

¿Conservando o Cultivando?

Régimen Jurídico del Desarrollo de
la Salmonicultura en Áreas Protegidas



**Autores**

Ignacio Martínez y Christian Paredes
Abogados, Fundación Terram.

Edición contenidos

Flavia Liberona.

Edición general

Fabiola Fariña.

Fotografía interior

Flavia Liberona.

Diseño portada e interior

Carolina Quinteros.

Impresión

Jorge Luis Roque Muñoz.

ISBN 978-956-09454-5-7

Este documento ha sido elaborado gracias al financiamiento de The David and Lucile Packard Foundation

**Obra liberada bajo licencia Creative Commons:**

Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: El artículo puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se reconoce la autoría en los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original. Más información en: <http://creativecommons.org>

DISTRIBUCIÓN GRATUITA**FUNDACIÓN TERRAM**

General Bustamante 24, 5to piso, Oficina i / Providencia, Santiago de Chile.

Fonos +56 2 22694499 / +56 2 29294264 / e-mail: contacto@terram.cl / www.terram.cl

Fundación Terram / @TerramChile / @fundacion_terram



¿Conservando o Cultivando?

Régimen Jurídico del Desarrollo de la
Salmonicultura en Áreas Protegidas

ÁREA JURÍDICA / FUNDACIÓN TERRAM

/ FEBRERO 2020 /

Abreviaturas Empleadas

AAA:	Áreas Apropriadas para el ejercicio de la Acuicultura
AMCP-MU:	Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos
CONAF:	Corporación Nacional Forestal
DIA:	Declaración de Impacto Ambiental
D.S.:	Decreto Supremo
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
LBGMA:	Ley de Bases Generales del Medio Ambiente
LGPA:	Ley General de Pesca y Acuicultura
MMA:	Ministerio del Medio Ambiente
RAMA:	Reglamento Ambiental para la Acuicultura
RSEIA:	Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SEA:	Servicio de Evaluación Ambiental
SEIA:	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SERNAPESCA:	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura
SNASPE:	Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado
SUBPESCA:	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
UICN:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ZUBC:	Zonificación de Uso del Borde Costero





I. Introducción

Durante las últimas décadas, y de una forma inusitadamente veloz, la acuicultura y, en especial, la salmonicultura, se ha consolidado como una de las actividades económicas más importantes y rentables de nuestro país¹, representando la segunda actividad de orientación exportadora a nivel nacional², antecedida solo por la minería, y posicionando a Chile como el segundo país productor de salmónes a nivel mundial después de Noruega³. Dadas sus especiales características geográficas y oceanográficas, ha sido en la zona austral de Chile, específicamente, en las regiones de Los Lagos, Aysén y –más recientemente– Magallanes, donde se ha concentrado prácticamente la totalidad de la producción salmonera nacional, llegando a alcanzar incluso el 99,7% de la misma en 2017⁴. En términos de concesiones acuícolas de salmónes, y con base en información obtenida desde el Visualizador de Mapas de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA), a enero de 2020 solo estas tres regiones totalizaban 1.388 concesiones de este tipo otorgadas y 245 en trámite⁵.

Tabla 1. Concesiones acuícolas de salmónes otorgadas, con proyecto técnico aprobado y en trámite en las Regiones de Los Lagos, Aysén, y Magallanes a enero de 2020.

	LOS LAGOS	AYSÉN	MAGALLANES	TOTAL
Otorgadas	537	724	127	1.388
Con proyecto técnico aprobado	9	12	10	31
En trámite	17	51	177	245
TOTAL	563	787	314	1.664

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en el Visualizador de Mapas de la SUBPESCA.

- 1 En 2018 se registraron exportaciones récord de la industria salmonera por US \$5.157 millones, impulsadas tanto por un aumento de los precios como de la producción, según informa PULSO. Este es el momento del salmón y sus acciones brillan en la bolsa en medio de las millonarias adquisiciones (5 de febrero de 2019). Recuperado de: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/este-momento-del-salmon-las-acciones-brillan-medio-las-millonarias-adquisiciones-sector/516381/> (enero de 2020).
- 2 DIARIO FINANCIERO. Contra la corriente: salmón bate récord y se consolida como segundo producto exportado de Chile (11 de septiembre de 2019). Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/comercio-exterior/contra-la-corriente-salmon-bate-record-y-se-consolida-como-segundo/2019-09-11/113426.html> (enero de 2020).
- 3 MULTIEXPOR FOODS. Memoria Anual 2018. P. 32. Disponible en: http://www.cmfchile.cl/sitio/aplic/serdoc/ver_sgd.php?s567=004216f4d3d29a2d26f0c44c5acc806VfdwQmVFOVVRVEJOUkVFeFQxUk5NMDVSUFQwPQ==&secuencia=-1&t=1554752521 (enero de 2020).
- 4 FUNDACIÓN TERRAM. Antecedentes económicos de la industria salmonera en Chile. Cartilla Informativa N° 2 [en línea]. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/cartilla/Antecedentes-economicos-de-la-industria-salmonera-en-Chile.pdf (enero de 2020).
- 5 En el caso de las concesiones en trámite en las regiones de Los Lagos y Aysén, desde el año 2010, a través de la Ley N° 20.434 y otras que le sucedieron, estas se encuentran sujetas a una “moratoria”, vale decir, a la suspensión temporal de ingreso de nuevas solicitudes de concesiones acuícolas de peces en Áreas Apropriadas para la Acuicultura (AAA) vigentes al año 2010, con la finalidad de lograr un mejor ordenamiento espacial de la actividad (extensible, en ambos casos, hasta el 8 de abril de 2020 en virtud de la Ley N° 20.825 de 2015). En el caso particular de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, si bien esta no cuenta con moratoria vigente, a través de la Resolución Exenta N° 3264/2016 la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA) declaró como no disponibles para nuevas solicitudes de concesiones acuícolas de salmónes todos los sectores de las AAA fijadas en esta región vigentes a la fecha de referida resolución (28 de octubre de 2016).



Coincidentemente con esta realidad, son precisamente las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes donde, paradójicamente, se concentra la mayor cantidad de superficie protegida a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE), representando el 90,7% del total de la misma. Si bien en un principio este alto porcentaje obedeció eminentemente a razones geopolíticas con el objetivo de neutralizar conflictos limítrofes⁶, recientemente se ha visto consolidado por las sucesivas creaciones, ampliaciones y recategorizaciones de áreas protegidas ocurridas durante los últimos años en el marco de la implementación de la llamada “Red de Parques de la Patagonia Chilena”. La relevancia de las áreas protegidas de la Patagonia chilena para el SNASPE queda de manifiesto en el hecho de que aquella concentra prácticamente la mitad (43) del total de unidades del SNASPE (105), a la vez que el 58,3% de la superficie total de las tres regiones referidas se encuentra protegida a través de alguna de sus figuras de protección.

Tabla 2. Número de áreas protegidas del SNASPE existentes en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes a enero de 2020.

	PARQUES NACIONALES	RESERVAS NACIONALES	MONUMENTOS NATURALES	TOTAL
Los Lagos	7	3	2	12 (1.406.382 há)
Aysén	7	8	2	17 (4.585.270 há)
Magallanes	7	3	4	14 (10.889.034 há)
TOTAL	21	14	8	43 (16.880.687 há)

Fuente: Elaboración propia con base en información entregada por la CONAF a agosto de 2019 a través del Portal de Transparencia y lo señalado en diversos decretos de creación.

Cabe señalar que, si bien la gran mayoría de estas figuras o categorías de protección integrantes del SNASPE se encuentran conformadas por espacios terrestres, algunas de ellas poseen también porciones costero-marítimas dentro de sus límites. Tal es el caso, por ejemplo, de la Reserva Nacional Las Guaitecas, del Parque Nacional Isla Magdalena, del Parque Nacional Laguna San Rafael, del Parque Nacional Alberto D’Agostini y del Parque Nacional Bernardo O’Higgins. Incluso más, en el caso particular de la recientemente creada Reserva Nacional Kawésqar⁷, en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, esta recae exclusivamente sobre el espacio marítimo que formaba parte del perímetro de la ex Reserva Forestal Alacalufes. La explicación anterior es relevante pues, como se abordará en el presente documento, la práctica administrativa, basada en una regulación débil y

6 ALVAREZ G., Gabriela. El Lugar de los Parques Nacionales en la Representación de una Patagonia Turística: Discusión y Habilitación del Paisaje Patagónico Durante el Siglo XX. Magallania [en línea]. 2014, Vol. 42, Nº 1. P. 61. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22442014000100004&lng=es&nrm=iso (enero de 2020).

7 D.S. Nº 6/2018 del Ministerio de Bienes Nacionales, que desafecta Reserva Forestal Alacalufes y crea el Parque Nacional Kawésqar y la Reserva Nacional Kawésqar, en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.



permisiva en esta materia, ha favorecido el otorgamiento de concesiones acuícolas, específicamente, de salmones, en sectores adyacentes, o interiores incluso, a dichas zonas costero-marítimas, las que se presentan como una amenaza para estos sitios protegidos atendidos los conocidos impactos de la industria salmonera chilena⁸.

Por otro parte, durante la última década se han creado en las regiones australes distintas áreas marinas protegidas, destacando entre ellas las Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU) "Pitipalena-Añihue" y "Tortel" en la Región de Aysén (creadas en virtud de los D.S. N° 13/2015 y 18/2018, ambos del MMA); y el Parque Marino "Islas Diego Ramírez y Paso Drake" y la AMCP-MU "Seno Almirantazgo" en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena (creadas, a su vez, en virtud de los D.S. N° 9/2018 y 11/2019, ambos del MMA), todas las cuales han significado un importante incremento en la superficie marina declarada bajo protección oficial para el resguardo de zonas de alto valor ecológico para la conservación de la biodiversidad marina de la Patagonia chilena.

Considerando este escenario, el presente documento tiene por objetivo exponer, desde una aproximación crítica, el régimen jurídico al amparo del cual actualmente se desarrolla la actividad de acuicultura y la salmonicultura en particular en las áreas protegidas nacionales, tanto terrestres como marinas, con especial énfasis en aquellas existentes en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes. Con vista a lo anterior, se abordará, en primer lugar, la regulación existente en la materia, proponiendo una sistematización de las normas que la integran según la clase de área protegida a que se refiere, y la interpretación que de las mismas ha realizado la Contraloría General de la República a través de distintos dictámenes. A continuación, se revisará la situación del emplazamiento y/o relocalización de concesiones acuícolas de salmones hacia las aguas de la Reserva Nacional Kawésqar como caso irregular de incumplimiento de la regulación vigente, para finalmente exponer conclusiones y ciertas recomendaciones en la materia.

8 Entre estos impactos pueden mencionarse, por ejemplo, el enriquecimiento orgánico del ambiente acuático determinado por el aumento de la carga de nutrientes (principalmente fósforo y nitrógeno) que ingresan a él por el alimento no ingerido y las fecas de los salmones, reduciendo la disponibilidad de oxígeno en la columna de agua y sedimento bajo y circundante a las balsas-jaulas, la liberación al mismo de quimioterapéuticos (antibióticos y antiparasitarios) y sustancias anti-incrustantes o anti-fouling, los escapes de salmones, además de la afectación del valor paisajístico del entorno, entre otros impactos.





II. Régimen Jurídico del desarrollo de actividades de Acuicultura en Áreas Protegidas Costeras y Marinas

Como es sabido, con la finalidad de resguardar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental, el Estado protege y maneja las áreas protegidas públicas a través del SNASPE, disponiéndolo así el artículo 34 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA)⁹. Este sistema, administrado históricamente por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) –y lo seguirá siendo en tanto no se cree el llamado Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)–, fue por primera vez instaurado como tal con la Ley N° 18.362 de 1984. Pese a que esta ley jamás entró en vigencia, se ha entendido que integran el SNASPE las categorías de manejo que dicha regulación establece, a saber: i) Reserva de Región Virgen (inexistentes en Chile); ii) Parques Nacionales; iii) Monumentos Naturales; y iv) Reservas Nacionales y Forestales. Cabe señalar, además, que en diversas disposiciones la LBGMA incluye dentro del SNASPE también a los Parques y Reservas Marinas (categorías ambas que quedan bajo la tuición del Servicio Nacional de Pesca o SERNAPESCA), aunque tradicionalmente la institucionalidad y los tratadistas del tema los han considerado al margen de dicho sistema¹⁰.

Bajo este contexto, es posible apreciar que las normas que componen el régimen jurídico del desarrollo de la actividad de acuicultura en las áreas protegidas mencionadas son no solo escasas sino que, además, lejos de estar ordenadas orgánicamente, se encuentran dispersas tanto al interior de la propia Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) como fuera de ella, frente a lo cual la Contraloría General de la República ha jugado un rol clave en su interpretación, sentando una interesante jurisprudencia administrativa. En un esfuerzo inédito por sistematizar estas normas, de su lectura puede constatar que la legislación impone, en lo que al desarrollo de la actividad de acuicultura se refiere, un régimen jurídico diferenciado tanto para áreas protegidas terrestres como marinas, pudiendo distinguirse dentro de las primeras entre el desarrollo de dichas actividades al interior y en sectores próximos o aledaños a ellas, y dentro de las segundas entre el desarrollo de las mismas en Parques Marinos y Reservas Marinas, por una parte, y en AMCP-MU, por otra.

9 Artículo 34 LBGMA. El Estado administrará un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, que incluirá los parques y reservas marinas, con el objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental. La administración y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado corresponderá al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

10 Asimismo, se ha entendido se encontrarían también fuera del SNASPE los Santuarios de la Naturaleza, los Humedales de Importancia Internacional o Sitios Ramsar, las Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU), entre muchas otras categorías de manejo establecidas por regulaciones de distinta índole.



a) Acuicultura al interior de áreas terrestres protegidas

a.1. Regla general aplicable a las áreas protegidas del SNASPE

Actualmente, el ejercicio de actividades de acuicultura y, por extensión, el desarrollo de la salmonicultura en particular, se encuentra, como regla general, prohibida al interior de áreas protegidas integrantes del SNASPE, ya sea que se solicite una nueva concesión acuícola o bien, la relocalización de una concesión antigua en las regiones donde ello es posible. La norma clave en la materia es el artículo 158 LGPA, cuyo inciso 1° prescribe: “Las zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, quedarán excluidas de toda actividad pesquera extractiva y de acuicultura”¹¹. Esta disposición debe ser leída necesariamente en forma conjunta con el artículo 36 LBGMA, vigente en el texto de esta legislación desde 1994, que de antemano aclara cuáles zonas se entienden “formar parte” de dichas áreas protegidas, señalando como tales a “las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, glaciares, embalses, cursos de agua, pantanos y otros humedales, situados dentro de su perímetro”.

De esta manera lo ha entendido, por lo demás, la propia Contraloría General de la República, la que por dictamen N° 38.429/2013 estuvo no solo por reconocer la imposibilidad de desarrollar actividades de acuicultura en zonas lacustres, fluviales o marítimas ubicadas dentro del perímetro de Parques Nacionales, sino que además fue explícita en señalar que los sectores a que alude el artículo 36 LBMGA recién citado, deben entenderse incorporados a los Parques Nacionales –así como, cabría agregar, a las demás áreas protegidas integrantes del SNASPE– creados no solo con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha norma (1994), sino que también a aquellos creados incluso con anterioridad, toda vez que se trata de una disposición de derecho público que, en cuanto tal, rige in actum, esto es, desde su publicación en el Diario Oficial, y que no contiene excepciones respecto de su aplicación¹². En otras palabras, para el órgano contralor las zonas lacustres, fluviales o marítimas ubicadas dentro del perímetro de las áreas protegidas integrantes del SNASPE pasaron a incorporarse a estas últimas automáticamente por disposición del precepto del artículo 36 LBGMA y no por virtud del acto administrativo que las creó (decreto de creación)¹³.

11 Tratándose de parques nacionales, esta disposición es concordante con lo señalado en la Convención de Washington, suscrita y ratificada por Chile en 1967, particularmente, en su artículo III, el cual prohíbe explotar las “riquezas” existentes en ellos con fines comerciales. Lo propio ocurre también en el caso de la categoría de monumento natural, a la que el mencionado instrumento internacional, en su artículo I N° 3, trata como “inviolable excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o inspecciones gubernamentales”.

12 Este dictamen N° 38.29/2013 es también importante por cuanto reconoce que si bien la Ley N° 18.362 que crea la CONAF pública y regula el SNASPE nunca entró en vigencia, es posible reconocer la existencia de este último en la medida que, desde el año 2009, la Ley de Presupuestos asigna recursos a la CONAF para la administración coordinada de las áreas protegidas puestas bajo su tuición.

13 SCHLEEF GUERRA, Felipe. ¿Se puede intervenir en las áreas silvestres protegidas del Estado? Una aproximación al contexto chileno a partir del dictamen N° 38.429 de la Contraloría General de la República. Revista Justicia Ambiental, FIMA [en línea]. 2015, Año VII, N° 7. P. 199. Disponible en: <http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2016/04/libro-fima-interior-y-tapas-bbb.pdf> (enero de 2020).



Cabe señalar que, como reacción a lo dictaminado por la Contraloría General de la República, en septiembre de 2014 la SUBPESCA, por Resolución Exenta N° 2379/2014¹⁴, denegó 232 solicitudes de concesiones acuícolas presentadas dentro de los límites de los Parques Nacionales Alberto D'Agostini y Bernardo O'Higgins, en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena. Sin embargo, al interior del Parque Nacional Alberto D'Agostini quedaron y permanecen todavía 19 concesiones acuícolas de salmones que habían sido previamente –y, a nuestro juicio, ilegalmente– otorgadas, todas ellas de titularidad de la empresa Nova Austral S.A.¹⁵, muchas de las cuales se encuentran actualmente en proceso de relocalización, paradójicamente, hacia las aguas de lo que es hoy la Reserva Nacional Kawésqar¹⁶, aspecto que se abordará en detalle en el apartado III del presente documento.

En razón de lo dictaminado por el órgano contralor es que la Ley N° 20.825 del año 2015, agregó a la Ley N° 20.434 un artículo 5° bis que, entre otras materias, estableció una preferencia aplicable a las solicitudes de relocalización de concesiones acuícolas ubicadas en aguas marítimas de parques nacionales, preferencia que duraba hasta vencido el plazo de 4 años desde la fecha de la publicación de la referida Ley N° 20.825 (7 de abril de 2015)¹⁷, habiéndose perdido, en consecuencia, la posibilidad de hacerla valer el 7 de abril de 2019. Por otra parte, bajo este contexto, recientemente por Decreto Exento N° 554/2019¹⁸ de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA) fueron finalmente desafectados como Áreas Apropiadas para el Ejercicio de la Acuicultura (AAA) distintos sectores que se encontraban dentro de los límites de los Parques Nacionales Bernardo O'Higgins y Alberto D'Agostini.

14 Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/615/articles-84896_documento.pdf (enero de 2020).

15 LA PRENSA AUSTRAL. 19 concesiones acuícolas activas en parques nacionales serán relocalizadas el próximo año (27 de agosto de 2014). Recuperada de: <https://laprensaaustral.cl/archivo/19-concesiones-acuicolas-activas-en-parques-nacionales-seran-rel/> (enero de 2020).

16 AQUA. Nova Austral presenta declaraciones de impacto ambiental para relocalizar concesiones (12 de junio de 2019). Recuperado de: <http://www.aqua.cl/2019/06/12/nova-austral-presenta-declaraciones-de-impacto-ambiental-para-relocalizar-concesiones/> (enero de 2020).

17 Artículo 5° de la Ley N° 20.825.

18 Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/10/02/42467/01/1660789.pdf> (enero de 2020).

Figura 1. Concesiones acuícolas de salmones otorgadas al interior del Parque Nacional Alberto D'Agostini existentes a enero de 2020



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida desde el Registro Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente y el Visualizador de Mapas de la SUBPESCA.



a.2. Reservas Nacionales y Forestales como excepción a la regla general

Si bien bajo el texto original de la actual LGPA el artículo 158 –otrora compuesto por un inciso único– constituía una regla que no reconocía excepciones¹⁹, la Ley N° 19.800 del año 2002, que tuvo por específico objeto sustituir el aludido artículo 158, excepcionó del régimen de exclusión original a las Reservas Nacionales y Forestales²⁰. Fue así como, tras dicha modificación legal, se agregaron dos nuevos incisos al artículo 158 LGPA, cuyo inciso 2° actual, inmediatamente después de proscribir el desarrollo de actividades de acuicultura al interior de áreas protegidas integrantes del SNASPE, dispone: “No obstante, en las zonas marítimas²¹ que formen parte de Reservas Nacionales y Forestales, podrán realizarse dichas actividades”. Adicionalmente, su inciso 3° señala a continuación: “Previa autorización de los organismos competentes, podrá permitirse el uso de porciones terrestres que formen parte de dichas reservas, para complementar las actividades marítimas de acuicultura”.

Al respecto, cabe señalar que la “Convención de Washington”, suscrita y ratificada por Chile en 1967, define a las reservas nacionales como “las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas”. A la luz de los cambios normativos anteriormente señalados, un aspecto de esta definición en el que merece la pena detenerse es en la posibilidad que la misma contempla de “utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales” existentes en esta categoría de área protegida. Sobre el particular, el Diccionario de la Real Academia Española define natural como “perteneciente o relativo a la naturaleza o conforme a la cualidad o propiedad de las cosas”, pero también lo define como “nativo de un lugar”. Lo anterior implica no solo que la actividad a realizar en la Reserva Nacional de que se trate debe ser compatible con los fines de conservación de la misma, los que deben encontrarse previamente definidos en el decreto de creación y/o en el respectivo plan de manejo, sino que también deben relacionarse a recursos propios, nativos si se quiere, existentes en ella. Así entonces, siendo los salmones especies exóticas –vale decir, foráneas o ajenas al ecosistema natural– y que son, además, introducidas y criadas mediante un sistema de producción intensivo²², la posibilidad de desarrollar salmonicultura al interior de Reservas Nacionales resulta, a lo menos, cuestionable tanto en términos ambientales como jurídicos, en la medida que no constituye, en rigor, “utilización de riquezas naturales” de tales áreas protegidas.

19 En efecto, bajo el texto original de la LGPA, el artículo 158 solo señalaba que: “Las zonas lacustres, fluviales y marítimas que integren el Sistema Nacional de Áreas Silvestres protegidas por el Estado en conformidad con la Ley N° 18.362, quedarán excluidas de toda actividad pesquera extractiva y de acuicultura”.

20 Esta ley fue iniciada por Moción Parlamentaria del fallecido senador Antonio Horvath Kiss, del 7 de junio de 1995, y su objetivo inicial era sustituir del artículo 158 la expresión “lacustres, fluviales y marítimas” por “lacustres y fluviales”, de manera de posibilitar el desarrollo de actividades de acuicultura, en general, en zonas marítimas integrantes de las áreas protegidas del SNASPE, cualquiera fueran éstas.

21 Nótese que, a diferencia de la prohibición general del inciso 1° del artículo 158 LGPA que refiere a “zonas lacustres, fluviales y marítimas”, el presente inciso 2° permite el desarrollo de actividades pesqueras extractivas y acuícolas únicamente en “zonas marítimas” que formen parte de Reservas Nacionales y Forestales, pareciendo excluir dichas actividades de sus zona lacustres y fluviales. Este alcance carece, sin embargo, de mayor relevancia en lo que actividades acuícolas se refiere, desde que con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.434 de 2010, que modificó la LGPA específicamente en materia de acuicultura, se suprimió la posibilidad de establecer áreas apropiadas para la acuicultura en lagos (artículo 1° N° 5 letra a), a la vez que la posibilidad de establecerlas en ríos fue restringida solo para ríos navegables y para el desarrollo de acuicultura de carácter extensivo (artículo 1° N° 5 letra b).

22 El artículo 2° letra s) del del Reglamento Ambiental para la Acuicultura (“RAMA”, contenido en el D.S. N° 320/2001 del MINECON) define sistema de producción intensivo como el “cultivo de recursos hidrobiológicos cuya alimentación se basa principalmente en dietas suministradas antrópicamente y/o en la fertilización de las aguas en que se realiza”.



A pesar del retroceso que significó esta modificación en materia de conservación, lo cierto es que la posibilidad de desarrollar actividades de acuicultura en las zonas marítimas que formen parte de Reservas Nacionales y Forestales no es irrestricta ni mucho menos libre. Desde luego, y conforme lo exige el artículo 67 LGPA²³, su realización debe ser precedida necesariamente de la fijación de un AAA²⁴ en la zona marítima que forme parte de la respectiva Reserva Nacional o Forestal. Pero más allá de esto, que constituye el presupuesto mínimo para el desarrollo de toda actividad de acuicultura, esta deberá someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), específicamente, por la vía de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), por concurrir, al menos²⁵, la circunstancia del artículo 11 letra d) LBGMA, en lo que interesa, su “localización en o próxima a (...) áreas protegidas”. Lo anterior, en el entendido que dichas actividades de acuicultura deberán someterse al SEIA no solo en cuanto tipología de proyecto expresamente enumerada en el artículo 10 letra n) LBGMA²⁶ en relación con el 3º letra n) RSEIA, sino que también por el hecho mismo de ejecutarse al interior de un área colocada bajo protección oficial, como es una Reserva Nacional, de conformidad con la letra p) del mismo artículo.

La exigencia de que las actividades de acuicultura a desarrollar en las zonas marítimas que formen parte de Reservas Nacionales y Forestales deban someterse al SEIA por la vía de un EIA ya había sido esbozado por la Contraloría General de la República por primera vez en el dictamen N° 28.757/2007 y reiterado, en forma más reciente, en el dictamen N° 83.278/2016. En este último pronunciamiento el órgano contralor fue incluso más allá, al señalar que el desarrollo de estas actividades en las áreas protegidas referidas “únicamente puede ser autorizado, en la medida que tal actividad resulte compatible con los fines ambientales en cuya virtud esos espacios se encuentran bajo protección oficial, para lo cual debe tenerse en consideración lo establecido en los cuerpos normativos que regulan aquellas reservas, en el acto administrativo que las crea [decreto de creación] y en el respectivo plan de manejo”. Este verdadero análisis de compatibilidad²⁷ de la actividad de acuicultura –así como de cualquier otra– con los objetivos de conservación de la Reserva Nacional o Forestal donde habrá de desarrollarse presupone, lógicamente, que los mismos se encuentren definidos de manera previa y expresa. Esto se encuentra, por lo demás, implícito en la definición que la propia “Convención de

23 Artículo 67 inciso 1º LGPA. 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 que sean navegables por buques de más de cien toneladas de registro grueso, fijadas como apropiadas para el ejercicio de la acuicultura, por grupo o grupos de especies hidrobiológicas, por uno o más decretos supremos, expedidos por el Ministerio de Defensa Nacional, existirán concesiones de acuicultura para actividades acuícolas, las que se regirán sólo por las disposiciones de este título y sus reglamentos.

24 Las AAA son zonas geográficas que, por decreto del Ministerio de Defensa Nacional, se estiman aptas o idóneas para tal fin (sin que excluyan, en todo caso, otros usos posibles del espacio). Para su fijación, la ley ordena que deben considerarse especialmente la existencia de recursos hidrobiológicos o de aptitudes para su producción, además de la protección del medio ambiente.

25 Asimismo, podría perfectamente sostenerse la concurrencia en todo proyecto de cultivo de salmones de la circunstancia de la letra b) y e) del artículo 11 LBGMA, vale decir, la generación de “efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire” así como la “alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona”, respectivamente, circunstancias que hasta la actualidad no han sido consideradas por el SEA para exigir a los titulares de esta clase de proyectos la presentación de un EIA.

26 Artículo 10 LBGMA. Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: n) Proyectos de explotación intensiva, cultivo, y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos.

27 El primer órgano llamado a realizar este verdadero análisis de compatibilidad será, desde luego, la CONAF en su calidad de administradora de las áreas protegidas del SNASPE, el que deberá cristalizarse en el respectivo pronunciamiento o informe sectorial que le corresponda evacuar en la etapa de instrucción del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.



Washington” hace de las Reservas Nacionales, al señalar que en ellas “se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas”.

Contrario al criterio aplicado por la SUBPESCA²⁸, en este documento se sostiene que el razonamiento anterior debiese conducir necesariamente a la conclusión que el desarrollo de actividades de acuicultura no debiese resultar admisible en aquellas Reservas Nacionales o Forestales que carezcan de plan de manejo debidamente aprobado por la CONAF, con base en el cual poder realizar el análisis de compatibilidad de dichas actividades con los objetivos de conservación de estas áreas protegidas. En este sentido, cabe tener presente que, dentro de los aspectos que debe contener todo plan de manejo de áreas protegidas, existen algunos de especial relevancia como son su zona de influencia, objetos de conservación, objetivos de manejo, posibles amenazas, análisis de usos y zonificación²⁹, aspecto este último que resulta condicionante de las actividades que pueden ser desarrolladas en su interior³⁰.

Por lo demás, la exigencia de plan de manejo en el sentido planteado resulta no solo razonable, sino que plenamente coherente con las exigencias derivadas del principio precautorio, inherente al Derecho Ambiental y que la misma LGPA consagra en sus artículos 1º B y 1º C para la concreción del objetivo ambiental de la LGPA –que es “la conservación y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos”–, conforme al cual debiese necesariamente ser interpretado y aplicado el artículo 158 referido. Bajo esta interpretación, la aplicación razonable de esta disposición y principio debiese necesariamente conducir a una abstención de la actuación administrativa –expresada, en este caso, en el otorgamiento de concesiones acuícolas– cuando, ante la falta de información científica suficiente –en este caso, aquella que eventualmente podría contenerse en el respectivo plan de manejo del área protegida–, dicha actuación implique un riesgo para la conservación ambiental.

De hecho, en esta misma línea ha sido el propio legislador el que, en diversos cuerpos legales, ha reconocido la importancia de contar con un plan de manejo aprobado en forma previa al desarrollo nuevas actividades en al interior del área protegida de que se trate, lo cual exige adoptar un criterio de interpretación sistemática de la normativa aplicable en la materia. Es el caso, por ejemplo, de la Ley Nº 20.423, conocida como “Ley de Turismo”, cuyo artículo 18 inciso final establece: “Las Áreas Silvestres Protegidas del Estado no podrán ser intervenidas ni concesionadas al sector privado sin contar con los respectivos planes de manejo”. Aunque jamás entró en vigencia, de este mismo espíritu da cuenta la Ley Nº 18.362 que crea el SNASPE, al disponerse en su artículo 32 inciso 1º: “En las unidades de

28 Refiriéndose al caso particular de la Reserva Forestal Las Guaitecas, la SUBPESCA señaló, en su momento, que: “Por lo demás, expresamente la LGPA habilita el ejercicio de la acuicultura en Reservas Nacionales. Por este mismo motivo es que no se requiere previamente el plan de manejo [del área protegida] y el resguardo se da a través del sometimiento de los proyectos en particular al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo con la normativa legal que rige la materia”, en AQUA. Gobierno defiende ordenamiento territorial de la salmonicultura en Aysén (12 de agosto de 2016). Recuperado de: <http://www.aqua.cl/2016/08/12/gobierno-defiende-ordenamiento-territorial-de-la-salmonicultura-en-aysen/#> (enero de 2020).

29 CONAF. Manual para la Planificación del Manejo de las Áreas Protegidas del SNASPE. Santiago, Chile, 2017. PP. 25 y 95. Disponible en línea en: http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1515526054CONAF_2017_MANUALPARALAPLANIFICACION%20DE%20LAS%20AREAS%20PROTEGIDASDELASPE_BajaResoluci%C3%B3n.pdf (enero de 2020).

30 En efecto, la zonificación de las áreas protegidas se entiende como un proceso en el que se establecen los tipos y niveles de uso que son permitidos al interior del área protegida, los cuales deben ser compatibles i) con sus objetivos de conservación; ii) entre sí; y iii) con la gestión de la respectiva unidad; proceso que está orientado, entre otros, por el principio precautorio, en *Ibíd.* PP. 116-117.



manejo no se podrán ejecutar obras, programas o actividades distintas de las contempladas en los respectivos planes de manejo".

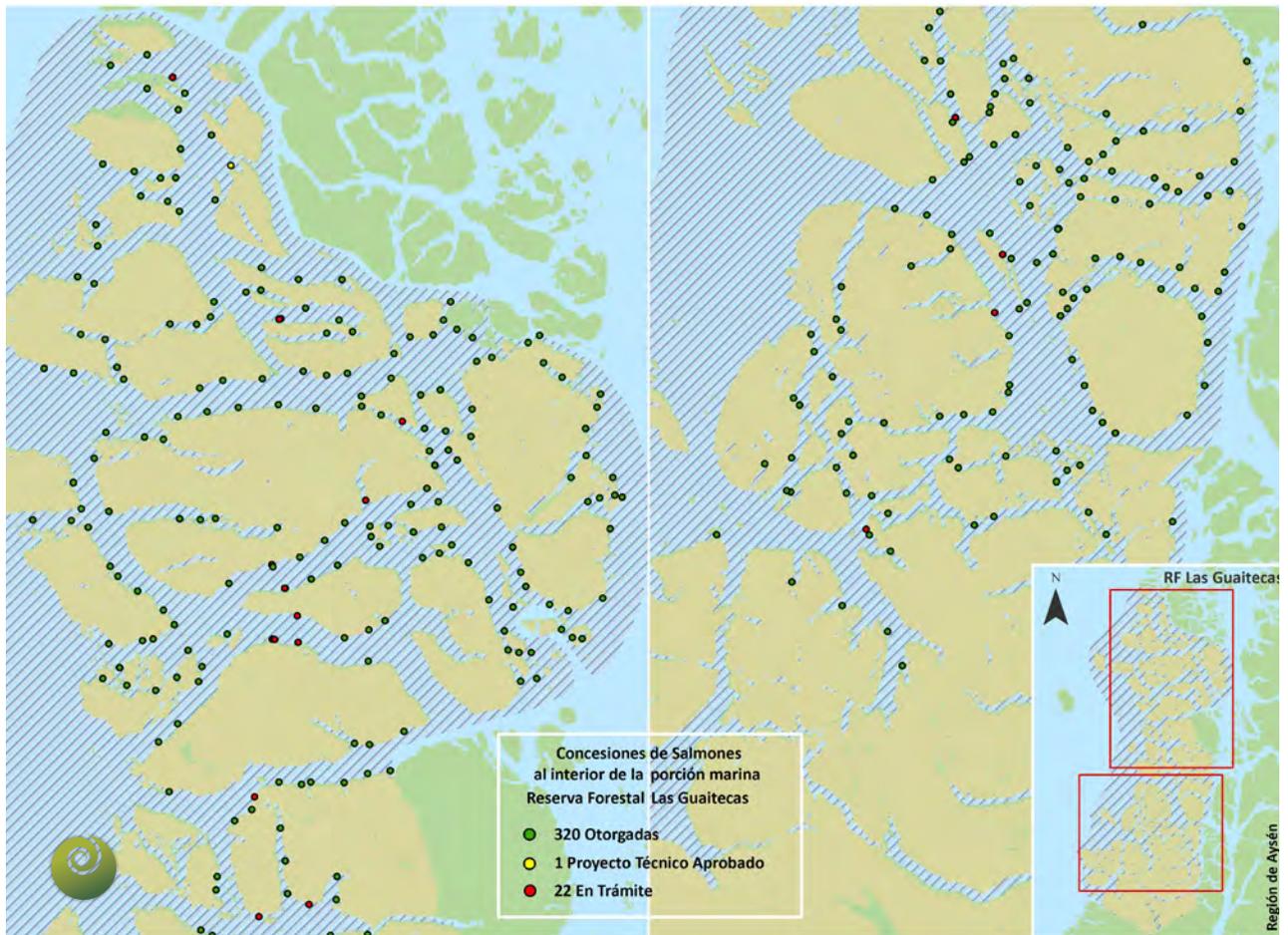
Pues bien, pese a que las anteriores resultan exigencias mínimas que deben ser cumplidas para el desarrollo de la actividad de acuicultura al interior de las Reservas Nacionales y Forestales, lo cierto es que, en la práctica, y en no pocas ocasiones, ellas han sido abierta y flagrantemente desatendidas tanto por los titulares de las concesiones acuícolas de salmones como por la propia institucionalidad ambiental. Además del caso de la Reserva Nacional Kawésqar, que se abordará en detalle en el apartado III del presente documento, un ejemplo paradigmático de lo anterior se encuentra representado por la situación de la Reserva Forestal Las Guaitecas, la que, si bien fue creada en 1938 por Decreto N° 2612/1938 del antiguo Ministerio de Tierras y Colonización y modificada por sucesivos decretos³¹, carece a la fecha de plan de manejo aprobado por la CONAF y, por lo mismo, de una fijación de sus objetivos de conservación, y tipos y niveles de usos permitidos en su interior (zonificación).

Los años 1994 y 1996 la desaparecida Subsecretaría de Marina fijó por primera vez AAA al interior de la Reserva Forestal Las Guaitecas³², momento a partir del cual comenzaron a otorgarse numerosas concesiones acuícolas de salmones y, consecuentemente, a aprobarse proyectos para su cultivo en la porción marina de la misma, no obstante que, jurídicamente, la posibilidad de desarrollar actividades de acuicultura en zonas marítimas, lacustres y fluviales que formasen parte de Reservas Nacionales y Forestales, por aquel entonces, se encontraba también proscrita. Pese a que, como se ha señalado, la referida Reserva Forestal carece todavía de un plan de manejo aprobado por la CONAF, a la actualidad existen 320 concesiones acuícolas de salmones otorgadas dentro de la porción marina de la misma, todas ellas aprobadas ambientalmente por la vía de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIAs), en circunstancias que, atendida su localización en un área protegida (letra d) del artículo 11 LBGMA), mínimamente requerían, para su ingreso al SEIA, de la presentación de un EIA, lo cual supone una vulneración grave de la legislación ambiental aplicable al efecto.

31 Se trata de los decretos supremos N° 536/1941 del Ministerio de Tierras y Colonización y N° 420/1983 del Ministerio de Bienes Nacionales.
32 D.S. N° 359/1994 que fija Áreas Apropriadas para el Ejercicio de la Acuicultura en la XI Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y N° 350/1996 que fija Áreas Apropriadas para el Ejercicio de la Acuicultura en la XI Región (Reserva Nacional Las Guaitecas Archipiélago de Los Chonos), ambos del Ministerio de Defensa Nacional.



Figura 2. Concesiones acuícolas de salmones otorgadas, con proyecto técnico aprobado y en trámite ubicadas dentro de la porción marina de la Reserva Forestal Las Guaitecas a enero de 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en el Sistema Catastral del Ministerio de Bienes Nacionales y en el Visualizador de Mapas de la SUBPESCA.

Desde el año 2010, la LGPA se refiere expresamente al caso de proyectos de cultivo –ya sean intensivos o extensivos– de especies hidrobiológicas exóticas (como son los salmones) a emplazarse en áreas protegidas terrestres colindantes con el mar (es decir, contiguas o inmediatamente próximas a él), lo cual fue incorporado por la Ley N° 20.434 que tuvo precisamente por objeto modificar dicho cuerpo legal en el ámbito específico de la regulación acuícola. Al respecto, el artículo 67 inciso 8° LGPA determina que el desarrollo de esta actividad, tratándose de especies hidrobiológicas exóticas, se verá restringido cuando, mediante Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC)³³, se haya establecido respecto de dichas áreas protegidas terrestres una franja marina mínima de resguardo o exclusión de cultivos de tales especies hidrobiológicas exóticas, consagrándose, entonces, como un contenido legal obligatorio de la ZUBC respectiva³⁴. A la luz de lo anterior, esta norma aparece como sumamente relevante por dos grandes razones:

1. Si bien la ZUBC en principio constituye un instrumento no vinculante al simplemente fijar usos preferentes (y no excluyentes), por virtud de la disposición en comento es la propia ley (LGPA) la que viene a otorgarle verdadera fuerza vinculante en lo que al establecimiento de la referida franja marina mínima respecta³⁵, al considerar la acuicultura –ya sea intensiva o extensiva– de especies hidrobiológicas exóticas (como es la salmonicultura) como un uso excluido en el espacio marítimo comprendido por ella;
2. A diferencia del ya mencionado artículo 158 LGPA, la disposición en comento no se restringe únicamente a las áreas protegidas integrantes del SNASPE, sino que, al no distinguir explícitamente, debe entenderse referida a toda área protegida terrestre colindante con el mar, ya sea que integren o no dicho sistema (como bien pueden serlo, por ejemplo, un Santuario de la Naturaleza o un Bien Nacional Protegido), de modo que teóricamente cualquiera de ellas debiese contar con la referida franja marina mínima.

En todo caso, cabe señalar que la SUBPESCA ha sido enfática en sostener, bajo una interpretación no exenta de cuestionamientos, que la exigencia contenida en el artículo 67 inciso 8° LGPA se aplicaría estrictamente en el caso de áreas protegidas íntegramente terrestre colindantes con el mar, no resultando aplicable a aquellas áreas protegidas que, como en el caso de la Reserva Forestal Las Guaitecas, dentro de sus límites comprendan porciones marinas, las que no quedarían comprendidas dentro del supuesto legal³⁶.

33 En términos generales, la ZUBC ha sido definida como un instrumento que “tiene como objetivo realizar un ordenamiento de los usos del territorio costero, compatibilizando distintos intereses y planificando sus usos, mediante un proceso que incluye la participación ciudadana”, según PRECHT, Alejandra, REYES, Sonia, & SALAMANCA, Carola. El ordenamiento territorial en Chile. Santiago, Chile: Ediciones UC, 2016. P. 70.

34 Textualmente, el artículo 67 inciso 8° LGPA prescribe: “En los casos en que las áreas protegidas terrestres colinden con el mar, la zonificación del borde costero deberá establecer una franja marina mínima de resguardo para excluir el desarrollo de cultivos intensivos o extensivos de especies hidrobiológicas exóticas”.

35 Este carácter se ve también expresado en el mismo artículo 67 LGPA en su inciso final, en cuanto prescribe que: “Desde la fecha de publicación del decreto supremo que establezca la zonificación, no podrán otorgarse nuevas concesiones de acuicultura en los sectores que se hayan definido de uso incompatible con dicha actividad”.

36 AQUA. Gobierno defiende ordenamiento territorial de la salmonicultura en Aysén (12 de agosto de 2016). Recuperado de: <http://www.aqua.cl/2016/08/12/gobierno-defiende-ordenamiento-territorial-de-la-salmonicultura-en-aysen/#> (enero de 2020).



No obstante estas apreciaciones, y pese a lo valorable que a simple vista pudiese parecer esta disposición, lo cierto es que, en la práctica, ella ha devenido en absolutamente ineficaz para el cumplimiento de su finalidad de excluir el desarrollo de la salmonicultura en sectores próximos o aledaños a áreas protegidas terrestres colindantes con el mar, lo cual encuentra su razón en, al menos, dos grandes problemas que han obstaculizado, hasta ahora, su real aplicación:

1. La ley no establece la distancia mínima obligatoria que debe comprender la referida franja marina ni tampoco entrega criterio o parámetro científico alguno que permita su determinación –como podrían serlo, por ejemplo, el radio aproximado de dispersión de químicos y antibióticos en el medio marino, variables de correntometría, entre otros–, lo cual queda a entera discreción de la autoridad zonificadora. Siendo los Gobiernos Regionales, a través de su División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE)³⁷, los órganos encargados de proponer el anteproyecto de ZUBC de la respectiva región³⁸, debiesen ser precisamente éstos, en una primera instancia, los llamados a establecer la referida franja marina mínima y determinar su extensión, labor en la que deberán considerar y, por cierto, aplicar el principio precautorio y el enfoque ecosistémico consagrados en la LGPA³⁹.
2. La operatividad de esta norma se encuentra condicionada al establecimiento en la respectiva región de una ZUBC, la que, al encontrarse reconocida en un documento de carácter generalmente indicativo y plasmado en una norma de rango infralegal –como es la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC)–, definitivamente ha carecido, en cuanto instrumento de planificación espacial, de la jerarquía suficiente para cumplir con la finalidad que esta última le asigna⁴⁰. Entre otros factores, este aspecto ha contribuido a que, a la fecha, existan tan solo dos procesos macrozonificación totalmente tramitados: los de las regiones de Aysén (2004)⁴¹ y de Coquimbo (2005)⁴², encontrándose pendiente la conclusión de las restantes zonificaciones regionales hace ya varios años.

Así entonces, y en términos prácticos, la exigencia establecida por el artículo 67 inciso 8° LGPA del establecimiento de la referida franja marina mínima no ha resultado ser, hasta el momento, más que letra muerta, lo cual se explica debido no solo a la inexistencia de buena parte de las zonificaciones regionales, sino que también al hecho de que las únicas que, hasta la fecha, se encuentran concluidas –las de las regiones de Aysén y de Coquimbo– fueron aprobadas con anterioridad a la inclusión de

37 Creadas desde el año 2018 en virtud de la Ley N° 21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización del país, la que, entre otras leyes, introdujo modificaciones al DFL N° 1-19.175/2005, que refunde, coordina, sistematiza y actualiza la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

38 Artículo 17 letra a) inciso final y 36 letra p) DFL N° 1/2018 que fija texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

39 Artículos 1° B y 1° C letras b) y c) LGPA.

40 PAREDES, Christian, & MARTÍNEZ, Ignacio. La regulación ambiental aplicable a la salmonicultura y los principios jurídico-ambientales que la inspiran [en línea]. Análisis de Políticas Públicas N° 69 (Agosto de 2018). Fundación Terram. P. 33. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/app_-_analisis_de_politicas_publicas/APP-69-La-regulacion-ambiental-de-la-salmonicultura-y-los-principios-juridico-ambientales-que-la-inspiran.pdf (enero de 2020).

41 D.S. N° 153/2004 del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, que declara áreas de usos preferentes específicos los espacios del borde costero del litoral de la XI Región de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo.

42 D.S. N° 518/2005 del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, que declara áreas de usos preferentes específicos los espacios del borde costero del litoral de la IV Región de Coquimbo.



dicha disposición en el texto de la LGPA (por la Ley N° 20.434 de 2010), de modo la referida franja marina mínima, por razones temporales, no es contemplada como tal en ninguna de ellas.

En todo caso, cabe señalar que la ZUBC de la Región de Aysén, aprobada por D.S. N° 153/2004 del Ministerio de Defensa Nacional, sí contiene una disposición expresa en el sentido de excluir el desarrollo de actividades de acuicultura en sectores próximos o aledaños a Parques Nacionales –los que, en el contexto de dicha zonificación, quedan comprendidos bajo la categoría de “zonas preferenciales para el turismo”–, al señalar en su artículo 4.1 letra A) N° 6: “Las concesiones de acuicultura deberán mantener una distancia mínima de 3.000 metros de los Parques Nacionales de la Región de Aysén” (equivalentes aproximadamente a 1,6 millas náuticas). Siendo esta distancia mínima, en los hechos, una franja marina mínima de resguardo o exclusión de actividades de acuicultura, estimamos que bien puede sostenerse que la disposición en comento, en un principio meramente indicativa, pasa a ser propiamente vinculante por virtud del artículo 67 inciso 8° LGPA –norma de derecho público que, en cuanto tal, rige in actum–, por lo que debe ser necesariamente respetada por la autoridad administrativa al momento de resolver sobre el otorgamiento de nuevas concesiones acuícolas en sectores próximos o aledaños a Parques Nacionales de la Región de Aysén⁴³.

Ahora, si bien lo óptimo sería que se diese cabal cumplimiento al artículo 67 inciso 8° LGPA en lo que al establecimiento de la referida franja marina mínima respecta, ello es, por supuesto, independiente de la necesidad de toda actividad de acuicultura de someterse al SEIA según el artículo 10 letra n) LBGMA, en la medida que se encuentre dentro de los niveles de producción anual y/o superficie de cultivo especificados en el artículo 3° letra n) RSEIA. Tal como ha sido señalado anteriormente a propósito del desarrollo de la acuicultura al interior de Reservas Nacionales y Forestales, toda actividad de esta clase que, cumpliendo los parámetros especificados en el RSEIA, requiera emplazarse en sectores próximos o aledaños a áreas protegidas terrestres deberá someterse al SEIA, específicamente, por la vía de un EIA, por concurrir, al menos, la circunstancia del artículo 11 letra d) LBGMA, en lo que interesa, su “localización en o próxima a (...) áreas protegidas”.

Pese a que la ley es clara en este sentido, lo cierto es que, en la práctica, y como ha sido expuesto precedentemente, esta exigencia se encuentra en realidad lejos de cumplirse, pudiendo encontrarse numerosos centros de cultivos de salmónidos emplazados a menos de una milla marina de áreas protegidas terrestres, cuyos impactos ambientales fueron evaluados sobre la base de simples DIAs⁴⁴. Esta constatación no es menor, considerando que esta vía de ingreso al SEIA, a diferencia de los EIAs, no contempla medidas de mitigación, reparación o compensación a ser implementadas, no cuenta, por regla general, con etapa de participación ciudadana (la que es meramente facultativa para la autoridad ambiental), ni exige la obligación de considerar los efectos o impactos sinérgicos generados, estos últimos que, de hecho, se aprecian como inherentes a las agrupaciones de concesiones en razón del manejo sanitario coordinado al que deben someterse. Adicionalmente, complejiza el escenario el hecho que la Contraloría General de la República, por dictámenes N° 34.811/2017 y 3.727/2019, en

43 Como se ha señalado, el ingreso de nuevas solicitudes de concesiones acuícolas se encuentra actualmente suspendido en la Región de Aysén hasta el 8 de abril de 2020, cualquiera sea la especie o grupo de especies a cultivar (artículo 5° Ley N° 20.583, modificado por la Ley N° 20.825).

44 De acuerdo a datos suministrados por el “buscador de proyectos” de la página web del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), solo 7 serían los proyectos de cultivo de salmónidos que hasta la fecha habrían sido evaluados por la vía de un EIA, todos ellos ubicados en la Región de Aysén.



resumidas cuentas, ha determinado que no procede aplicar el mecanismo de la revisión de las RCAs (contemplada en el artículo 25 quinquies LBGMA) tratándose de proyectos o actividades evaluados ambientalmente por medio DIAs.

B. ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

a) Acuicultura en Parques Marinos y Reservas Marinas

Tanto los Parques como las Reservas Marinas constituyen áreas marinas protegidas contempladas y definidas por la LGPA, las cuales se diferencian entre sí tanto por su objeto de protección como por la posibilidad de realizar actividades extractivas en su interior. Por “Parques Marinos” la LGPA entiende “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” (artículo 3° letra d) LGPA). Por “Reservas Marinas”, en cambio, la LGPA entiende “área de resguardo de los recursos hidrobiológicos con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo” (artículo 2° N° 42 LGPA). De acuerdo a la misma ley, en los primeros no es posible realizar ningún tipo de actividad, salvo aquellas que se autoricen con propósitos de observación, investigación o estudio, en tanto que en las segundas pueden realizarse actividades extractivas, pero solo por períodos transitorios y previa resolución fundada de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA).

Pues bien, a diferencia de lo que ocurre con las áreas protegidas terrestres, el ejercicio de actividades de acuicultura y, por extensión, el desarrollo de la salmonicultura en particular, se encuentra absolutamente proscrita tanto al interior como en sectores próximos o aledaños a Parques y Reservas Marinas. Al respecto, y como una regla que no reconoce excepciones, el artículo 67 inciso 7° LGPA indica: “Los cultivos intensivos o cultivos extensivos de especies hidrobiológicas exóticas [como son los salmones] mantendrán una distancia mínima de 1,5 millas náuticas de Parques Marinos y Reservas Marinas”. Esta misma disposición es, a su vez, reiterada en parte por el artículo 13 bis del Reglamento Ambiental para la Acuicultura (D.S. N° 320/2001, “RAMA”), el que, de forma diferenciada, refiere a las distancias mínimas que deben mantener centros de cultivo con sistemas de producción tanto intensivos como extensivos:

- **Centros de cultivo con sistemas de producción intensivos**⁴⁵ (como, por ejemplo, los de salmones): deben mantener una distancia mínima de 2.778 metros (1,5 millas náuticas) respecto de las áreas marinas protegidas mencionadas.
- **Centros de cultivo con sistemas de producción extensivos**⁴⁶ (como, por ejemplo, los de choritos): deben mantener una distancia mínima de 400 metros (0,2 millas náuticas) respecto de las áreas marinas protegidas mencionadas⁴⁷.

45 El RAMA define sistema de producción intensivo como el “cultivo de recursos hidrobiológicos cuya alimentación se basa principalmente en dietas suministradas antrópicamente y/o en la fertilización de las aguas en que se realiza” (artículo 2° letra s) RAMA).

46 El RAMA define sistema de producción extensivo como el “cultivo de recursos hidrobiológicos cuya alimentación se realiza en forma natural o con escasa intervención antrópica” (artículo 2° letra r) RAMA).

47 La explicación de esta menor distancia con respecto a la exigida para los centros de cultivo con sistemas de producción intensivos se encontraría en el menor impacto ambiental potencial causado por la acuicultura extensiva.



Desde el punto de vista de la conservación ambiental, la norma contenida en el artículo 67 inciso 7° LGPA, aunque escueta, resulta valorable en, al menos, dos aspectos: por una parte, porque excluye la actividad de acuicultura de especies hidrobiológicas exóticas no solo de los Parques Marinos y sus sectores adyacentes, sino que también de Reservas Marinas, pese a que, como se ha señalado, estas últimas gozan de un estatus de protección más débil que los primeros. Por otra, porque la distancia mínima que dicha norma establece es determinada normativamente tanto en su existencia misma como en su extensión, lo que impide dar cabida a los problemas de técnica regulatoria presentes a propósito de la franja marina mínima de resguardo o exclusión tratándose de áreas protegidas terrestres colindantes con el mar.

b) Acuicultura en Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU)

Si bien las AMCP-MU no se encuentran definidas legalmente⁴⁸, con base en la descripción que de estas áreas protegidas ha hecho la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Ministerio del Medio Ambiente las ha definido como “espacios que incluyen porciones de agua y fondo marino, rocas, playas y terrenos de playa fiscales, flora y fauna, recursos históricos y culturales que la ley u otros medios eficientes colocan en reserva para proteger todo o parte del medio así delimitado”⁴⁹, homologándose a la categoría VI de la UICN (“área protegida con uso sostenible de recursos naturales”)⁵⁰. En la Patagonia chilena existen, hasta la fecha, cuatro AMCP-MU constituidas: “Pitipalena-Añihue” y “Tortel” en la Región de Aysén, creados en virtud de los D.S. N° 13/2015 y 18/2018, ambos del MMA; y “Francisco Coloane” (en cuyo interior se encuentra, a su vez, el Parque Marino del mismo nombre) y “Seno Almirantazgo” en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, creados, a su vez, en virtud de los D.S. N° 276/2003 del Ministerio de Defensa Nacional y 11/2018 del MMA⁵¹.

Respecto al desarrollo de actividades de acuicultura en ellas, la Contraloría General de la República también se ha pronunciado, señalando por dictamen N° 77.778/2013 que no siendo las AMCP-MU una categoría integrante del SNASPE, no resulta aplicable a ellas la prohibición establecida en el artículo 158 LGPA, de modo que es posible desarrollar actividades de pesca y acuicultura en su interior. No obstante, en el mismo dictamen dicha entidad de control puntualiza que, si bien dichas actividades pueden, en principio, realizarse en una AMCP-MU, esto solo es posible en la medida que resulten compatibles con los “fines de conservación ambiental” considerados en su momento para

48 La única referencia en la normativa nacional de las AMCP-MU se encuentra en los artículos 70 letra c) y 71 letra c), ambos de la LBGMA, en materia de funciones y atribuciones del Ministerio del Medio Ambiente y del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, respectivamente.

49 SIERRALTA, Leonel, et al. (ed.). Las áreas protegidas de Chile. Antecedentes, Institucionalidad, Estadísticas y Desafíos. División de Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad, Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, 2011. P. 12. Disponible en: <http://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/123456789/6990/HUM2-0008.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (enero de 2020).

50 De acuerdo con la UICN, el objetivo primario de esta categoría de manejo es “proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible, cuando la conservación y el uso sostenible puedan beneficiarse mutuamente”, donde el uso sostenible de tales recursos naturales, de carácter no industrial, es concebido “como medio para conseguir la conservación de la naturaleza”, según DUDLEY, Nigel. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN, 2008. P. 27. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAPS-016-Es.pdf> (enero de 2020).

51 Aunque no estrictamente perteneciente al territorio tradicionalmente identificado como “Patagonia chilena”, puede también mencionarse la AMCP-MU “Lafken Mapu Lahual”, creada por D.S. N° 517/2005 del Ministerio de Defensa Nacional, ubicada al norte de la Región de Los Lagos, en la costa de Osorno.



declarar tales áreas bajo protección oficial. Dichos fines se encuentran estrechamente relacionados a los llamados “objetos de protección” especificados para cada AMCP-MU en su respectivo decreto de creación, cuyo efectivo resguardo, en la práctica, se materializa mediante la implementación de acciones concretas previamente definidas en el “plan de administración” de la misma.

El problema, sin embargo, es que, tal como diera cuenta en su momento la Contraloría General de la República en su Informe de Auditoría N° 825/2018⁵², publicado el 5 de julio de 2019, ningún AMCP-MU cuenta, al menos hasta enero de 2020, con un instrumento de manejo que defina su administración y oriente las actividades susceptibles de ser desarrolladas en su interior, en concordancia con los objetivos que dieron origen a su creación. En cuanto a las AMCP-MU existentes en la Patagonia chilena, este problema atraviesa no solo a aquellas de más reciente creación “Seno Almirantazgo” y “Tortel” (creadas durante el transcurso del año 2018), sino que también a las dos restantes “Francisco Coloane” y “Pitipalena-Añihue”, creadas en 2003 y 2014, respectivamente, ambas que, entre otras, se encuentran incluidas en el mencionado Informe Final N° 825/2018. De hecho, en lo que particularmente respecta al desarrollo de actividades de acuicultura en AMCP-MU, la SUBPESCA informó al órgano contralor que, a la fecha de la auditoría (septiembre de 2018), “no han realizado evaluaciones en la materia, pues las actividades de acuicultura que se realizan en dichas áreas se encontraban operando con anterioridad a la declaratoria de AMCP-MU”⁵³.

Cabe señalar, por último, que de acuerdo al criterio reciente de la UICN, plasmado en la segunda edición del documento “Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas de la UICN en Áreas Marinas Protegidas” del año 2019, el desarrollo de actividades de pesca industrial y acuicultura a escala industrial resulta absolutamente incompatible con la conservación ambiental, cualquiera sea la categoría de manejo en que la respectiva área protegida se encuentre (I a VI), solo resultando apropiado el desarrollo de actividades de acuicultura a pequeña escala en áreas protegidas clasificadas en categoría V o VI.

52 Informe Final N° 825/2018 sobre las acciones desarrolladas por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, y otros Órganos de la Administración del Estado, respecto de la supervigilancia, administración y control de las áreas marinas protegidas. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/auditoria/8fcf9bca52d203a41026d1372fc37a19/html> (enero de 2020).

53 *Ibíd.* P. 45.



Figura 3. Matriz de actividades marinas consideradas apropiadas para cada categoría de manejo de la UICN

ACTIVIDADES	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
Investigación: no-extractiva	S*	S	S	S	S	S	S
Uso tradicional no-extractivo	S*	S	S	S	S	S	S
Restauración/mejoramiento para la conservación (ej. control de especies invasoras, reintroducción de corales)	S	S	S	S	S	S	S
Pesca tradicional/recolección de acuerdo con la tradición cultural y el uso	N	S*	S	S	S	S	S
Recreación no extractiva (ej. buceo)	N	S	S	S	S	S	S
Turismo de alta intensidad a gran escala	N	N	S	S	S	S	S
Navegación (salvo que sea inevitable bajo el derecho marítimo internacional)	N	N	N*	N*	S	S	S
Investigación: extractiva	N*	N*	N*	N*	S	S	S
Generación de energía renovable	N	N	N	N	S	S	S
Restauración/mejoramiento por otras razones (ej. reabastecimiento de playas, agregación de peces, arrecifes artificiales)	N	N	N	N	S	S	S
Pesca/recolección: recreativa (sustentable)	N	N	N	N	*	S	S
Pesca/recolección: pesca local (sustentable)	N	N	N	N	*	S	S
Pesca industrial, acuicultura a escala industrial	N	N	N	N	N	N	N
Acuicultura a pequeña escala	N	N	N	N	*	S	S
Obras (ej. marinas, puertos, dragas)	N	N	N	N	*	S	S
Descarga de desechos no tratados	N	N	N	N	N	N*	N*
Minería, extracción de petróleo y gas (en suelo marino y bajo el suelo marino)	N	N	N	N	N	N	N
Habitación	N	N	N	N	N	S	N

CÓDIGOS:

No	N
Generalmente no, a menos que apliquen circunstancias especiales	N*
Si	S
Sí porque no existe otra alternativa, pero es esencial una aprobación especial	S*
Variable: depende de si esta actividad puede ser manejada de tal manera que resulte compatible con los objetivos del AMP	*

Fuente: Traducción propia de "Matrix of marine activities that may be appropriate for each IUCN management category" en DAY, J., et al. Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas. Second edition. Gland, Switzerland: IUCN, 2019. P. 31.





III. El Caso de la Reserva Nacional Kawésqar en la Región de Magallanes

En el marco del proyecto “Red de Parques de la Patagonia Chilena”, el 30 de enero de 2019 fue publicado en el Diario Oficial el D.S. N° 6/2018, del Ministerio de Bienes Nacionales⁵⁴, que desafectó la ex Reserva Forestal Alacalufes y creó tanto el Parque Nacional Kawésqar como la Reserva Nacional del mismo nombre, en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena. Según expresa el referido decreto de creación, dicho parque nacional incluye solo superficie terrestre –además de los cuerpos lacustres o fluviales situados dentro de su perímetro–, excluyéndose las aguas marítimas que lo circundan; en tanto que la reserva nacional justamente abarca el espacio marítimo que formaba parte del perímetro la ex Reserva Forestal Alacalufes, abarcando esta última 2.628.429,2 hectáreas.

Figura 4. Concesiones acuícolas de salmones otorgadas, con proyecto técnico aprobado y en trámite ubicadas en el espacio marítimo que conforma la Reserva Nacional Kawésqar a enero de 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en el Visualizador de Mapas de la SUBPESCA y en el Registro de Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente.

54 Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/01/30/42267/01/1537812.pdf> (enero de 2020).

Según los datos suministrados por Visualizador de Mapas de la SUBPESCA, en el espacio marítimo comprendido por la actual Reserva Nacional Kawésqar –anteriormente situado dentro del perímetro de la ex Reserva Forestal Alacalufes–, existen a la fecha 57 concesiones acuícolas de salmones otorgadas, 2 con proyecto técnico aprobado y 130 en trámite, recaídas en distintas AAA delimitadas mediante el Decreto Exento N° 3451/2016 del Ministerio de Defensa Nacional. Bajo este contexto es que, de acuerdo a la información disponible en el buscador de proyectos de la página web del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), desde el día siguiente a aquel que fuera publicado el referido decreto de creación hasta la fecha han continuado ingresando y siendo admitidos a trámite en el SEIA distintos proyectos de cultivo de salmones a emplazarse dentro del espacio marítimo comprendido por la Reserva Nacional Kawésqar⁵⁵.

Tabla 3. Listado de proyectos de cultivo de salmónidos a emplazarse en la Reserva Nacional Kawésqar admitidos a trámite en el SEIA con posterioridad a su creación a enero de 2020*

NOMBRE DEL PROYECTO	TITULAR	FECHA DE INGRESO	FECHA DE ADMISIBILIDAD (NOTIFICACIÓN)	PRODUCCIÓN MÁXIMA POR CICLO	NÚMERO DE BALSAS JAULAS
Fusión y relocalización centro de cultivo de salmónidos Clarence 8	Nova Austral	07 de enero de 2020	14 de enero de 2020	5.000 toneladas	20 balsas jaulas de 40 x 40 x 20 mts.
Fusión y relocalización centro de cultivo de salmónidos Clarence 9	Nova Austral	03 de enero de 2020	10 de enero de 2020	2.000 toneladas	8 balsas jaulas de 40 x 40 x 20 mts.
Fusión y relocalización centro de cultivo de salmónidos Clarence 7	Nova Austral	03 de enero de 2020	10 de enero de 2020	5.800 toneladas	20 balsas jaulas de 40 x 40 x 20 mts.
Fusión y relocalización centro de cultivo de salmónidos Clarence 1	Nova Austral	03 de enero de 2020	10 de enero de 2020	7.900 toneladas	20 balsas jaulas de 40 x 40 x 20 mts.
Fusión y relocalización centro de cultivo de salmónidos Clarence 2	Nova Austral	03 de enero de 2020	08 de enero de 2020	7.900 toneladas	22 balsas jaulas de 40 x 40 x 20 mts.
Fusión y relocalización centro de cultivo de salmónidos Clarence 5	Nova Austral	03 de enero de 2020	08 de enero de 2020	4.350 toneladas	8 balsas jaulas de 40 x 40 x 20 mts.
Centro de engorda de salmónidos Seno Galvarino	Acuícola Cordillera (Australis Seafoods)	22 de noviembre de 2019	26 de noviembre de 2019	5.500 toneladas	20 balsas jaulas de 40 x 40 x 19 mts.
Centro de cultivo de salmónidos Sur Islotes Beytía (N° de Solicitud 214121001)	Cultivos Otway (Multiexport Foods)	6 de noviembre de 2019	13 de noviembre de 2019	5.000 toneladas	24 balsas jaulas de 30 x 30 x 20 mts.
Fusión y relocalización centro de cultivo de salmónidos Clarence 4	Nova Austral	8 de junio de 2019	11 de junio de 2019	11.000 toneladas	24 balsas jaulas de 40 x 40 x 20 mts.
Fusión y relocalización centro de cultivo de salmónidos Clarence 6	Nova Austral	12 de abril de 2019	22 de abril de 2019	10.00 toneladas	20 balsas jaulas de 40 x 40 x 20 mts.
Fusión y relocalización centro de cultivo de salmónidos Clarence 14	Nova Austral	10 de abril de 2019	16 de abril de 2019	10.000 toneladas	20 balsas jaulas de 40 x 40 x 20 mts.
Centro de engorda de salmones Golfo Xaultegua	Inversiones Pelicano XII	13 de febrero de 2019	19 de febrero de 2019	9.600 toneladas	48 balsas jaulas de 30 x 30 x 15 mts.
Centro de engorda de salmónidos Estero Pérez de Arce	Acuícola Cordillera (Australis Seafoods)	24 de enero de 2019	31 de enero de 2019	6.000 toneladas	16 balsas jaulas de 40 x 40 x 15 mts.
Centro de engorda de salmónidos Ensenada Coño Coño	Acuícola Cordillera (Australis Seafoods)	29 de enero de 2019	31 de enero de 2019	7.000 toneladas	20 balsas jaulas de 40 x 40 x 15 mts.
				97.050 toneladas	290 balsas jaulas

* Muchos de estos proyectos fueron desistidos en su primera presentación y luego reingresados al SEIA.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del buscador de proyectos disponible en la página web del SEA (www.sea.gob.cl)

55 Cabe señalar que muchos de estos proyectos corresponden a fusiones y relocalizaciones voluntarias de las concesiones acuícolas de salmones de titularidad de la empresa Nova Austral que se encuentran actualmente ubicadas, paradójicamente, tanto al interior del Parque Nacional Alberto D'Agostini como en el corredor de Puerto Natales, para ser trasladadas al sector de Isla Clarence, dentro de la referida Reserva Nacional, el que habría sido propuesto por la propia SUBPESCA.

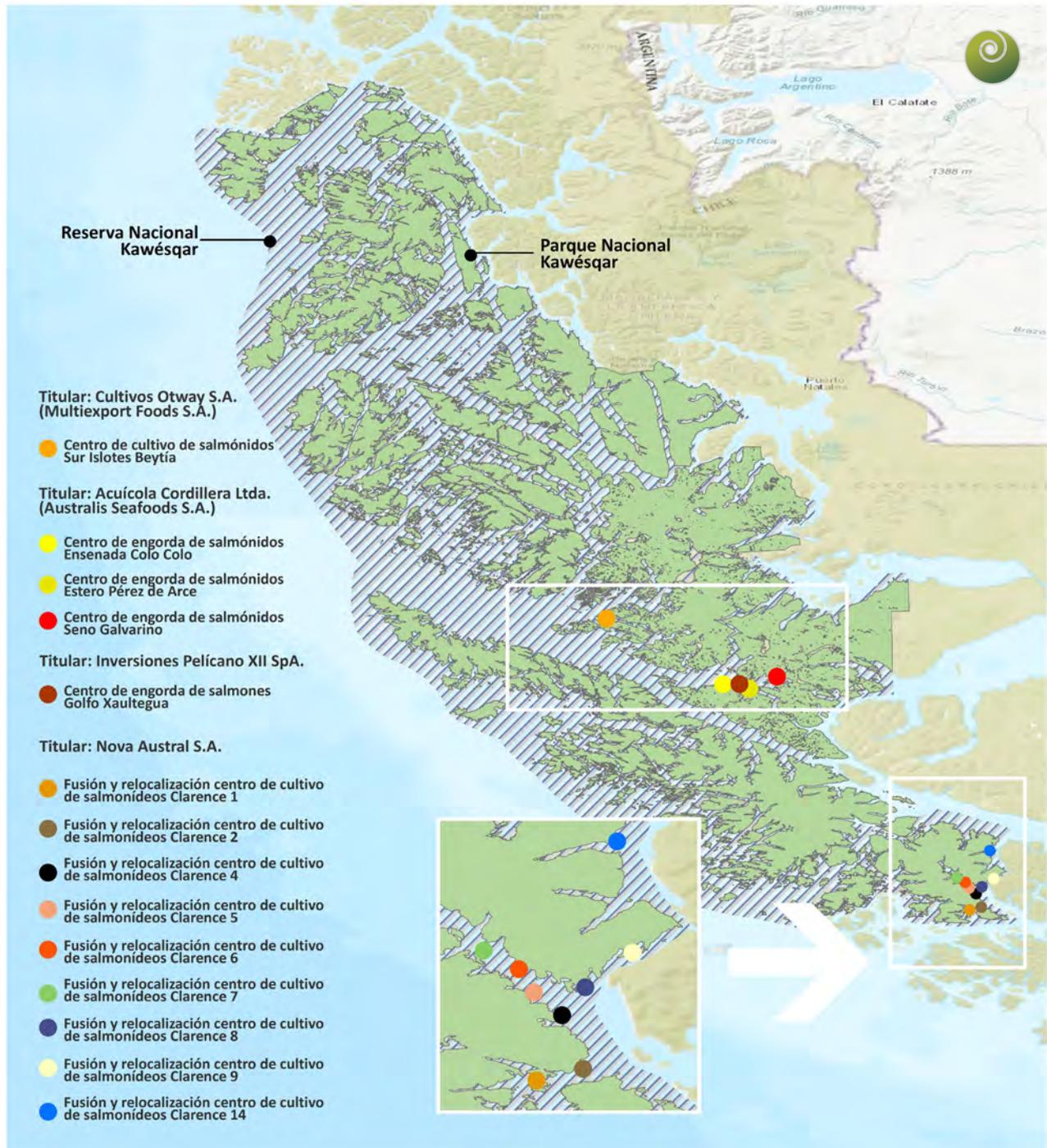
Todos los proyectos de cultivo de salmones mencionados tienen en común el haber sido ingresados al SEIA y, en definitiva, admitidos a trámite por el SEA con posterioridad a la publicación del decreto de creación de la Reserva Nacional Kawésqar por la vía de simples DIAs, en circunstancias que, como se ha señalado anteriormente, el artículo 11 letra d) LBGMA, especificado a su vez en el artículo 8 RSEIA, es claro en exigir la presentación de un EIA tratándose de proyectos o actividades que presentan una “localización en o próxima a (...) áreas protegidas”, como ocurre en el presente caso. Por tal razón, la admisibilidad de estos proyectos otorgada por el SEA resulta jurídicamente cuestionable, toda vez que, de acuerdo al artículo 14 ter LBGMA, uno de los aspectos que debe ser rigurosamente verificado por el órgano evaluador al momento de resolver sobre la admisibilidad de un proyecto presentado es, además del tipo de proyecto, la vía de evaluación a que este debe someterse, con el objetivo de que no existan errores administrativos en el proceso de admisión a trámite del mismo.

Por otra parte, dada la reciente creación de la Reserva Nacional Kawésqar, esta no cuenta todavía con un plan de manejo que señale sus objetivos de conservación ambiental (para cuya dictación el decreto de creación dispone de un plazo de 18 meses), sin que tampoco estos se encuentren especificados en el decreto de creación de la misma, a diferencia de lo que ocurre en el caso del Parque Nacional del mismo nombre⁵⁶. Así, entonces, a falta de definición expresa de los objetivos de conservación de la Reserva Nacional Kawésqar, la potencial aprobación de nuevos proyectos de cultivo de salmones al interior de dicha área protegida no resulta razonable y pugna abiertamente con el principio precautorio, al menos en tanto ella no cuente previamente con el respectivo plan de manejo aprobado que defina expresamente los mencionados objetivos y se determine la eventual compatibilidad de dicha actividad con estos últimos.

56 En efecto, si bien el mismo decreto en su artículo IV establece expresamente el objetivo de protección general y siete específicos para el Parque Nacional Kawésqar, omite hacer lo propio para la Reserva Nacional Kawésqar, sin perjuicio que, de acuerdo lo exigido por el artículo II N° 3) del decreto supremo en referencia, deba obtenerse la aprobación de su respectivo plan de manejo en el plazo de 18 meses desde la total tramitación del mismo, donde habrán de constar los objetivos de protección del área.



Figura 5. Proyectos de cultivo de salmónidos a emplazarse en la Reserva Nacional Kawésqar admitidos a trámite en el SEIA con posterioridad a su creación a enero de 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del buscador de proyectos disponible en la página web del SEA (www.sea.gob.cl)



IV. Conclusiones y Recomendaciones

A lo largo del presente documento se ha pretendido ofrecer una descripción sistematizada del régimen jurídico al amparo del cual actualmente se desarrolla la actividad de acuicultura y la salmonicultura en particular en las áreas protegidas nacionales, tanto terrestres como marinas, con especial énfasis en aquellas existentes en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes. Del análisis realizado es posible sostener que, si bien la normativa aplicable a esta materia presenta características de dispersión y, en ocasiones, de inorganicidad, los problemas asociados al desarrollo de la actividad en las áreas protegidas nacionales –a excepción del caso de las Reservas Nacionales y Forestales– no pareciera radicar tanto en la calidad de la regulación sectorial, sino más bien en la interpretación y aplicación, especialmente laxa, que de la misma han hecho los órganos públicos competentes como la SUBPESCA y el SEA.

Efectivamente, en muchos casos la práctica administrativa se ha desplegado incluso contra normativa expresa, siendo de ello una clara demostración la calificación ambiental favorable de proyectos de cultivo de salmones a emplazarse en sectores interiores o aledaños a áreas protegidas, sin que haya sido exigido a su respecto la presentación de un EIA, así como el otorgamiento de concesiones acuícolas de salmones dentro de los límites de Parques Nacionales pese a existir una prohibición legal absoluta a su respecto. En otros casos, se evidencia una comprensión simplista y extremadamente literal de la normativa aplicable en la materia de parte de la autoridad sectorial, lo que ha quedado de manifiesto con el otorgamiento de concesiones acuícolas de salmones dentro de las zonas marítimas que forman parte de Reservas Nacionales y Forestales ubicadas en las regiones australes, sin consideración a las exigencias derivadas del principio precautorio y el enfoque ecosistémico.

Lo anterior se relaciona con el hecho que muchas áreas protegidas donde se desarrollan actualmente actividades de acuicultura, como es el caso de la Reserva Forestal Las Guaitecas en la Región de Aysén y la Reserva Nacional Kawésqar en la Región de Magallanes, carecen de un instrumento de manejo que defina sus objetivos de conservación, problema que se hace extensivo también a las áreas marinas protegidas, especialmente a las mencionadas AMCP-MU, ninguna de las cuales cuenta, hasta la fecha, con plan de administración. Como se ha señalado, dichos instrumentos de manejo resultan definitorios al momento de determinar la compatibilidad de actividades de acuicultura a desarrollarse en una específica área protegida con los objetivos de conservación de la misma, de modo que su existencia previa debiese ser considerada por la autoridad sectorial como un presupuesto básico para la realización de actividades de esta naturaleza.

En razón de lo anteriormente expuesto, desde Fundación Terram formulamos las siguientes recomendaciones:



1. El SEA debe ajustarse a derecho al resolver sobre la admisibilidad de proyectos de cultivo de salmones a emplazarse al interior o en sectores próximos a áreas protegidas en lo relativo a la vía de ingreso al SEIA, entendiendo que en estos casos ello necesariamente debiese realizarse a través en un EIA y no a través de una DIA, considerando especialmente que aquel permite la evaluación de los efectos o impactos sinérgicos generados;
2. Una aplicación de la normativa acorde con el principio precautorio exige que la respectiva área protegida necesariamente cuente con plan de manejo o de administración, según el caso, previo al desarrollo de actividades de acuicultura en su interior –cuando estas son permitidas–, instrumento que resulta determinante para analizar la compatibilidad de esta última con los objetivos de conservación del área respectiva;
3. La adopción de un enfoque ecosistémico en la materia debiese conducir a la comprensión de la porción terrestre y marina de una misma área protegida como parte de una sola unidad ecosistémica relevante, lo cual es importante, entre otros aspectos, para determinar la posible afectación de sus objetos de conservación por la actividad de acuicultura y de la salmonicultura en particular;
4. Resulta necesario avanzar en la aprobación y/o actualización, según el caso, de las macro-zonificaciones y micro-zonificaciones de las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, que permitan una adecuada ordenación de la salmonicultura, las que, al menos, debiesen contemplar la franja marina mínima de resguardo o exclusión del desarrollo de cultivos de especies hidrobiológicas exóticas tratándose de áreas protegidas terrestres colindantes con el mar;
5. Es recomendable revisar las disposiciones relativas al desarrollo de actividades productivas en áreas protegidas contenidas tanto en regulaciones actuales como en actual discusión parlamentaria, como es el caso del Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12), con el objeto de adecuarlas a los criterios recientes de la UICN sobre actividades consideradas apropiadas para cada categoría de manejo, entre las que se encuentra solo la acuicultura a pequeña escala y cuando la respectiva categoría así lo permite.



Bibliografía Citada

A) ARTÍCULOS ACADÉMICOS E INFORMES

- **ALVAREZ G., Gabriela.** *El Lugar de los Parques Nacionales en la Representación de una Patagonia Turística: Discusión y Habilitación del Paisaje Patagónico Durante el Siglo XX.* Magallania [en línea]. 2014, Vol. 42, Nº 1. PP. 53-76. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22442014000100004&lng=es&nrm=iso (enero de 2020).
- **FUENTES OLMOS, Jessica.** *Evolución del régimen ambiental de la acuicultura en Chile.* Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [en línea]. 2014, Nº XLII, 1er semestre. PP. 441-477. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n42/a13.pdf> (enero de 2020).
- **FUNDACIÓN TERRAM.** *El régimen jurídico-ambiental de la salmonicultura en Chile.* Cartilla Informativa Nº 1 [en línea]. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/cartilla/El-regimen-juridico-ambiental-de-la-salmonicultura-en-Chile.pdf (enero de 2020).
- **FUNDACIÓN TERRAM.** *Antecedentes económicos de la industria salmonera en Chile.* Cartilla Informativa Nº 2 [en línea]. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/cartilla/Antecedentes-economicos-de-la-industria-salmonera-en-Chile.pdf (enero de 2020).
- **MULTIEXPORT FOODS.** *Memoria Anual 2018.* P. 32. Disponible en: http://www.cmfchile.cl/sitio/aplic/serdoc/ver_sgd.php?s567=004216ff4d3d29a2d26f0c44c5acc806VFdwQmVFOVVRVEJOUkVFeFQxUk5NMDVSUFQwPQ==&secuencia=-1&t=1554752521 (enero de 2020).
- **SIERRALTA, Leonel; SERRANO, Ricardo; ROVIRA, Jaime; & CORTÉS, Claudia (eds.).** *Las áreas protegidas de Chile. Antecedentes, Institucionalidad, Estadísticas y Desafíos.* División de Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad, Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, 2011. 35 pp. Disponible en: <http://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/123456789/6990/HUM2-0008.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (enero de 2020).
- **SCHLEEF GUERRA, Felipe.** *¿Se puede intervenir en las áreas silvestres protegidas del Estado? Una aproximación al contexto chileno a partir del dictamen Nº 38.429 de la Contraloría General de la República.* Revista Justicia Ambiental, FIMA [en línea]. 2015, Año VII, Nº 7. PP. 189-201. Disponible en: <http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2016/04/libro-fima-interior-y-tapas-bbb.pdf> (enero de 2020).
- **PAREDES, Christian, & MARTÍNEZ, Ignacio.** *La regulación ambiental aplicable a la salmonicultura y los principios jurídico-ambientales que la inspiran* [en línea]. Análisis de Políticas Públicas Nº 69 (Agosto de 2018). Fundación Terram. 45 pp. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/app_-_analisis_de_politicas_publicas/APP-69-La-regulacion-ambiental-de-la-salmonicultura-y-los-principios-juridico-ambientales-que-la-inspiran.pdf (enero de 2020).



- **PRECHT, Alejandra, REYES, Sonia, & SALAMANCA, Carola.** *El ordenamiento territorial en Chile.* Santiago, Chile: Ediciones UC, 2016. 196 pp.

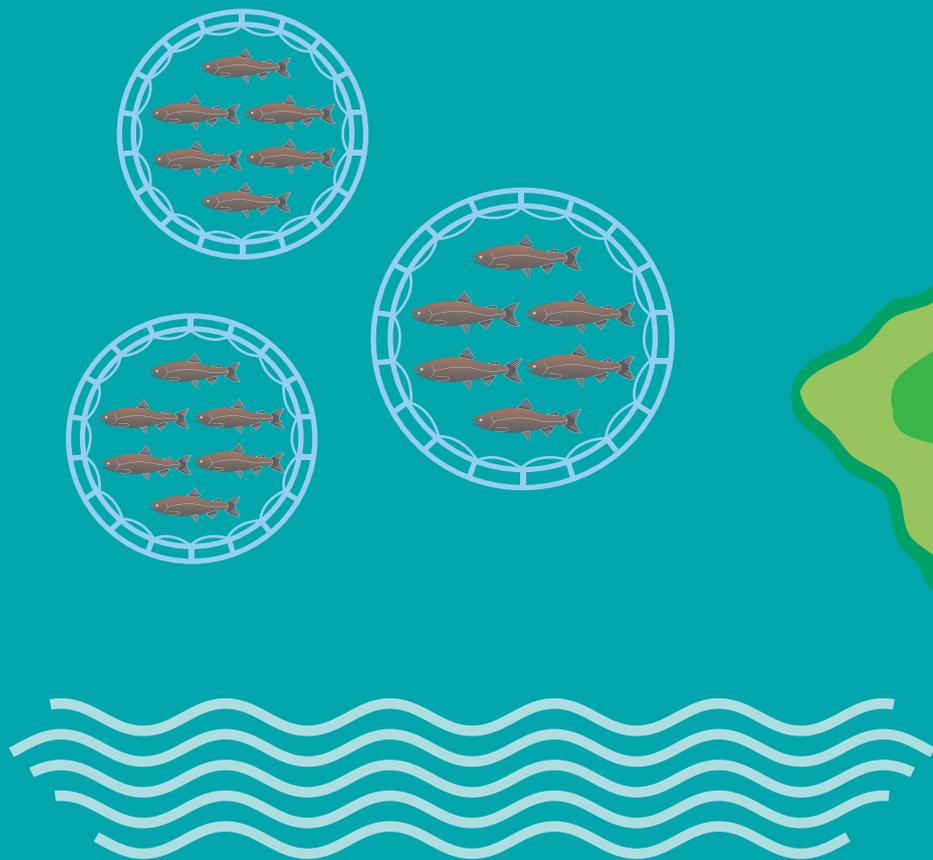
B) PRENSA

- **AQUA.** *Gobierno defiende ordenamiento territorial de la salmonicultura en Aysén* (12 de agosto de 2016). Recuperado de: <http://www.aqua.cl/2016/08/12/gobierno-defiende-ordenamiento-territorial-de-la-salmonicultura-en-aysen/#> (enero de 2020).
- **AQUA.** *Nova Austral presenta declaraciones de impacto ambiental para relocalizar concesiones* (12 de junio de 2019). Recuperado de: <http://www.aqua.cl/2019/06/12/nova-austral-presenta-declaraciones-de-impacto-ambiental-para-relocalizar-concesiones/> (enero de 2020).
- **DIARIO FINANCIERO.** *Contra la corriente: salmón bate récord y se consolida como segundo producto exportado de Chile* (11 de septiembre de 2019). Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/comercio-exterior/contra-la-corriente-salmon-bate-record-y-se-consolida-como-segundo/2019-09-11/113426.html> (enero de 2020).
- **LA PRENSA AUSTRAL.** *19 concesiones acuícolas activas en parques nacionales serán relocalizadas el próximo año* (27 de agosto de 2014). Recuperado de: <https://laprensaaustral.cl/archivo/19-concesiones-acuicolas-activas-en-parques-nacionales-seran-rel/> (enero de 2020).
- **LA PRENSA AUSTRAL.** *Nova Austral planea inyectar US\$5,5 millones en plan de salida desde corredor de Natales y Parque de Agostini* (14 de abril de 2019). Recuperado de: <https://laprensaaustral.cl/cronica/nova-austral-planea-inyectar-us55-millones-en-plan-de-salida-desde-corredor-de-natales-y-parque-de-agostini/> (enero de 2020).
- **PULSO.** *Este es el momento del salmón y sus acciones brillan en la bolsa en medio de las millonarias adquisiciones* (5 de febrero de 2019). Recuperado de: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/este-momento-del-salmon-las-acciones-brillan-medio-las-millonarias-adquisiciones-sector/516381/> (enero de 2020).
- **SALMONEXPERT.** *Nova Austral se retirará de Parque Nacional Alberto de Agostini* (10 de abril de 2019). Recuperado de: <https://www.salmonexpert.cl/article/nova-austral-se-retirar-de-parque-nacional-alberto-de-agostini/> (enero de 2020).

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA CITADA

- Dictamen CGR N° 28.757/2007
- Dictamen CGR N° 38.429/2013
- Dictamen CGR N° 77.778/2013
- Dictamen CGR N° 83.278/2016
- Dictamen CGR N° 34.811/2017
- Dictamen CGR N° 3.727/2019





Autoría

Ignacio Martínez y Christian Paredes / Abogados.

FUNDACIÓN TERRAM

General Bustamante 24, 5to piso, Oficina i / Providencia, Santiago de Chile.

Fonos +56 2 22694499 / +56 2 29294264 / e-mail: contacto@terram.cl / www.terram.cl

 Fundación Terram /  @TerramChile /  @fundacion_terram

