Ambiente,²⁸ establece protocolos específicos sobre protección del medio ambiente

Antártico y recursos hídricos compartido orientado a la protección del medio ambiente marino, incluyendo la preservación y adecuado manejo de los parques y reservas nacionales para asegurar la protección de la biodiversidad biológica.²⁹

Nos parece que el instrumento internacional de mayor especificidad es el protocolo para la *Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste*, ratificado por Chile en 1993, cuyo ámbito de aplicación es el área marítima del Pacífico Sudeste dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción nacional hasta las 200 millas.

Conclusiones.

Las Áreas Protegidas Marinas son un mecanismo económico efectivo para el manejo de recursos pesqueros, aspecto que es clave para la preservación de la biodiversidad.

La introducción de términos ajenos o confusos con la terminología propia de áreas protegidas genera distorsiones y provoca incertidumbre deteriorando el éxito esperado.

El análisis pormenorizado de actos administrativos de diversas agencias nacionales permite identificar categorías especiales de protección por decretos emanados por Ministerios que carecen de competencia y facultad para obrar en el ámbito de afectación de espacios territoriales, vulnerándose el principio de la unidad administrativa.

Parece oportuna la necesidad de crear una conciencia colectiva sobre las medidas de protección de los recursos marinos, respetando sus períodos de veda, obligando a perfeccionar los instrumentos normativos referidos a las medidas de control, prevención y coerción que le cabe a la Autoridad Marítima.

25. D.S. Nº 361 (24/6/1961), D.S. Nº 90 (22/1/1981) del Ministerio de RR.EE.

26. D.S. Nº 662 (24/7/1981), del Ministerio de RR.EE.

27. D.L. Nº 3.485 (1980), D.S. Nº 771 (4/9/1981) del Ministerio de RR.EE.

28. D.S. Nº 67 (14/4/1979) del Ministerio de RR.EE.

29. Otros convenios: Convención para la conservación de las Focas Antárticas, Convenio para la Conservación de Especies Migratorias de la Fauna Salvaje, Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, Convención Internacional para la Caza de Ballenas.

La existencia de variados cuerpos normativos y diversos órganos de la administración que prevén, afectan y regulan la protección oficial de bienes de dominio público de competencia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina y Autoridad Marítima, constituyen un sistema inorgánico de administración que no con-

tribuye al establecimiento de un sistema nacional racional y coherente de áreas protegidas del Estado.

Al Ministerio de Defensa Nacional le compete inexcusablemente la tarea de crear áreas marinas y costeras protegidas velando por el equilibrio que debe existir entre la conservación y el desarrollo.

Monumentos Nacionales en el borde costero. ³⁰				
Arica Caldera Buque Fte. Ciudadela Fuerte del Este Isla Alacrán Fortificaciones	Iquique Faro de Muelle de pasajeros Restos Esmeralda	Antofagasta Molo y muelle Cia. Salitre Muelle Miraflores Muelle Salitrero Melbourne Clark Sector Cobija	Taltal Muelle 1	Zapallar Isla Cachagua
Valparaíso Fte. Esmeralda	Viña del Mar Dunas de Concón Roca Oceánica	Quintero Las Petras de Quintero	Juan Fernández Fte. Santa Bárbara Cuevas de los Patriotas Restos Crucero Dresden	
San Antonio Grúa 82	Algarrobo Iste. Pájaro Niños Peña Blanca	Isla de Pascua Isla de Pascua Isla Salas y Gómez	Lota Fte. Colcura Fte. Lota	
Penco Fte. de la Planchada	Talcahuano Península de Hualpén Remolcador Poderoso	Cobquecura Islote Lobería Lobería Iglesia de Piedra	Valdivia Fte. Niebla	
Corral Ftes. Amargo, de Corral, De Mancera, San Carlos, Isla de Mancera	Ancud Fte. De Agui Fte. Chaicura	Dalcahue Alerzales de Potrero Anay	Aysén Estero Quitralco	
Natales Muelle Frigorífico Bories	Punta Arenas Faro Magdalena Pontón Andalucía Restos velero Lonsdale ex Ville du Havre Faro Posesión Restos Barca Ambassador Fte. Bulnes y Península Santa Ana			

* * *

30. Informe del Consejo de Monumentos Nacionales, noviembre de 1997. Citado en Ropert Dockmanovic Dushanka, op. cit. p. 23.