

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señoras Núñez y Provoste y señores Lagos y Latorre, que modifica la ley N° 19.300, sobre Bases Generales de Medio Ambiente, en materia de protección de zonas costeras.

Antecedentes

Hoy en día nuestra costa se encuentra en una condición crítica de cambio. Un espacio que históricamente ha sido asiento de grandes civilizaciones, que alberga la mayor cantidad de ecosistemas de alta valoración natural y cultural, clave en el desarrollo económico de las naciones y que alberga la mayor cantidad de habitantes en el mundo, se encuentra en un estado de fuerte y preocupante degradación.

Se sabe que la costa es un espacio reducido que comprende solo el 20% de la superficie terrestre, pero entrega servicios ecosistémicos equivalentes al 77% del valor total del mundo, generados principalmente en humedales y cuerpos de agua costeros, donde cabe señalar que 21 de las 33 mega-ciudades del mundo, han sido fundadas en la costa. Por ello se estima que cerca del 50% de la población mundial actual (unos tres billones de personas), vive a menos de 60 kilómetros de la costa.

Debido a la fuerte antropización de la zona costera en las últimas décadas, caracterizados por intensos procesos sociales y urbanos, las ciudades en Chile han crecido en tomo a ejes costeros construyendo nuestras principales Áreas Metropolitanas. El costo de ello ha sido el relleno de humedales para proyectos inmobiliarios, la ocupación de campos dunares, la extracción de arenas de playas, ríos y dunas para construir, contaminación de cuerpos de agua y suelo, fragmentación del paisaje costero, artificialización del paisaje costero con obras de ingeniería, regresión de actividades tradicionales en pueblos originarios, entre otros. Además del deterioro al paisaje natural que esto conlleva, también se generan procesos sociales caracterizados por la inequidad e insostenibilidad, como hemos estado observando con la ocupación irregular, entre ellos tomas y campamentos.

En los últimos años, hemos visto como el desarrollo de eventos extremos vinculados al cambio climático tales como marejadas, trombas marinas, islas de calor, inundaciones súbitas han acelerado los procesos de degradación de la costa y gatillado la erosión costera con magnitudes antes nunca vistas, así también otros problemas vinculados a la crisis hídrica con costos sociales y económicos muy altos. Estudios recientes establecen que estos fenómenos permanecerán en las siguientes décadas e incluso se podrán intensificar, a lo cual se suma el aumento del nivel del mar. Por lo tanto, la restauración de ecosistemas marino-costeros, los movimientos forzados de refugiados climáticos, especialmente de zonas costeras, y la adaptación al cambio climático en general serán desafíos importantes para el país en los próximos años.

¿Cómo es que hemos llegado a este punto? Son varias las causas relacionadas, sin embargo, es indudable que el cambio climático ha acelerado muchos de los procesos naturales que podrían haber retrasado este deterioro. De hecho, en reconocimiento de ello, en la ley marco de cambio climático N.º 21.455 se incluyó el concepto de “zona costera”¹.

En los últimos 8 años el país ha pasado por 3 procesos de reconstrucción post desastre (terremotos de 2010, 2014 y 2015), los aluviones de Chañaral, huracanes y otros fenómenos menos conocidos hasta ahora como trombas marinas, marejadas y recientemente la erosión costera detonada en gran parte del litoral arenoso del país.

Estos eventos extremos derivados del cambio climático se han relacionado con las formas de ocupación en la costa, causando una profunda degradación en la mayoría de los ecosistemas en especial humedales costeros, que en el mundo se consideran hábitats críticos y son protegidos por figuras legales.

Hoy en día vemos como las grandes inmobiliarias toman los humedales costeros, los campos dunares y la playa para desarrollar proyectos inmobiliarios y cómo se terminan fragmentando estos ambientes.

Son varias las causas de la degradación de la zona costera, entre ellas:

- La costa no ha sido objeto de investigación sistematizada en décadas, no existiendo programas de formación de postgrado en gestión integrada de áreas costeras, por ello los profesionales que deben tomar decisiones en instituciones públicas o privadas no cuentan con escasas capacidades técnico-científicas y tienen que especializarse en el extranjero. Si bien existe conocimiento científico e investigación de la costa de alto nivel, este no se ha vinculado a la toma de decisiones para favorecer su conservación o su gestión.
- Actualmente los instrumentos de planificación territorial no consideran la zona costera como objeto de gestión en especial a nivel local. Si bien está plasmada la visión del desarrollo sostenible en las Estrategias Regionales, en la práctica no existen criterios y mecanismos para abordarla en los instrumentos de planificación, por lo tanto, muchos ambientes costeros quedan sin formas de protección debido a que ello dependerá de la voluntad del gestor.
- Esto último deriva de la dificultad de aplicar el concepto de “borde costero” en la planificación territorial. Debido al uso del concepto de borde costero, restringido en su extensión, resulta un espacio de difícil gestión dado que la mayor proporción de la costa queda exenta de ella. Por ello la institucional encargada resulta ineficiente en este sentido.

El concepto de borde costero tal como se define en la actual Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), delimita la “costa” hasta la línea de playa (aquella que señala

¹ Ley 21.455, disponible en línea en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286>

el deslinde superior de la playa hasta donde llegan las olas en las más altas mareas), independiente que fije un terreno de playa de 80 m desde la línea de playa, y que no excede un ancho de 200 m en la práctica, lo cual equivale a proteger una parte poco significativa de la costa, dejando prácticamente todos los ecosistemas costeros tales como humedales y dunas, fuera de una figura legal de protección.

Los productos resultantes de la aplicación de esta Política son zonificaciones de esta reducida franja costera, cuyas actualizaciones representan largos procesos, metodologías poco claras que muchas veces requieren de asesorías extranjeras, son de alto costo y no siempre terminan aprobándose.

El principal problema de estas zonificaciones es que tienen difícil articulación con instrumentos de planificación territorial, ya que por un lado se encuentran desfasados de los períodos en que los planes reguladores se actualizan, y por otro, “regulan” una franja tan angosta de la costa que finalmente no se considera como objeto de gestión. Esto involucra revisar el concepto de borde y llevarlo al de “zona costera”, que es un concepto científico y operativo a la vez, así como una unidad de gestión en numerosos países.

La Política Nacional de Uso del Borde Costero respondió a una necesidad mundial y a una voluntad política de cambio a la par con muchos países de Sudamérica, como respuesta a la Cumbre de Río de 1992, pero hoy en día se encuentra desactualizada y es necesario tener normas de rango legal para enfrentar las implicaciones del cambio climático, cuyos efectos se encuentran en pleno desarrollo.

La elaboración de este proyecto toma como base diversas fuentes académicas y de la sociedad civil, entre ellas los Policy Paper: “Hacia una nueva ley de Costas en Chile: criterios y desafíos en un contexto de cambio climático”²; “¿Por qué Chile necesita una ley de costas?”³ y “Bases para una propuesta de Ley marco de protección y gestión de zona costera”⁴.

Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene por objeto establecer lineamientos generales para la protección de la zona costera, estableciendo, por una parte, el concepto de zona costera y los principios aplicables a ella y por otro lado busca establecer una modificación a la ley 19.300 sobre proyectos industriales e inmobiliarios como susceptibles de ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuando se desarrollen en zonas costeras.

Por todas las razones anteriormente expresadas, los firmantes presentamos el siguiente:

² Disponible en línea en: https://www.cigiden.cl/wp-content/uploads/2019/10/PP_LevBordeCostero_digital.pdf

³ Disponible en línea en: <https://www.cigiden.cl/wp-content/uploads/2020/01/Por-que-Chile-necesita-una-ley-de-costas-1.pdf>

⁴ Disponible en línea en: https://www.terram.cl/descargar/politica_y_sociedad/Bases-para-una-propuesta-de-Ley-Marco-sobre-Proteccion-y-Gestion-Costera-en-Chile-Julio-2022.pdf.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer una normativa general sobre la zona costera, siendo de interés nacional la protección y restauración de sus ecosistemas terrestres y marinos, el acceso y uso público para fines recreacionales y de esparcimiento y el resguardo de su particular patrimonio natural y cultural para las actuales y futuras generaciones. Se deberá cumplir con los requisitos generales que se señalan en esta ley, y aquellos que para estos efectos determine el reglamento respectivo, sin perjuicio de las demás normas legales y reglamentarias respectivas.

Artículo 2. Principios. Las políticas, planes, programas, normas, acciones y demás instrumentos que se dicten o ejecuten en el marco de la presente ley se inspirarán en los siguientes principios:

- a) Enfoque de gestión integrada de zonas costeras: Se refiere al proceso continuo e iterativo destinado a promover su desarrollo sostenible mediante la integración de políticas, planes y programas sectoriales, teniendo en cuenta tanto la fragilidad de los ecosistemas y paisajes costeros, la diversidad de las actividades y los usos y sus interacciones recíprocas.
- b) Enfoque ecosistémico: aquel que considera la conservación de la estructura y función del sistema ecológico, la naturaleza jerárquica de la diversidad biológica y los ciclos de materia y flujos de energía entre los componentes vivos y no vivos interdependientes de los sistemas ecológicos.
- c) Enfoque de reducción del riesgo de desastres: consistente en que la gestión integrada de la zona costera debe orientarse a un enfoque prospectiva del riesgo, focalizado en la prevención de nuevos escenarios de riesgo, la reducción del riesgo existente y el fortalecimiento de la resiliencia a nivel social, económico, sanitario y ambiental, entre otros aspectos fundamentales para el desarrollo sostenible.
- d) Interculturalidad: entendido como la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.
- e) Coordinación y cooperación: entendido como la fijación de medios y sistemas de relación entre los órganos administrativos que hacen posible la información recíproca y la homogeneidad técnica con la finalidad de obtener decisiones de contenido integrado, evitando la duplicidad y disfuncionalidad en el ejercicio de la función administrativa.
- f) Justicia Ambiental: obliga a procurar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, resguardando la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades, con especial atención en los sectores, territorios,

comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático.

- g) Participativo: consistente en involucrar a todos los agentes sociales e institucionales implicados o interesados en la administración de los servicios que proveen los ecosistemas marino-costero, así como también en las políticas de gestión de riesgos de desastres.
- h) Precautorio: cuando haya un riesgo o peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas para evitar dichos riesgos o peligros o impedir los efectos adversos del cambio climático, considerando el principio de costo-efectividad.
- i) Preventivo: aquel que busca evitar o reducir las consecuencias negativas de las actividades humanas en la zona costera, considerando que su utilización debe ser racional y sostenible, con una preferencia a actividades íntimamente ligadas a la naturaleza de esta zona, adoptando todas las medidas necesarias para evitar su degradación.

Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- a) Estuario: todo cuerpo de aguas interiores que está permanente o periódicamente abierto al mar o bien aquel en el que una subida y bajada de nivel de agua como consecuencia de las mareas es medible cuando la masa de agua superficial está abierta al mar; o respecto de los cuales la salinidad es superior a la del agua dulce como resultado de la influencia del mar y donde existe un gradiente de salinidad entre el alcance de la marea y la desembocadura del cuerpo de agua.
- b) Humedal costero: cualquier humedal ubicado en la zona costera; e incluye las tierras adyacentes a las aguas costeras que se inundan regular o periódicamente con agua, las marismas saladas, las áreas de manglares, las planicies de arena y lodo intermareal, las marismas y corrientes costeras menores, independientemente de si son de naturaleza salina, dulce o salobre; y el agua, el subsuelo y los sustratos debajo de ellos, su lecho y los bancos de cualquier humedal.
- c) Unidad ecológica: Nivel de organización de los seres vivos, como población, comunidad y ecosistema.
- d) Zona costera: espacio o interfase dinámica de anchura variable dependiendo de las características geográficas donde interactúan los ecosistemas terrestres con los acuáticos, ya sean marinos o continentales.

Art. 4º Política Nacional Costera. La Política Nacional Costera es el instrumento que, sobre la base de los objetivos y principios establecidos en esta ley tiene por finalidad determinar las orientaciones, directrices y objetivos generales para abordar la planificación y administración de la zona costera del país.

La Política Nacional Costera será elaborada con una mirada transversal de los distintos valores e intereses asociados a la zona costera, procurando generar mecanismos de coordinación entre los diversos ministerios y servicios públicos con alguna competencia en este espacio.

Art. 5º Modifíquese la Ley N° 19.300 sobre bases generales de medio ambiente en el siguiente sentido:

En el artículo 10 letra h) agréguese, después de “zona latente o saturada”, la siguiente frase: “o en zonas costeras”, quedando el texto de la siguiente forma:

“h) Proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas **o en zonas costeras;**
