

Actas del XV Congreso de la
Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo

Ibiza
7 y 8 de febrero de 2020

LA CIUDAD DEL SIGLO XXI: TRANSFORMACIONES Y RETOS

Coordinadores

Concepción Barrero Rodríguez y Joana M. Socías Camacho

Autores

Aguirre Font, Josep María	Domínguez Martín, Mónica	Parejo Alfonso, Luciano
Alonso García, María	Fernández de Gatta Sánchez,	Parra Cortés, Rocío Paz
Consuelo	Dionisio	Pavani Giorgia
Alonso Ibáñez, María	Fernando Pablo, Marcos M.	Pérez Andrés, Antonio-
Rosario	Galera Rodríguez, Susana	Alfonso
Araguás Galcerá, Irene	García Jiménez, Antonio	Pérez Guerrero, Francisco
Boto Álvarez, Alejandra	García Rubio, Fernando	Luis
Burgos Garrido, Belén	Gardini, Gianluca	Puentes Cociña, Beltrán
Casares Marcos, Anabelén	Gifreu Font, Judith	Quintiá Pastrana, Andrei
Castillo Ramos-Bossini,	Gimeno Fernández, Claudia	Rastrollo Suárez, Juan José
Susana E.	Gómez Jiménez, María Luisa	Rodríguez-Chaves
Cerdá Meseguer, Juan	González Bustos,	Mimbrero, Blanca
Ignacio	M. ^a Ángeles	Ruiz de Apodaca Espinosa,
Cerrillo Martínez, Agustín	González Iglesias, Miguel A.	Ángel María
Corral Sastre, Alejandro	Hernández San Juan, Isabel	Sánchez García, Alfonso
Chang Chuyes, Guillermo	Iglesias Sevillano, Héctor	Sanz Larruga, Francisco
Chinchilla Peinado, Juan	Martínez Otero, Juan	Javier
Antonio	Marzal Raga, Reyes	Socías Camacho, Joana
De la Sierra, Susana	Meix Cereceda, Pablo	Soro Mateo, Blanca
De la Torre Martínez,	Molina García, M. ^a José	Terrón Santos, Daniel
Lourdes	Morelle Hungría, Esteban	Tolivar Alas, Leopoldo
Del Olmo Alonso, Jesús	Moreno Linde, Manuel	Tomé Domínguez, Paula M. ^a
Díaz González, Gustavo	Moreno Molina, Ángel	Tubertini, Claudia
Manuel	Manuel	Vestri, Gabriele
Domínguez Álvarez, José	Ortiz García, Mercedes	Vilalta Reixach, Marc
Luis	Otero Oitavén, Montserrat	Villarejo Galende, Helena

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2020

PROTECCIÓN DE HUMEDALES COSTEROS Y LA NUEVA LEY DE HUMEDALES URBANOS: UNA OPORTUNIDAD PARA LAS CIUDADES COSTERAS EN CHILE

Rocío Parra Cortés

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los humedales en el contexto internacional. 3. Protección de los humedales costeros: más allá de Ramsar. 4. La Ley de Humedales Urbanos: una oportunidad para las ciudades costeras. Bibliografía.

RESUMEN: A fines del año 2019 el Congreso Nacional chileno aprobó la Ley de Humedales Urbanos, cuyo reconocimiento constituye un interesante instrumento de protección de los humedales que se localizan en ciudades costeras. La presente comunicación se iniciará con una breve exposición del marco normativo internacional de los humedales. Posteriormente, se centrará en la protección de los humedales costeros, para concluir relacionando la nueva Ley de Humedales Urbanos con la realidad de las ciudades costeras en Chile. Se hará una singular referencia al rol que los gobiernos locales pueden jugar en la tutela de tales frágiles ecosistemas.

PALABRAS CLAVE: Ley de humedales urbanos; humedales costeros; zona costera; ecosistemas costeros; ciudades costeras.

ABSTRACT: At the end of 2019 the Chilean National Congress approved the Urban Wetland Act, which constitutes an interesting instrument to protect the wetlands in the coastal cities. The present communication begins with a brief exposition of the international legal framework of the wetlands. Later, it focuses on the protection of the coastal wetlands, to conclude relating the new Urban Wetland Act with the Chilean coastal cities' reality. Special note will be given to the role of the local governments in the protection of these fragile ecosystems.

KEY WORDS: Urban Wetland Act; coastal wetlands; coastal zone; coastal ecosystems; coastal cities.

1. INTRODUCCIÓN

A nivel mundial, 680 millones de personas habitan en zonas costeras¹. Particularmente en el caso de Chile, atendida su extensa geografía², un cuarto de la población nacional se distribuye en 100 comunas costeras³. Se trata de comunas que albergan diversos ecosistemas, algunos más frágiles que otros, entre los cuales se encuentran más de 1.690 humedales costeros⁴ que otorgan una multiplicidad de servicios ecosistémicos a las comunidades locales.

Los humedales cumplen una serie de funciones ecosistémicas que, en el caso de los humedales costeros cobran especial sentido en materia de protección de la biodiversidad⁵, de reducción de riesgos de desastres, de mitigación y adaptación frente al cambio climático⁶ y, en general, de desarrollo sostenible⁷.

Sin embargo, en la actualidad el estado de estos frágiles ecosistemas se encuentra altamente deteriorado. Una de las principales causas ha sido el aumento del nivel del mar y el incremento de marejadas producto del cambio climático. Tal aumento ha conllevado la intrusión de agua salada en dichos acuíferos, lo cual, según antecedentes científicos, tiene una alta potencialidad de alterar los humedales costeros al punto de generar en ellos cambios sustanciales o incluso su desaparición⁸.

Tales causas no son las únicas, ya que otro factor determinante en el deterioro de los humedales costeros ha sido la deficiente protección y gestión de estos por parte de los entes públicos competentes.

En este sentido, el Congreso Nacional chileno recientemente ha aprobado la Ley de Humedales Urbanos⁹ —en adelante LHU—, que viene a constituirse en un instrumento propicio para la protección de dichos acuíferos. Especial-

¹ Comité Científico COP25 (2019: 10).

² Comité Científico COP25 (2019: 45). Atendida las características geográficas del territorio chileno desde Arica al cabo de Hornos hay 4.300 km lineales, aproximadamente. No obstante, si medimos la costa continental e islas adyacentes, el país tiene alrededor de 106 000 km de litoral que colindan con el océano Pacífico. Ello representa aproximadamente dos y media vueltas a la Tierra.

³ Comité Científico COP25 (2019: 10).

⁴ Comité Científico COP25 (2019: 43).

⁵ Véase, Convención de Diversidad Biológica (s.d.).

⁶ Véase, IPCC (2019).

⁷ Véase, ONU (2015).

⁸ Comité Científico COP25 (2019: 61).

⁹ Ley n.º 21.202. Publicada en el Diario Oficial de Chile el 23 de enero de 2020.

mente, como veremos, por entregar ciertas facultades a las autoridades municipales que, en el caso de las comunas costeras, tiene un determinante rol que jugar en la conservación de dichos frágiles ecosistemas.

2. LOS HUMEDALES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En el año 2015, la Agenda 2030 contempló como metas, dentro de su ODS 14, el «gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos»¹⁰; y «conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible»¹¹.

Lo anterior se encuentra en armonía con las Metas Aichi en materia de biodiversidad, en particular con su meta n.º 11 que considera la conservación de al menos el 10% de las zonas marinas y costeras para el año 2020. Conservación que ha de llevarse a cabo «por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas»¹².

En este contexto, los humedales costeros cumplen un rol fundamental en la satisfacción del ámbito costero de las metas antes mencionadas. Sin embargo, tal como lo constata la propia Secretaría de la Convención de Ramsar: «el valor de los humedales sigue sin ser plenamente reconocido entre los encargados de la formulación de políticas y la adopción de decisiones. El resultado es que, donde hay datos disponibles, se ha perdido el 35% de los humedales desde 1970, a una tasa tres veces mayor que la tasa de pérdida de bosques»¹³.

Si nos trasladamos aún más atrás en el tiempo, durante el siglo XIX y parte del siglo XX, los humedales fueron abordados normativamente desde una lógica que podríamos denominar como «no protectora»¹⁴. Eran considerados como fuentes de enfermedades y riesgos para las personas. Llegando, incluso, a implementarse procesos de desecación y saneamiento de humedales¹⁵.

Tal enfoque tuvo un importante cambio a partir de la segunda mitad del siglo pasado, en donde se comenzó a reconocer la multiplicidad de bienes y

¹⁰ ONU (2015), meta 14.2.

¹¹ ONU (2015), meta 14.5.

¹² Véase, Convención de Diversidad Biológica (s.d.).

¹³ Secretaría de la Convención de Ramsar (2018: 2).

¹⁴ Morrow, P. (2011: 333).

¹⁵ La Calle Marcos, A. (2015: 238).

servicios ecosistémicos que estos espacios naturales brindan¹⁶. El principal instrumento que gatilló dicho cambio fue la Convención sobre zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas —conocida como la Convención de Ramsar— de 1971, ratificada por Chile en 1981¹⁷. Hoy en día, cerca del 90% de los países del mundo son parte de esta Convención¹⁸.

Conceptualmente, su artículo 1.1 define los humedales como «extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros». Tales extensiones pueden comprender, según su art. 2.1, «zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal».

Dichas definiciones han servido de sustento conceptual para el reconocimiento de más de 42 tipos de humedales, los que han sido agrupados en tres grandes categorías: humedales costeros; humedales continentales y humedales artificiales¹⁹. Categorización que ha tenido por propósito aportar un amplio espectro para la identificación de humedales²⁰. En efecto, para ser concebido como un sitio Ramsar, todo humedal debe ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional que mantiene la Oficina permanente nombrada en virtud de la Convención²¹.

La Convención de Ramsar ha sido concebida como el principal texto normativo a nivel internacional enfocado en la conservación y uso sostenible de ciertos espacios húmedos de importancia internacional²². Y, como tal, ha ser-

¹⁶ La Calle Marcos, A. (2015: 239).

¹⁷ Decreto Supremo n.º 771 de 1981, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. Esta norma reglamentaria define humedal como: «(...) las zonas húmedas que dividen en áreas de ciénagas, pantanos, áreas de musgos o agua, sean estas naturales o 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 seis metros durante la marea baja». Sin embargo, en Vivanco, Enrique (2017: 1) se precisa que «esta transcripción de la definición de la Convención Ramsar, no corresponde exactamente a la versión en castellano del texto de la Convención. Una diferencia clara se da en la exclusión de los ecosistemas de turberas, que sí forma parte de la definición de la Convención».

¹⁸ Saavedra, B. y Villarroel, G. (2019: 26).

¹⁹ Secretaría de la Convención de Ramsar (2013).

²⁰ A mayor abundamiento, véase Amstein Desplanque, Samantha (2016: 15); Fariña, J. M. y Camaño, A. (eds.) (2012).

²¹ Precht, A., Reyes-Paecke, S. y Salamanca, S. (2016: 130). Dentro de los criterios de la selección de los humedales que se incluyen en dicha lista, el art. 2, n.º 2, de la Convención establece aquellos de carácter «ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos».

²² Harris, P. (2016: 2). El autor plantea que «la Convención asume “una representación” extraordinaria de la biodiversidad».

vido también como marco referencial para la protección de humedales que no son incorporados en la Lista de Humedales antes mencionada. Es decir, para aquellos humedales que, no siendo considerados sitios Ramsar, siguen siendo objeto de protección y conservación ambiental por sus características propias.

3. PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES COSTEROS: MÁS ALLÁ DE RAMSAR

En un país con las características geográficas como las de Chile, particular relevancia cobra el marco referencial de Ramsar para los humedales costeros. Hoy en día, en Chile existen 14 sitios Ramsar declarados, entre los cuales se encuentran los siguientes humedales costeros: humedales costeros de la Bahía de Tongoy, las salinas de Huentelauquén, Santuario de la Naturaleza Laguna Conchalí, humedal El Yali, humedal Bahía Lomas²³.

Más allá de aquellos sitios declarados como Ramsar, a partir de la concepción amplia de la Convención a la que antes hacíamos referencia —es decir, la Convención como marco referencial—, es posible afirmar que en Chile existen alrededor de 40 mil humedales²⁴, dentro de los cuales los humedales costeros se localizan a lo largo de la costa continental y en las islas oceánicas, incluyendo marismas, lagunas costeras salobres y saladas, planicies mareales y estuarios²⁵.

De esta manera, hay quienes han sostenido que el marco referencial que entrega la Convención²⁶ permitiría ampliar el alcance conceptual de la definición de Ramsar a «prácticamente todas las áreas del borde costero»²⁷, basados en el hecho que «Chile posee más de 80 000 km de costa, constituyendo en sí mismo el humedal más extendido de nuestro país»²⁸.

Lo anterior debe ir en armonía con las características propias de cada uno de los territorios en donde los humedales costeros se localizan²⁹. La diversidad de los ecosistemas que integran los humedales costeros a nivel nacional se evidencia geográficamente: «en la región de Arica y Parinacota toman la forma de la desembocadura del río Lluta, congregando miles de aves acuáticas y marinas cada año, que alborotan las costas de nuestra nortina ciudad. En la región de Coquimbo tienen la forma de lagunas en los alrededores de Tongoy, mientras que en la región de Valparaíso se aparecen como la Laguna El Peral,

²³ Secretaría de la Convención de Ramsar (2019).

²⁴ Saavedra, B. y Villarroel, G. (2019: 35); Ministerio de Medio Ambiente (2018).

²⁵ Saavedra, Bárbara y Villarroel, Gilberto (2019: 23).

²⁶ Fariña, J. M. y Camaño, A. (eds.) (2012: xvi); Vivanco, E. (2017: 1).

²⁷ Fariña, J. M. y Camaño, A. (eds.) (2012: xvi).

²⁸ Saavedra, B. y Villarroel, G. (2019: 34).

²⁹ Saavedra, B. y Villarroel, G. (2019: 47).

a pasos de San Antonio. Más al sur hay humedales costeros en la desembocadura de cada río grande, como el Bío Bío, o pequeño, como el río Llico en la región de Los Lagos. Más al sur aún, pueden tener la forma de explanadas costeras, ricas en algas y crustáceos, como ocurre en bahía Lomas, en Tierra del Fuego. Cada uno de ellos es similar, pues todos son ecosistemas costeros, pero diferentes el uno del otro»³⁰.

4. LA LEY DE HUMEDALES URBANOS: UNA OPORTUNIDAD PARA LAS CIUDADES COSTERAS

Con más de 100 comunas localizadas a lo largo de la costa, Chile es un país esencialmente costero. De manera que el valor que significa la Ley de Humedales Urbanos —en adelante, LHU— para la conservación y protección de los ecosistemas de los humedales costeros es determinante «pues aportan hábitat, nutrientes y sedimentos que favorecen la productividad en la zona costera, además de servir de conexión ecológica entre ecosistemas terrestres y marinos»³¹.

Es más, frente al aumento de la erosión de las playas, como efecto del cambio climático, la restauración de humedales costeros es una clara solución basada en la naturaleza que las ciudades costeras pueden desarrollar. En vez de fomentar soluciones como «la “rigidización” o “alimentación artificial” de arenas, que generan impactos negativos en la dinámica litoral y ecosistemas»³²; la restauración de humedales costeros responde a un nuevo paradigma en el desarrollo de las ciudades costeras «consistente en el uso de “infraestructura verde” que responde a las demandas económicas, garantizando el bienestar humano y el funcionamiento del ecosistema»³³.

Este es un desafío para las ciudades costeras, en donde la tendencia ha sido una deficiente sensibilidad ante las soluciones basadas en la naturaleza, «lo que se evidencia en el excesivo desarrollo inmobiliario de zonas altamente vulnerables (...) cuyo denominador común es contar con terrenos bajos expuestos a las variaciones del nivel del mar, las marejadas y los tsunamis»³⁴.

De esta forma, la LHU viene a configurarse como un instrumento que quiebra las continuas críticas que se han realizado a la gestión de los humedales por parte de los entes públicos competentes, toda vez que «los responsables de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones han solido sub-

³⁰ Saavedra, B. y Villarroel, G. (2019: 47).

³¹ Saavedra, B. y Villarroel, G. (2019: 95).

³² Comité Científico COP25 (2019: 87).

³³ Comité Científico COP25 (2019: 87).

³⁴ Comité Científico COP25 (2019: 87).

estimar el valor de los beneficios de los humedales para la naturaleza y la humanidad»³⁵. En otras palabras, la LHU manifiesta una comprensión de los beneficios que aportan los humedales para las comunidades costeras y, a su vez, un reconocimiento del rol fundamental que juega su conservación y uso racional, sirviendo incluso de fundamento para la restauración de aquellos humedales urbanos que ya se han perdido o degradado³⁶. Siguiendo el tenor de Ramsar, la LHU define a los humedales urbanos como «todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano»³⁷.

La aplicación de la LHU por parte de las comunas costeras de Chile viene a ser una oportunidad para que los gobiernos comunales cumplan su deber de preservar la naturaleza costera, reconociendo el alto valor ecosistémico que estos espacios proveen.

En primer lugar, la LHU habilita a las municipalidades a solicitar el reconocimiento de la calidad de humedal urbano al Ministerio de Medio Ambiente³⁸, en cuyo caso el Ministerio debe pronunciarse dentro del plazo de seis meses³⁹.

En segundo lugar, sobre las municipalidades recaerá el deber de «establecer, en una ordenanza general, los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna»⁴⁰ en base a una norma reglamentaria que deberá ser dictada por el Ministerio de Medio Ambiente y suscrita también por el Ministerio de Obras Públicas⁴¹.

En tercer lugar, durante el procedimiento de reconocimiento de la calidad de humedal urbano, la municipalidad contará con la facultad de «postergar la entrega de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se encuentren emplazados» los humedales cuya solicitud se encuentra pendiente⁴².

³⁵ Secretaría de la Convención de Ramsar (2019: 10).

³⁶ Secretaría de la Convención de Ramsar (2019: 10).

³⁷ Art. 1, inciso I, LHU.

³⁸ Art. 1, inciso I, LHU.

³⁹ Art. 1, inciso II, LHU.

⁴⁰ Art. 2, inciso II, LHU.

⁴¹ Art. 2, inciso I, LHU. El contenido de la norma reglamentaria versará sobre los «criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo».

⁴² Art. 3, inciso I, LHU.

Y, finalmente, es destacable que en materia de otorgamiento de permisos de urbanizaciones o construcciones que se desarrollen en los humedales urbanos, todo instrumento de planificación territorial deberá incluir tales acuíferos «en cada escala territorial en calidad de área de protección de valor natural, para efectos de establecer las condiciones bajo las que deberán otorgarse» tales permisos⁴³.

En definitiva, la LHU guarda un interesante potencial de conservación ambiental susceptible de ser desplegado por las autoridades locales. Quedará por verse si, no solo en cumplimiento de la propia LHU, sino que, en sometimiento al mandato constitucional de tutelar la preservación de la naturaleza, los gobiernos locales la implementarán de forma adecuada, oportuna e integral.

BIBLIOGRAFÍA

- Amstein Desplanque, S. (2016): «Los humedales y su protección jurídica en Chile». Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Comité Científico COP25 (2019): «Océano y cambio climático: 50 preguntas y respuestas». Santiago de Chile.
- Convención de Diversidad Biológica (s.d.): «Guía breve para la Meta 11 de las Metas Aichi para la Diversidad Biológica».
- Fariña, J. M. y Camaño, A. (eds.) (2012): «Humedales costeros de Chile. Aportes científicos a su gestión sustentable». Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Harris, P. (2016): «La protección de humedales: más allá del Convenio Ramsar de 1971». Valparaíso: Congreso Nacional de Chile.
- IPCC (2019): «The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate».
- La Calle Marcos, A. (2015): «Protección jurídica de los humedales en España», en *Gestión de humedales españoles y mejicanos: apuesta conjunta por su futuro*, ed. A. Sastre Merlin, I. Díaz Carrión, y J. Ramírez Hernández. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, pp. 236-262.
- ONU (2015): «Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible».
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2018): «Plan Nacional de Humedales 2018-2022». Santiago de Chile.
- Morrow, P. (2011): «Redifining coastal wetland policy in search of economic and environmental harmony», en *Ocean and Coastal Law Journal*, núm. 17.2 (2011), 333-346.

⁴³ Art. 5, n.º 1, LHU.