



**CIGIDEN**

Centro de Investigación  
para la Gestión Integrada  
del Riesgo de Desastres

SERIE - POLICY PAPERS CIGIDEN

# ¿Por qué Chile necesita una ley de costas?

## Hacia una nueva gobernanza de la costa para el siglo XXI

Carolina Martínez · Ignacio Martínez · Christian Paredes · Rodrigo Cienfuegos



## ¿Por qué Chile necesita una ley de costas?

Hacia una nueva gobernanza de la costa para el siglo XXI

© CIGIDEN.

Registro de propiedad intelectual: 2020-A-3219

ISBN: 978-956-14-2640-5

Derechos reservados.

Primera edición, marzo 2020.

### Autores

**Carolina Martínez**

*camartinezr@uc.cl<sup>1</sup>*

**Ignacio Martínez**

*imartinez@terram.cl<sup>2</sup>*

**Christian Paredes**

*cparedes@terram.cl<sup>2</sup>*

**Rodrigo Cienfuegos**

*racienfu@ing.puc.cl<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN Conicyt/ Fondap/15110017)

<sup>2</sup> Fundación TERRAM

<sup>3</sup> Departamento de Ingeniería Hidráulica y Ambiental, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador y director del Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN Conicyt/ Fondap/15110017)

### Edición y coordinación Serie Policy Papers CIGIDEN.

Leila Juzam P.

*leila.juzam@cigiden.cl*

### Diseño

Sebastián Saldaña A.

### Diagramación

Francisca Villalón O.

### Foto portada

Caleta Tumbes, Talcahuano | @cenitalchile

SERIE POLICY PAPERS CIGIDEN

---

## **¿Por qué Chile necesita una ley de costas?**

**Hacia una nueva gobernanza  
de la costa para el siglo XXI**



# ¿Por qué Chile necesita una ley de costas?

## Hacia una nueva gobernanza de la costa para el siglo XXI

Carolina Martínez  
Ignacio Martínez  
Christian Paredes  
Rodrigo Cienfuegos

### RESUMEN EJECUTIVO

Los desafíos que enfrenta la costa chilena hoy –debido a la fuerte antropización, los daños provocados por eventos extremos y desastres socionaturales, y especialmente los efectos del modelo económico neoliberal que ha imperado en las últimas décadas–, evidencian la urgencia de contar con un cuerpo legal adecuado a las necesidades del siglo XXI. En especial para enfrentar los procesos adaptativos al cambio climático así como para la construcción de resiliencia social y urbana.

La Política Nacional del Uso del Borde Costero (PNUBC), promulgada en 1994, ya tiene 25 años y debe ser revisada. Por otro lado, el Ejecutivo está impulsando el “Proyecto de Ley de Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas” (Boletín N° 8.467-2012), que debe ser examinado con juicio crítico y científico. Este documento analiza la propuesta de ley, revisa las razones por las cuales no contribuye a un desarrollo sostenible, y propone principios y enfoques elementales a considerar en una futura “Ley de Costas para Chile”, capaz de conducir a un desarrollo centrado en el bienestar social y la protección de los ecosistemas marino-costeros, asegurando su permanencia a las generaciones futuras bajo un contexto de cambio climático. Esta Ley de Costas debe ser capaz de convocar a los parlamentarios, los tomadores de decisiones, a la academia y a la ciudadanía, para promover mediante la co-creación, una gobernanza enfocada efectivamente en la sostenibilidad del bienestar humano.

## PRÓLOGO

*He aquí el mar  
El mar donde viene a estrellarse el olor de las ciudades  
"Monumento al Mar", Vicente Huidobro, 1948*

Alfonso De Urresti L.,  
senador

La actualización regulatoria del “borde costero” es una realidad urgente. La norma vigente con más de 25 años no guarda relación con la situación existente en nuestras costas, especialmente los fenómenos naturales producidos por la intervención antrópica y el cambio climático.

Esto debe realizarse considerando nuevos conocimientos y paradigmas. Una Ley de Costas debe asumir los efectos del calentamiento global, un mayor nivel de los océanos, marejadas y tsunamis; la progresiva apropiación privada del litoral, la desmercantilización de los recursos naturales y potenciar las miradas que entienden que su riqueza está en su protección y en el acceso democrático a ellos.

Lo anterior, supone “*la reconversión de un universo de matriz civilista, en el que la propiedad ha sido referencia central, en un marco de relaciones de cooperación, donde la gobernanza y la participación tengan primacía*”<sup>1</sup>

Algunos especialistas señalan que “*lo ideal es volver a lo natural. La tendencia global es recuperar lo que era de la naturaleza y permitir el acceso democrático al borde costero. Es importante que las decisiones que se tomen, permitan disminuir la exposición y el riesgo*”<sup>2</sup>. Por eso, a las normas que regulan el uso del borde costero en materia pesquera, portuaria, de pueblos originarios, acuícola, minera, turística e inmobiliaria, hay que sumar otras, como la Ley N°20.930<sup>3</sup>, que establece el Derecho Real de Conservación, que “consiste en la facultad de conservar el patrimonio ambiental de un predio o de ciertos atributos o funciones de éste”.

[1]  
Pureza, J. M. (2002). El patrimonio común de la humanidad. Editorial Trotta. Madrid, España.

[2]  
Lagos, M. Seminario "Reduciendo el riesgo de Desastres", instancia enmarcada dentro del lanzamiento del Plan Comunal de Emergencia Arica 2019, tomado de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-arica/marcelo-lagos-en-arica-hay-que-permitir-el-acceso-democratico-al-borde/2019-09-13/191324.html>.

[3]  
En <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1091906>

Necesitamos una ley moderna que avance al concepto de una “zona costera” que se siga considerando un bien nacional de uso público, propiedad de todos los chilenos. Por eso, también, la reciente COP25, presidida por Chile, tuvo el sello #BlueCOP, en referencia a los océanos como receptores de carbono y solución basada en la naturaleza para el cambio climático.

Más allá de las playas hay que proteger los ecosistemas cercanos, como humedales costeros, fuentes de gran biodiversidad, que antes se asociaban a basurales y peligros sanitarios, hoy tienen la relevancia que merecen y serán amparados por la ley de humedales urbanos, recientemente aprobada en el Congreso Nacional.

Y aunque los trámites legislativos suelen ser complejos y no muy dinámicos, es indispensable avanzar en una nueva Ley de Costas, porque Chile lo necesita. En esta discusión es necesario incluir a los gobernadores regionales, que por primera vez elegiremos el 2020, a partir del rol que tendrán en materia de Ordenamiento Territorial.

Tenemos derecho a ese maravilloso bien común que es nuestra costa. Porque aunque los límites urbanos tienden a confundirse con las zonas costeras, debemos preservar estas últimas, por seguridad, sustentabilidad e identidad y por ser, como dice Huidobro, el lugar donde el mar viene a estrellarse con el olor de las ciudades.

SERIE POLICY PAPERS CIGIDEN

---

# ¿Por qué Chile necesita una ley de costas?

## Hacia una nueva gobernanza de la costa para el siglo XXI



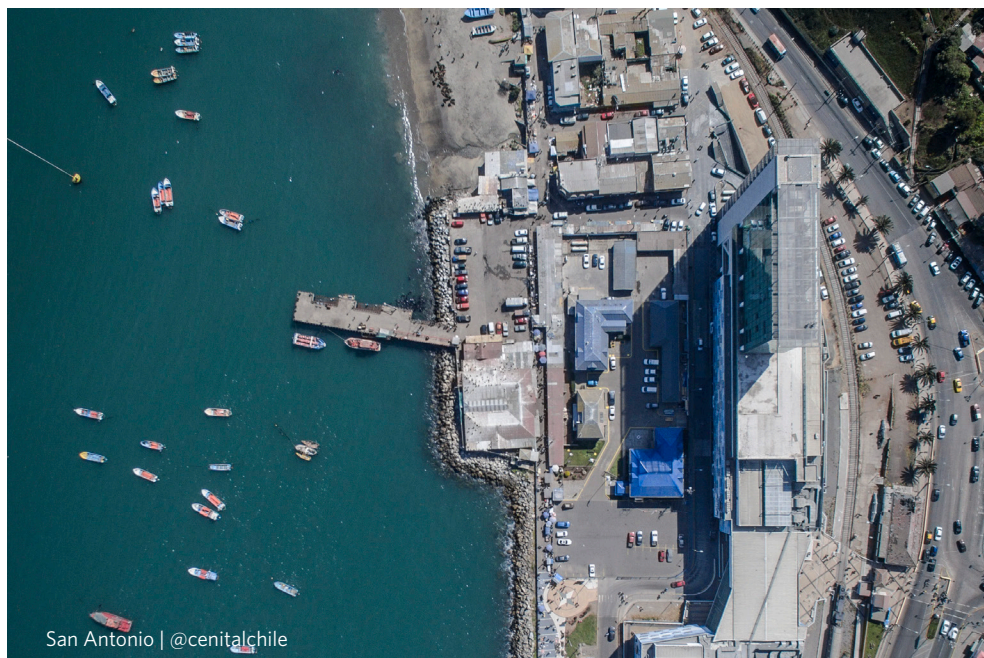
## INTRODUCCIÓN

El contexto normativo y la gestión de la zona costera en Chile han sido analizados en el Policy Paper “Hacia una Ley de Costas en Chile: criterios y desafíos en un contexto de cambio climático” (2019)<sup>4</sup>, donde se revisa el marco legal, su relación con el ordenamiento territorial y se expone sobre la necesidad de legislar sobre una Ley de Costas en Chile.

Siguiendo esta discusión, este documento se ha organizado en dos apartados principales. En el primero, se presenta un análisis profundo y crítico del “Proyecto de Ley de Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas” (Boletín N° 8.467-2012), actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado. En el segundo apartado, se proponen principios y enfoques clave para la elaboración de una Ley de Costas para Chile, capaz de proteger los ecosistemas marino-costeros y promover un desarrollo sostenible de nuestra costa, concordante con las necesidades y desafíos que conlleva la adaptación al cambio climático en el siglo XXI.

[4]

Martínez, C., Arenas, F., Bergamini, K., Urrea, J. 2019. Hacia una Ley de Costas en Chile: criterios y desafíos en un contexto de cambio climático. Serie Policy Papers, CIGIDEN. 24 pp.



San Antonio | @cenitalchile

# I. LEY DE BORDE COSTERO Y CONCESIONES MARÍTIMAS: UN ANÁLISIS CRÍTICO

## 1.1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Por mensaje presidencial, el 31 de julio de 2012, el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera ingresó a través de la Cámara de Diputados el proyecto de ley de “Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas” (Boletín N° 8.467-12), con la finalidad de sentar un marco legal que permitiese un desarrollo armónico del borde costero del territorio nacional, así como establecer un régimen de concesiones marítimas más ágil en su tramitación y que otorgue un mayor grado de seguridad para sus titulares. Coherentemente con este espíritu, dicho mensaje reconoce como una de las ideas matrices que subyace a su texto la importancia de la iniciativa privada, al señalar que “el interés estratégico del Estado debe ser compatible con los intereses económicos que tanto el Estado como los particulares tienen, en cuanto al aprovechamiento del borde costero en relación con los derechos y usos que pueda hacerse sobre los bienes nacionales de uso público y bienes fiscales”.

Después de ser revisado por la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente, por la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos y, finalmente, por la Comisión de Hacienda, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados el 16 de octubre de 2013, sin mayores modificaciones a su texto original, pasando entonces al Senado, donde quedó radicado para su discusión en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

En lo que restó del primer mandato del Presidente Piñera, así como durante todo el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, la iniciativa legal no presentó avances en su tramitación legislativa, letargo que se interrumpiría recién en



mayo de 2018, cuando el segundo gobierno de Sebastián Piñera, expresó su objetivo de retomar dicha tramitación y lograr su aprobación definitiva. Por lo tanto, le otorgó urgencia simple al proyecto de ley, para después ingresar el 7 de noviembre de 2018, una indicación sustitutiva (N° 209-366) al mismo.

## 1.2. CONTENIDO GENERAL DEL PROYECTO DE LEY

Los principales contenidos del proyecto de ley se indican a continuación (Tabla 1):

- Tiene por objetivo declarado regular la administración del “borde costero”, así como el régimen de concesiones marítimas y el procedimiento para su otorgamiento. Ambas materias, que estando actualmente a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, quedan radicadas bajo la competencia del Ministerio de Bienes Nacionales.

- Contempla como instrumentos de planificación costera i) la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC) y ii) la Planificación del Borde Costero que debe integrarse en el proceso de elaboración de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), regulados en el artículo 17 literal a) de la Ley N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional<sup>5</sup>.

- La PNUBC es fijada por decreto supremo del Presidente de la República, previa elaboración y propuesta de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (CICVT)<sup>6</sup>, la que viene a sustituir en esta materia a la actual Comisión Nacional de Uso del Borde Costero (CNUBC).

- La Planificación del Borde Costero que debe integrarse en el proceso de elaboración de los PROT, al mismo tiempo, que concordante con la PNUBC, reemplazando la función de las Zonificaciones del Borde Costero (ZBC) entregada a las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC).

- En materia de planificación costera, se mantiene como función principal de la CRUBC, el proponer, en este caso, a la CICVT las acciones tendientes a impulsar la PNUBC en la respectiva región, sin perjuicio de la contribución que pueden realizar en el marco de los procesos de elaboración, evaluación y actualización de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.

- La competencia relativa al otorgamiento, modificación, renovación y fiscalización de las concesiones marítimas, actualmente a cargo del Ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA),

[5]

Refundida, coordinada, sistematizada y actualizada por DFL N° 1-19.175/2005 del Ministerio del Interior.

[6]

Creada en virtud del artículo 17 literal a) de la Ley N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, este organismo se encuentra integrado por los siguientes 10 Ministerios: i) de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular lo presidirá; ii) del Interior y Seguridad Pública; iii) Secretaría General de la Presidencia; iv) de Economía Fomento y Turismo; v) de Desarrollo Social; vi) de Obras Públicas; vii) de Agricultura; viii) de Minería; ix) de Transportes y Telecomunicaciones; x) de Bienes Nacionales; xi) de Energía; y xii) del Medio Ambiente.

queda radicada en el Ministerio de Bienes Nacionales, al igual que el otorgamiento de las concesiones de acuicultura.

- Se robustece el derecho del titular sobre su concesión marítima, la que pasa a ser oponible tanto a terceras personas como al Estado. Éste pierde sus potestades para ponerle término anticipado, pudiendo ser transferidas o arrendadas libremente, transmitidas por causa de muerte e, incluso, hipotecadas, todo ello sin necesidad de autorización estatal previa.

- Dentro de la Subsecretaría de Bienes Nacionales se crea la División del Litoral, cuya principal función será crear y mantener actualizado el Catastro Nacional de Concesiones Marítimas, quedando la organización y funcionamiento de este último sujeto a regulación reglamentaria.

Tabla 1. Principales diferencias entre el régimen de concesiones marítimas actual con el propuesto en el proyecto de ley en discusión en el Congreso

Fuente: elaboración propia

	Legislación actual	Proyecto de ley
<b>Entidad otorgante</b>	Ministerio de Defensa Nacional a través de la SSFFAA (artículos 2 LCM y 4° RCM).	Ministerio de Bienes Nacionales (artículos 14 y 15 PL).
<b>Transferibilidad o cesión</b>	Restringida o limitada en cuanto condicionada a la autorización estatal previa, al señalarse que “no tendrá valor alguno la cesión, traspaso o arriendo que efectúe el concesionario [de su concesión marítima], si no ha sido previamente autorizado por la autoridad correspondiente” lo cual es desarrollado latamente en el RCM (artículos 6° LCM, y 93 y siguientes RCM).	Permitida expresamente, señalándose al respecto que: “las concesiones marítimas podrán ser transferidas a terceros o arrendadas, total o parcialmente”, sin necesidad de autorización estatal previa (artículo 21 PL).
<b>Transmisibilidad (por causa de muerte del concesionario)</b>	No es permitida, en tanto la muerte del concesionario se contempla como una causal de término de la concesión (artículo 8 letra a) LCM).	Permitida expresamente (artículo 25 PL).

<b>Posibilidad de constituir hipoteca sobre ellas</b>	No es permitido.	Permitido expresamente (artículos 23 y 24 PL).
<b>Modificación del objeto de la concesión</b>	Si bien se permite la modificación de la concesión marítima, estableciéndose procedimientos distintos para “modificaciones sustanciales” y “no sustanciales”, la modificación del objeto de la concesión no es permitida expresamente (artículo 16 RCM).	Permitida expresamente previa autorización por decreto supremo del MBN (artículos 22 y 29 PL).
<b>Superposición de concesiones</b>	No es permitido, estableciéndose de hecho distintos criterios o factores que hacen prevalecer una solicitud por sobre otra en caso de que varios interesados soliciten una concesión marítima, en todo o parte, sobre un mismo sector (artículo 18 RCM).	Permitido expresamente, facultándose al MBN “ <i>para autorizar dos o más concesiones respecto de un mismo sector, siempre que estos no afecten, impidan o dificulten considerablemente las actividades amparadas por la concesión marítima vigente</i> ” (artículo 16 PL).
<b>Posibilidad de terceros de oponerse a su otorgamiento</b>	Se permite genéricamente “ <i>cuando terceros aleguen que ella [la constitución de la concesión marítima] les irrogará perjuicio en sus derechos o intereses legítimos</i> ” (artículo 68 RCM).	Se restringe a tres causales taxativas (“ <i>la oposición solo podrá fundarse en las siguientes circunstancias</i> ”): i) que el área solicitada corresponda a un predio privado; ii) que sobre el área solicitada exista o se superponga una concesión marítima ya constituida; y iii) que sobre el área solicitada exista otra solicitud de concesión presentada (artículo 40 PL).
<b>Posibilidad de poner término unilateral a la concesión por el Estado</b>	Es posible, contemplándose como causales de término de la concesión el “desahucio” del concesionario así como el término anticipado de su concesión por el Estado, en este último caso indemnizándolo de los perjuicios causados (artículos 8° letras g) y h), 9° y 10 LCM).	No es posible, pues la concesión pasa a ser “ <i>oponible al Estado y a cualquier persona</i> ”, otorgándole a su titular “ <i>el derecho a conservarla y a no ser privado de ella</i> ”, sino en virtud de las causales de caducidad o término que el mismo proyecto contempla, entre las cuales no se encuentra la terminación unilateral por el Estado (artículos 16 y 55 PL).

### **1.3. ALGUNOS ASPECTOS CRÍTICOS DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley presenta varios aspectos críticos que son relevantes de destacar, entre ellos:

1. Carece de una perspectiva integral de la “zona costera” como espacio geográfico, cuya extensión —limitada por la línea de costa— abarca más allá de la playa y, en el que se incluyen, diversos ecosistemas costeros frágiles que en su mayoría carecen de formas de protección legal en Chile. Persiste la visión de borde costero como un compartimento estanco, que es paradigmáticamente opuesta al conocimiento científico adquirido en las últimas décadas, que define estos ecosistemas como inherentemente permeables a procesos que se originan en el territorio terrestre y marino. La iniciativa legal insiste en emplear la noción restringida de “borde costero” como concepto jurídico-administrativo y unidad básica de gestión estructurante del ordenamiento y planificación costera.

2. No aborda ninguna componente de cambio climático que permita orientar alternativas o medidas adaptativas para el resguardo de la zona costera, especialmente la protección de los ecosistemas marino-costeros y las vidas humanas expuestas a eventos extremos.

3. Otorga una importancia secundaria, sino mínima, a la planificación y ordenamiento costero, lo cual se expresa en su escueta regulación frente al régimen de concesiones marítimas que se propone. Este último en términos del articulado de la iniciativa legal, abarca aproximadamente un 75% de su densidad regulatoria (50 de 68 artículos). Por ejemplo, la iniciativa legal omite incorporar principios o directrices orientadoras de la gestión costera, carece de toda mención a una metodología de zonificación costera que apunte a una gestión integrada de áreas litorales, ni establece criterios que permitan articular la zonificación costera con Instrumentos de Planificación Territorial distintos a los PROT.

4. Siendo uno de los objetivos primordiales del proyecto de ley “regular la planificación y administración del borde costero” promoviendo un “desarrollo armónico y sustentable” del mismo, no resulta comprensible que conjuntamente con dichas materias, se regulen también las concesiones marítimas, en circunstancias que los usos que son posibles a través de ellas, distan por mucho de ser los únicos sobre la zona costera. Lejos de tratarse solo de una cuestión de técnica legislativa, lo anterior adquiere relevancia considerando,-

que el régimen de concesiones marítimas que se propone, está expresamente orientado a dinamizar el otorgamiento y renovación de las mismas, sin que exista una planificación y ordenamiento costero previo que garantice eficazmente una gestión responsable del litoral. En otras palabras, una la Ley de Costas debe establecer, primariamente, qué tipo de funciones y servicios ecosistémicos y en qué espacios del territorio marino-costero es posible soportar concesiones, para así asegurar la sustentabilidad y el bien común, y secundariamente regular su administración.

5. En línea con el modelo privatista que ha imperado en Chile en materia de acceso, uso y aprovechamiento de recursos y/o componentes ambientales, que son de propiedad común, el proyecto de ley robustece el derecho del titular sobre su concesión marítima, en términos tales que le garantiza sobre ésta derechos o atributos propios de la propiedad privada. Lo anterior no solo genera asimetrías respecto de otros tipos de usos confluyentes sobre la zona costera, lo que es más grave es que cede, en desmedro del carácter inherentemente público del litoral, a un privado la explotación por sobre su conservación y protección, debilitando sustancialmente las potestades del Estado sobre aquél para velar por su sustentabilidad.

6. Finalmente este proyecto de ley no ha sido sometido a consulta indígena ni contempla tampoco referencia alguna a la apertura de un proceso de este tipo en la fijación de la PNUBC, lo que resulta altamente cuestionable atendido que distintas comunidades indígenas, como mapuche-lafkenche, yaganes o kawésqar, representan actores relevantes en las disputas por el uso de la zona marino-costera como ocupantes ancestrales de la misma. Esta realidad ha sido reconocida por la legislación nacional mediante la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECM-PO) – de las cuales existen a la fecha nueve decretadas– así como también incorporar, mediante la reciente inclusión en la Ley General de Pesca y Acuicultura, el concepto de “pesca de subsistencia” aplicado a pueblos indígenas.

## **II. RECOMENDACIONES SOBRE PRINCIPIOS Y DIRECTRICES PARA UNA NUEVA LEY DE COSTAS**

Una futura Ley de Costas exige incorporar ciertos enfoques, directrices y principios orientadores que permeen el desarrollo de una nueva legislación de la zona costera. Por ello, recomendamos que estos se tomen en consideración con la finalidad de que sirvan como base para la toma de decisiones sobre los distintos aspectos a resolver respecto a la gobernanza del litoral:

### **2.1. ENFOQUE DE GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES (GIAL).**

Se trata de un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo, y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por lo tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán, 2003).

La GIAL busca la Sostenibilidad del Bienestar Humano (SBH) y es exitosa cuando se realiza con base ecosistémica. La “sostenibilidad” es la ciencia que estudia las relaciones socio-ecológicas de los socio-ecosistemas, mientras que el concepto de “bienestar humano” reconoce como determinantes y componentes del mismo la seguridad o capacidad para vivir en una vivienda ambientalmente limpia y segura, sin o con reducida vulnerabilidad a colapsos o eventos extremos. Reconoce, además, bienes materiales básicos para una buena vida; salud vinculada a adecuada alimentación y libre de enfermedades, contar con agua adecuada, aire limpio y energía; buenas relaciones sociales, asociada a disfrute y aprendizaje de los ecosistemas desde punto de vista cultural (Barragán, 2014).

### **2.2. PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

Desde un enfoque renovado, la resolución A/RES/70/1 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, que instaura la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, señala que este último “parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un



crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social, están vinculados entre sí y son interdependientes”.

En función de lo anterior, se establecieron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), destacando particularmente en esta materia el ODS 14, el que enfatiza la necesidad de “gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, así como de conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas al año 2020”, entre otros aspectos.

### **2.3. ENFOQUE DE CAMBIO CLIMÁTICO**

Según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) (2013), el enfoque de cambio climático corresponde a la “variación del estado del clima identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas), a las variaciones del valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos”.

A su vez, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), diferencia entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica, y la variabilidad climática atribuible a causas naturales. Dado que el cambio climático induce el desarrollo de eventos extremos y genera condiciones ambientales de alta complejidad que afectan el desarrollo de la vida humana y alteran la estructura, productividad y función de los ecosistemas marino-costeros, cualquier modelo de gobernanza en la costa debe incluir este conocimiento y fomentar las medidas de adaptación necesarias.

### **2.4. RECONOCIMIENTO DEL CARÁCTER PÚBLICO DE LA COSTA**

El proyecto de ley debe partir de la base del carácter inherentemente público de la costa, lo que deriva en una serie de consecuencias respecto a su tratamiento, que no se limita única y exclusivamente al libre acceso a las playas, sino que implica además, que las decisiones deben ser tomadas con el mayor grado participación posible con el objeto de lograr la más equitativa distribución de los beneficios que conlleva su uso. Por otro lado, el Estado, como ente administrador, debe tener las mayores potestades para controlar su adecuado aprovechamiento, primando siempre el interés general.

## **2.5. PRINCIPIO DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

El resguardo de las vidas humanas y la reducción del impacto derivado de los desastres socio-naturales resultan fundamentales en el contexto de Sostenibilidad del Bienestar Humano y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reforzado además por el Marco de Sendai (2015-2030), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La reducción del riesgo de desastres y el desarrollo de resiliencia social y urbana son aspectos prioritarios en la construcción de sociedades y ciudades sostenibles. Por esta razón, la planificación territorial y la gestión de zonas marino-costeras deben considerar este principio y reconocer que la conservación de sistemas naturales costeros es un modo efectivo para reducir el riesgo de desastres y la pérdida de vidas humanas.

## **2.6. PRINCIPIO DE JUSTICIA AMBIENTAL**

Este principio promueve la “distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan” (Hervé, 2010). Múltiples son los casos de injusticias ambientales que se expresan en la zona costera del país, tales como la situación de las denominadas “zonas de sacrificio” o la transformación de las dinámicas territoriales a raíz del desarrollo de la industria salmonera en las regiones australes de Chile. En el caso particular de las “zonas de sacrificio”, Coronel, Quintero-Puchuncaví, Huasco, Mejillones y Tocopilla justamente constituyen localidades costeras altamente industrializadas e impactadas, cuyas comunidades se ven expuestas a altos niveles de contaminación que afectan su salud y su posibilidad de desarrollar actividades locales y de subsistencia (INDH, 2018).

## **2.7. PRINCIPIO PARTICIPATIVO O DE PARTICIPACIÓN**

Si bien la participación se reconoce como uno de los elementos integrantes del concepto de justicia ambiental (Hervé, 2010), resulta necesario relevar la importancia de contar con una participación efectiva en el proceso de tomas de decisiones sobre la gestión de la zona costera, dado su carácter inherentemente público y la cantidad de actores que confluyen en la misma. Muchos de los conflictos socioambientales y la inequitativa distribución de las cargas y beneficios ambientales en la zona litoral, se deben a la

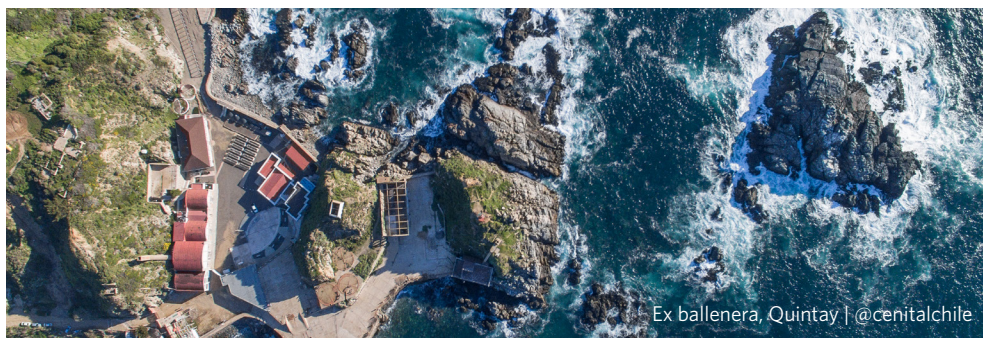
falta de participación efectiva y significativa de sus distintos intervinientes. La participación pública añade legitimidad a cualquier decisión sobre los espacios litorales y ecosistemas marino-costeros, además de constituir un pilar práctico para apoyar la realización de los cambios que persigue cualquier política pública (Barragán, 2014).

## 2.8. PRINCIPIO PRECAUTORIO O DE PRECAUCIÓN

En términos simples, este principio impone una actuación anticipada frente a situaciones en que no se cuenta con certeza absoluta de los efectos que determinadas actividades pueden causar sobre el medio ambiente (Bermúdez, 2016). El principio precautorio se encuentra compuesto por los siguientes elementos: i) un peligro de daño grave e irreversible al medio ambiente o a la salud humana, ii) la falta de certeza científica absoluta y iii) la toma de una decisión o medida a fin de evitar la concreción del daño. Su aplicación ha resultado de vital importancia al introducir en la adopción de decisiones públicas, las nociones de riesgo y de incertidumbre científica, imponiendo a la autoridad respectiva el deber de adoptar aquellas medidas que resulten necesarias –pero proporcionales– a fin de evitar la concreción de un daño grave e irreversible.

## 2.9. ENFOQUE ECOSISTÉMICO

Comprende un conjunto de métodos que examinan la estructura y la función de los ecosistemas y cómo estos responden a la acción humana, partiendo de la base de que los ecosistemas son sistemas complejos cuyo funcionamiento y capacidad de responder a perturbaciones y cambios, dependen de las relaciones dinámicas entre especies y entre éstas y el medio ambiente, la sociedad y su cultura (Andrade, 2007). Este enfoque involucra reconocer las interacciones entre la costa y las cuencas hidrográficas así como entre sistemas costeros vecinos (celdas litorales).



Ex ballenera, Quintay | @cenitalchile

### III. CONCLUSIONES

La zona costera es un espacio dinámico, variable y sistémico, por lo que lejos de constituir un “borde”, abarca un territorio complejo de anchura variable, ya que responde a procesos que ocurren en ecosistemas terrestres y marinos. El litoral, revestido de un carácter inherentemente público, constituye uno de los pocos espacios democráticos disponibles en Chile, por lo que en él debiesen poder desarrollarse amplios espacios de participación de los distintos actores que en ella confluyen o intervienen. Los espacios costeros, por lo tanto, no deberían estar sujetos al modelo privatista que fomenta el desarrollo económico sin equidad social y la degradación de sus recursos naturales y culturales.

Considerando lo anterior, el Proyecto de Ley de Administración del Borde Costero y Concesiones Marítimas (Boletín N° 8.467-12) impulsado por el Ejecutivo, al fomentar únicamente el uso productivo del litoral a través de concesiones marítimas, no favorece el desarrollo sostenible de la zona costera, la protección de los servicios ecosistémicos, el resguardo de la vida humana ante desastres de origen natural, ni contribuye a generar procesos adaptativos al cambio climático asegurando la Sostenibilidad del Bienestar Humano.

Relacionado con lo anterior, la iniciativa legal es contradictoria pues, si bien a ella subyace el reconocimiento de la costa como espacio público, en la práctica, promueve una disminución de las potestades regulatorias y de control del Estado sobre la misma, en una clara tendencia hacia la privatización de la zona costera. En este sentido, de prosperar el proyecto de ley en los términos actuales, acentuará la carrera especulativa e insustentable por el uso de los espacios costeros, lo cual va en directa contradicción con la adecuada gestión de los mismos que supuestamente se pretende.

Por esta razón, resulta urgente avanzar en la promulgación de una Ley de Costas que reemplace la noción restringida de borde costero y se estructure sobre la base del concepto de zona costera, incluyéndola como objeto de gestión. Esta perspectiva involucra grandes ventajas para articular efectivamente los instrumentos de planificación territorial, propendiendo hacia una gobernanza basada en procesos verdaderamente participativos y democráticos, que promuevan la equidad y la justicia ambiental.

## REFERENCIAS

- Andrade, A. (Ed.) (2007). *Aplicación del Enfoque Ecosistémico en Latinoamérica*. CEM - UICN. Bogotá, Colombia.
- Barragán, J. (2003). *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas*. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz. 301 pp. España.
- Barragán, J. (2014). *Política, Gestión y Litoral: Nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales*. UNESCO. Ed. Tebar Flores. Madrid.
- Bermúdez, J. (2014). *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2ª ed. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Hervé, D. (2010). *Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica*. Revista de Derecho, 23(1), 9-36. Santiago.
- INDH (2018). *Informe Anual 2018. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago.
- IPCC (2013). Glosario [Planton, S. (ed.)]. En Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo al *Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos.

## AGRADECIMIENTOS

- Agradecemos la revisión y valiosos comentarios del Dr. Sergio Navarrete de la Estación Costera de Investigaciones Marinas (ECIM-UC).
- También agradecemos al apoyo en edición a Débora Gutiérrez y a Sofía Valdivieso.





OBSERVATORIO  
DE LA COSTA



FUNDACIÓN  
Terram



## SOBRE CIGIDEN

CIGIDEN es un centro de excelencia FONDAP-CONICYT creado en 2011 e integrado por cuatro universidades de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Andrés Bello y Universidad Católica de Norte, más la colaboración de investigadores de otras instituciones académicas y gubernamentales tanto nacionales como internacionales.

Investigadores de diferentes disciplinas —ciencias de la tierra, ingenierías, ciencias sociales, geografía, economía, diseño, arquitectura, urbanismo y comunicaciones—, trabajan en CIGIDEN para generar conocimiento que permita evitar que los eventos extremos de la naturaleza se transformen en desastres.

Esta mirada interdisciplinaria ha promovido una profunda transformación académica, avanzando desde el estudio de las amenazas naturales y la respuesta de emergencia, hacia una perspectiva integral centrada en la reducción del riesgo de desastres y la construcción de resiliencia.



Universidad  
Andrés Bello



UNIVERSIDAD TECNICA  
FEDERICO SANTA MARIA

El Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres, CIGIDEN, es una institución de excelencia FONDAP-CONICYT creada en 2011 e integrada por cuatro universidades chilenas. La Serie Policy Papers CIGIDEN tiene como objetivo traducir la investigación que se realiza en el centro, en documentos cortos y direccionados estratégicamente a la política pública, para así posicionar la temática de gestión del riesgo en el mundo de los tomadores de decisiones.



**CIGIDEN**

Centro de Investigación  
para la Gestión Integrada  
del Riesgo de Desastres

[WWW.CIGIDEN.CL](http://WWW.CIGIDEN.CL)