



Protección de campos dunarios

Situación en Chile

Autor

Nombre del autor(es)
Email: evivanco@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3195

Nº SUP: 1222301

Documentos disponibles en:
<https://atp.bcn.cl>

Resumen

Actualmente no existe en el marco legal una regulación específica sobre protección de campos dunarios. Sin embargo, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), a pesar de no incorporar expresamente a los ecosistemas dunarios como un criterio de sometimiento expreso, puede utilizarse a partir de vías indirectas. Por ejemplo, declarar un campo dunario como sitio prioritario.

Asimismo, una de las figuras que ha sido utilizada para proteger estos espacios corresponde a “santuarios de la naturaleza”. El artículo 31 de la Ley Nº 17.288, sobre monumentos nacionales, define dichos lugares de protección. Este fue el caso de constitución de dunas como santuarios de la naturaleza mediante el Decreto Nº 481 del Ministerio de Educación de 1994, que declara como tales dos sectores del campo dunario de la punta de Concón. En virtud de esta declaración, dichos espacios dunares quedan bajo la custodia del Ministerio del Medio Ambiente, impidiéndose iniciar en ellos trabajos de construcción o excavación, o desarrollar otras actividades que pudiera alterar su estado natural, sin la autorización previa del Servicio.

Introducción

El documento contiene las estrategias y formas de protección de los campos dunarios presentes a lo largo del territorio nacional. El informe fue construido con diversas fuentes, citadas en el documento.

Conservación de ecosistemas dunarios en la legislación nacional

1. DL N° 701

Una primera aproximación a la conservación de ecosistemas dunares, fue establecida en el DL 701 de 1974 cuyo objetivo era “impulsar el desarrollo forestal de Chile”. En particular, establecieron incentivos a la actividad forestal¹:

- Bonificación para la forestación o **estabilización de dunas** en suelos de aptitud preferentemente forestal.
- Bonificación y beneficio tributarios para realizar actividades de administración y manejo de bosques plantados en terrenos de aptitud preferentemente forestal.

En 1998 la ley N° 19.561 que modifica el D.L. N° 701, para incentivar la forestación por pequeños propietarios y de suelos frágiles y degradados y las prácticas de recuperación de suelos. Los incentivos principales²:

- Bonificación a pequeños propietarios para realizar actividades de forestación y manejo de bosques plantados en suelos de aptitud preferentemente forestal.
- Bonificación para realizar actividades de forestación, **recuperación de suelos y/o estabilización de dunas** en suelos frágiles, ñadis o en proceso de desertificación, en suelos degradados, o en suelos degradados con pendientes superiores al 100%.

Actualmente, dicha disposición perdió su vigencia en enero de 2013.

2. Política nacional de uso del borde costero del litoral de la República

La actual regulación establece la Política nacional de uso del borde costero del litoral de la República, y además, crea la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral y las Comisiones Regional en el Decreto 475 de fecha 11 de enero de 1995³.

En líneas generales, la Política de borde costero busca compatibilizar desarrollo y uso del borde costero con la protección y conservación del medio ambiente marítimo, terrestre y aéreo.

Su ámbito de aplicación es:

a) **terrenos de playa fiscales ubicados dentro de una franja de ochenta metros de ancho**, medidos desde la línea de la más alta marea de la costa del litoral,

¹ CONAF (s/f). DL 701 y sus reglamentos. Disponible en: <http://bcn.cl/1t7a6> (octubre 2019).

² *Ibidem*.

³ Decreto 475/1995. Establece Política nacional de uso del borde costero del litoral de la República y crea la Comisión Nacional que indica. Disponible en: <http://bcn.cl/2bk9i> (octubre 2019).

- b) la playa,
- c) las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y
- d) el mar territorial de la República.

En su artículo 2° define **Borde costero del litoral** como:

...aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.

En el mismo artículo 2° se propone la **zonificación del borde costero litoral**:

- a) Proponer una **zonificación de los diversos espacios que conforman el Borde Costero del Litoral** de la República, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.
- b) Elaborar un informe para la evaluación, al menos cada dos años, de la implementación de la Política Nacional del Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y proponer los ajustes que correspondan.
- c) **Formular proposiciones, sugerencias y opiniones** a las autoridades encargadas de estudiar y aprobar los diversos **Planes Comunales e Intercomunales**, a fin de que **exista coherencia en el uso del borde costero del litoral**.
- d) Proponer soluciones a las discrepancias que se susciten respecto del mejor uso del borde costero del litoral, que la autoridad competente someta a su consideración.
- e) Recoger los estudios que los diversos órganos de la Administración del Estado realicen sobre el uso del borde costero del litoral; y
- f) **Formular recomendaciones**, dentro del ámbito de su competencia, a los órganos de la Administración del Estado.

En sentido con la Política de uso de borde costero regional, la Región de Coquimbo cuenta con el documento Zonificación de los Usos del Borde Costero del 2005⁴.

La propuesta de Macro Zonificación permitió establecer siete macro zonas:
Zonas de multiusos;

⁴ Zonificación de los usos del borde costero-Región de Coquimbo (2005). Memoria explicativa de la zonificación. Comisión regional de usos del borde costero Región de Coquimbo. Disponible en: <http://bcn.cl/2bk9m> (octubre 2019).

Zonas de caletas de pescadores fuera de zonas multiuso;
Zonas de **restricción y protección**;
Zonas de usos variables;
Zonas de relevancia ecológica;
Zonas de protección legal;
Zonas de pesca artesanal e industrial y ejercicio de la acuicultura.

A continuación, se define competencia exclusiva de la Comisión Regional de Usos del Borde Costero **Zona Preferentemente de Conservación de la Naturaleza** como:

Corresponde a zonas que presentan características naturales y/o ambientales especiales, muchas veces únicas en riqueza de biodiversidad, y que además presentan grados de fragilidad ambiental, por lo cual se **restringe la intervención antrópica con el objeto de permitir la protección y /o conservación del ecosistema o condiciones naturales del territorio**. Eventualmente, podrían asociarse usos turísticos o recreativos de baja carga, siendo estos usos secundarios a su objetivo principal; en ningún caso dichas actividades podrán contravenir el objetivo de protección de uno o más elementos del medio ambiente.

También, se define **Zona de Conservación de la Naturaleza** por intención de usos como:

Son aquellas zonas que en razón de sus características naturales, tanto físicas como de biodiversidad, deben ser reconocidos en forma especial con el fin de orientar su uso a la protección y/o al aprovechamiento adecuado y eficiente de los recursos naturales y su ambiente, con el objeto de asegurar su permanencia en el tiempo y su capacidad de regeneración.

Conjuntamente, define **zona de protección**:

Zonas que por de sus particulares características naturales y /o ambientales se debe prohibir el uso productivo o urbano. Su uso prioritario es la conservación y protección del ecosistema o condiciones naturales del territorio. Eventualmente, podrían asociarse usos turísticos o recreativos de baja carga, siendo estos usos secundarios a su objetivo principal que es la protección.

Zonas de Protección de la Naturaleza: son áreas en las cuales se permiten usos pero bajo ciertas restricciones, de forma de cumplir con requerimientos de conservación, es decir, permitir usos que no generen impactos que alteren el nivel de riesgo del área, por ejemplo: “uso controlado”.

Zonas de Protección Ecológica: corresponde a aquellas áreas que por su condición natural presentan un aporte importante para la conservación y /o protección de la biodiversidad, existiendo en estas áreas especies que se encuentren en algún estado de conservación según la legislación

vigente. Dado las condiciones de estas áreas no se permiten usos en ellas a fin de no poner en riesgo su valor en términos de biodiversidad y, por cual deben ser mantenidas en su estado natural.

Zonas Santuario de la Naturaleza: corresponde a todos aquellos sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios o investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado.

Zonas de Protección Legal: son áreas que están supeditadas a las normativas de protección que las declaran por lo cual tienen un carácter exclusivo, correspondiendo a algunas de las siguientes categorías: Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE), Santuarios de la Naturaleza, Lugares de Interés Científico y, en general, todas aquellas áreas que conforman Monumentos Naturales.

Zonas con Valor Paisajístico: Corresponde al entorno de playas, roqueríos, estuarios y miradores privilegiados (cimas), y que estén localizados en terrenos fiscales.

En la zonificación se establece el **Área de Restricción Ecológica Borde Costero**, donde se debe **prohibir el uso productivo o urbano**⁵:

...corresponde aquella franja de territorio costero en la cual se restringen los usos a fin de proteger los recursos costeros. Esta zona está constituida por islas, humedales costeros, **ecosistemas dunarios** y playas de mar. En general son sitios con características o pertenecientes a sitios Ramsar, o que presentan especies en condiciones de vulnerabilidad de acuerdo a la estrategia de biodiversidad.

Adicionalmente, y de acuerdo al académico de la Facultad de Ciencias del Mar de la Universidad Católica del Norte Manuel Berríos propone e indica⁶:

... **actualmente no existe en el marco legal una regulación específica sobre playas y dunas costeras**. Probablemente y a través de la Comisión Regional del Uso del Borde Costero (CRUBC), **se debiese establecer una reglamentación especial referente a un Plan de Manejo Costero Integrado** cuyo objetivo central sería **establecer las normativas sobre el manejo sustentable de las playas y médanos o dunas de la Región de Coquimbo**.

⁵ *Op.cit.* Zonificación de los usos del borde costero-Región de Coquimbo, pp. 16.

⁶ Diario el Día (11 de septiembre de 2015). Coquimbo: Experto recomienda plan de manejo costero integrado para recuperar playas y dunas. Disponible en: <http://bcn.cl/2bk9o> (octubre 2019).

3. Orden Ministerial N°2 del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina

La Gobernación Marítima regional, debe velar por el cumplimiento de la prohibición de ingreso y tránsito de vehículos por las arenas de playa, terrenos de playa, dunas costeras y demás bienes nacionales sometidos a la competencia del Ministerio de Defensa Nacional. En particular, la Orden Ministerial N° 2⁷ señala:

A la autoridad competente, velar por el estricto cumplimiento de ingreso y tránsito de vehículos por las arenas de playa, terrenos de playa, **dunas costeras**, y demás bienes nacionales sometidos a la competencia de este Ministerio.

En el cumplimiento de la Orden Ministerial, el Ministro de Medio Ambiente Marcelo Mena del gobierno de la Presidenta Bachelet declaró por la fiscalización sobre la **prohibición entrar con automóviles a la playa y dunas costeras** realizado en la playa de Ritoque⁸:

Es un patrimonio natural que debemos resguardar, porque existe una falta de conocimiento y conciencia de la ciudadanía en torno a esta prohibición –que rige no sólo en playas, sino también orillas de ríos, lagos y otros cursos de agua–, donde junto al riesgo de personas, también se pueden ver afectados ecosistemas importantes y especies endémicas que abundan en esta zona.

4. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y áreas protegidas

El SEIA corresponde a un procedimiento administrativo especial, destinado a valorar las alteraciones que ciertos proyectos o actividades tendrán sobre el medio ambiente, para efectos de autorizar o negar su ejecución. Sin embargo, no todos los ordenamientos de este instrumento de protección incorporan a los ecosistemas dunarios como un criterio de sometimiento expreso. Pese a esto, el uso del instrumento puede tener lugar a partir de vías indirectas.

A diferencia de otras referencias a ecosistemas de carácter general –por ejemplo, en materia de glaciares (artículo 11, letra d de la Ley N° 19.300⁹) – el SEIA no utiliza la expresión “dunas” o “ecosistemas dunarios” para determinar el sometimiento a la evaluación ambiental de un proyecto o actividad. A pesar de esto, ello no significa que el mecanismo no contemple (indirectamente) una protección ambiental de este ecosistema, en la medida que algunas de las actividades descritas en el artículo 10 se ejecuten en estos espacios. Un caso de aplicación es el de las **dunas declaradas sitios prioritarios para la conservación**. En tales casos, puede estimarse una protección ambiental indirecta

⁷ Orden Ministerial N°2 del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina (1998). Disponible en: <http://bcn.cl/2bk9q> (octubre 2019).

⁸ Ministerio de Medio Ambiente (17 de febrero de 2017). Con fiscalización en Ritoque el Ministerio del Medio Ambiente y la Gobernación marítima de Valparaíso dan inicio a la campaña playa sin huellas. Disponible en: <http://bcn.cl/2bk9r> (octubre 2019).

⁹ Ley N° 19.300 sobre bases generales del medio ambiente. Disponible en: <http://bcn.cl/259k3> (octubre 2019).

de dichas dunas, en la medida que el proyecto o la actividad que se pretenda ejecutar se realice en (o en una localización próxima a) una duna declarada como tal.

Algunos casos de constitución de dunas como sitios prioritarios para la conservación corresponden a los Campos Dunares de Con Con y las Dunas de Sto. Domingo de Lillo^{10,11}. No obstante, debe observarse que la aplicación del concepto de sitio prioritario para la conservación en materia de dunas supondrá una actividad de la Administración que declare la necesidad de protegerlas en cada caso concreto. La configuración del SEIA, por tanto, se opone a la existencia de un ecosistema de dunas protegido por naturaleza, siendo necesario ponderar en cada caso su relevancia o vulnerabilidad ecosistémica.

5. Áreas protegidas

A diferencia del SEIA, las áreas protegidas suponen una técnica de protección ambiental que limita su ámbito de aplicación a enclaves territoriales, considerados de manera integral. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) ha definido esta técnica como “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (artículo 2, inc. 2)”¹².

Existen diferentes áreas protegidas de incidencia, dependiendo de la clase de duna de que se trate en cada caso. Una de las figuras que ha sido utilizada para proteger estos espacios corresponde a los **santuarios de la naturaleza**. El artículo 31 de la Ley N° 17.288¹³, sobre monumentos nacionales 19, define dichos santuarios como:

...todos aquellos sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuyas conservaciones sean de interés para la ciencia o para el Estado.

En concreto, un caso de constitución de dunas como santuarios de la naturaleza corresponde al Decreto N° 481¹⁴ del Ministerio de Educación de 1994, que declara como tales dos sectores del campo dunar de la punta de Con con¹⁵. En virtud de esta declaración, dichos espacios dunares quedan bajo la custodia del Ministerio del Medio Ambiente, impidiéndose iniciar en ellos trabajos de construcción o excavación, o desarrollar otras actividades que pudiera alterar su estado natural, sin la autorización previa del Servicio (artículo 31, inciso 3° de la Ley N° 17.288).

¹⁰ Estrategia Nacional de Biodiversidad (2005). Disponible en: <http://bcn.cl/2bk9t> (octubre 2019).

¹¹ MMA (s/f). Dunas de Lillo. Disponible en: <http://bcn.cl/2bk9u> (octubre 2019).

¹² Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993). Artículo 2, inc. 2. Disponible en: <http://bcn.cl/2bk9v> (octubre 2019).

¹³ Ley N° 17.288 sobre monumentos nacionales. Disponible en: <http://bcn.cl/2623k> (octubre 2019).

¹⁴ Decreto N° 481/1994 Ministerio de Educación. Disponible en: <http://bcn.cl/2bk9z> (octubre 2019).

¹⁵ Campo dunar de Con con. Disponible en: <http://bcn.cl/2bka0> (octubre 2019).



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)