

BOLETIN° 1625-03

INFORME DE LA COMISION DE INTERESES MARITIMOS, PESCA Y ACUICULTURA recaído en el proyecto de ley que modifica el artículo 158 de la ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, para excluir a las zonas marítimas del Sistema de Areas Silvestres Protegidas del Estado.

Honorable Senado:

Esta Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto señalado en el epígrafe, en primer trámite constitucional e iniciado en moción del H. Senador señor Antonio Horvath.

A las sesiones en que la Comisión trató esta iniciativa de ley asistieron, además de sus miembros, el Director del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Almirante señor Ariel Rosas Mascaró; el Subdirector de esa Institución, Capitán de Navío señor Carlos Ruiz Artigas y el Capitán de Fragata señor Cristián Jahn. Concurrieron, también, el Jefe de la Unidad de Protección del Patrimonio Silvestre de Conaf, señor Pedro Araya y el asesor jurídico de ese Servicio, señor Franklin Parsos.

I.- Antecedentes Constitucionales y Legales.

1.- La Constitución Política establece el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza. Para cumplir esa obligación la ley puede disponer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades si su propósito es proteger el medio ambiente (artículo 19, N° 8).

A su turno, el artículo 19 N° 24 comprende, dentro de las materias que considera la función social de la propiedad, aquellas que se refieren a la conservación del patrimonio ambiental.

Por otra parte, asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica con tal que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional y se respeten las normas legales que las regulen.

2.- Para preservar el patrimonio ambiental, el legislador de la **ley N° 18.362** ha creado un sistema nacional de áreas silvestres protegidas, entendiendo por ellas los ambientes naturales terrestres o acuáticos pertenecientes al Estado que éste cautela y maneja para la consecución de los objetivos que fija la ley (artículo 2°).

Con el mismo propósito la ley N° 19.300 (sobre **Bases Generales del Medio Ambiente**) ha preceptuado que el Estado administrará un Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas, que incluirá parques y reservas marinas, con el objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental (artículo 34).

Agrega esta normativa que formarán parte de dichas áreas las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, embalses, cursos de agua, pantanos y otras humedades situados dentro de su perímetro.

A su turno, el D.S. N° 430, de 1991, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, texto refundido de la **Ley General de Pesca y Acuicultura**, establece las siguientes normas en lo que se refiere a esta materia:

- El artículo 3° (regula las facultades de conservación de los recursos hidrobiológicos) crea en su letra d) los parques marinos que son unidades ecológicas de interés para la ciencia o que sirven para cautelar la mantención y diversidad de especies hidrobiológicas.

- El artículo 158 excluye de toda actividad pesquera extractiva y de acuicultura a las zonas lacustres, fluviales y marítimas que integran el sistema nacional de áreas silvestres protegidas por el Estado de conformidad con la ley N° 18.362.

II.- Antecedentes de la moción

La iniciativa en estudio modifica el artículo 158 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, con el fn de permitir la pesca extractiva y la acuicultura en las zonas marítimas de las áreas silvestres protegidas, conservando empero tal prohibición en las zonas lacustres y fluviales que integran tales zonas.

Para fundamentar tal modificación, su autor expone las siguientes consideraciones:

Nuestro país tiene por su formación tricontinental un extenso litoral y dentro de éste una porción relevante para desarrollar actividades de acuicultura.

Parte importante del territorio del país integra el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas por el Estado, las cuales se encuentran bajo tuición de Conaf.

Las facultades de Conaf no alcanzan, sin embargo, el ambiente marino.

Añade que de ser necesaria una especial protección de esta área es indispensable crear y establecer los denominados Parques y Reservas Marinas.

Finalmente, manifiesta que la actividad de acuicultura es compatible con otras como el turismo y puede ser desarrollada en los espacios marítimos que rodean las áreas declaradas protegidas por el Estado, siempre que se cumpla con la exigencia de que sean áreas apropiadas (Artículo 67 de la Ley General de Pesca y Acuicultura).

III.- Observaciones de algunos de los Servicios Públicos con atribuciones en estas materias.

Con el fin de reunir mayores antecedentes sobre el sentido, alcance y consecuencias de esta iniciativa, la Comisión recabó el parecer de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante y el de la Corporación Nacional Forestal.

3.1.- La Dirección del Territorio Marítimo y Marina Mercante informó que la iniciativa tiene por objeto permitir actividades pesqueras extractivas y de acuicultura en los espacios marítimos que integran el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas

por el Estado, de conformidad con la ley N° 18.362. Sin embargo esta ley no ha entrado en vigor, por lo que no existe tal Sistema.

Todas las Areas Silvestres Protegidas se encuentran amparadas por las disposiciones de la denominada Ley de Bosques, que sólo abarca tierras fiscales y no espacios marítimos, fluviales o lacustres.

Empero, la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, dispone en su artículo 36 que formarán parte de las áreas protegidas (Sistema Nacional de Areas Protegidas del artículo 34 de la ley) las porciones de mar, terrenos de playa, playa de mar, lagunas, embalses, cursos de agua, pantanos y otras humedades situados dentro de su perímetro.

Contrariamente a la Ley de Pesca, la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente no contiene ninguna referencia al Sistema Nacional de Areas Protegidas de la ley N° 18.362, por lo que puede interpretarse que sus disposiciones son independientes de dicha ley.

En consecuencia, mientras no se cree un Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas, de conformidad con las facultades de la ley N° 19.300, las áreas marítimas, en cuanto al proyecto compete, no deben considerarse excluidas de las actividades pesqueras extractivas y de acuicultura al tenor literal del artículo 158 de la Ley de Pesca.

No obstante, concluyó, si los organismos pertinentes han interpretado de manera distinta la prohibición del artículo 158 de la Ley de Pesca, parece conveniente abrir tales espacios de mar a las actividades pesqueras y de acuicultura.

3.2.- En oportunidad posterior, la Comisión conoció el parecer de la Corporación Nacional Forestal (Conaf), entidad que formuló las siguientes observaciones:

Actualmente el artículo 158 de la ley N° 18.892, dispone que "las zonas lacustres, fluviales y marítimas que integren el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas por el Estado en conformidad con la ley N° 18.362, quedarán excluidas de toda actividad pesquera extractiva y de acuicultura".

Esta norma está relacionada con la Convención de Washington, como se conoce a la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, aprobada por D.S. N° 531 de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta normativa señala, en su artículo III, que las riquezas existentes en los Parques Nacionales no se explotarán con fines comerciales y prohíbe la captura y caza de las especies que allí habitan, salvo investigaciones científicas autorizadas.

En lo que respecta a las Reservas Nacionales, la Convención establece que en ellas se dará a la flora y a la fauna toda la protección compatible con los fines para los que son creadas estas reservas. En nuestro país ambas situaciones han sido implementadas para la protección de especies de flora y fauna con problemas de conservación.

La legislación chilena ha reafirmado en diversos cuerpos legales la conservación y preservación de las Areas Silvestres Protegidas. Así, el artículo 34 de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente señala que "El Estado administrará un Sistema Nacional de Areas 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 ley N° 18.362, que crea el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado, consigna entre los objetivos de dicho sistema el de mantener áreas de carácter único o representativas de la diversidad ecológica natural del país y el de mejorar los recursos de la flora y la fauna silvestres y los sistemas hidrobiológicos naturales. Específicamente prohíbe en su artículo 25, letra h): "intimidar, capturar, sacar o dar muerte a ejemplares de la fauna".

Por su parte, el D.S. N° 475, de 1994, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, establece la Política Nacional de Uso del Borde Costero del litoral de la República, cuerpo legal que clasifica dicho uso en cinco zonas, a saber:

a) Areas Reservadas para el Estado (áreas sobre las cuales el Estado o sus organismos se encuentran desarrollando proyectos específicos, o bien se estima necesario resguardar o reservar para proyectos futuros). Dentro de esta categoría se encuentran todas las Areas Silvestres Protegidas del Estado que colindan o tienen porciones de mar.

b) Areas para puertos y otras instalaciones portuarias de similar naturaleza.

c) Areas para industrias de construcción de naves.

d) Areas en las cuales existen asentamientos humanos y caletas de pescadores.

e) Areas para actividades industriales, económicas y de desarrollo, entre las que se ubican las áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura.

La precedente normativa ha separado claramente las áreas donde existen caletas de pescadores y áreas de acuicultura de aquellas destinadas a la protección de los recursos naturales.

De las disposiciones mencionadas se deduce que los Parques Nacionales son áreas de preservación y conservación de los ambientes naturales y de las especies de flora y fauna que habitan en ellos, tanto en los sectores terrestres como en los marinos.

Este concepto de protección se hace también extensivo a los Parques Marinos. La letra d) del artículo 3° de la ley N° 18.892 señala que éstos estarán destinados 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, no pudiendo efectuarse en ellos ninguna actividad, salvo las que se autoricen con propósitos de conservación, investigación o estudio.

La situación en relación con las Reservas Nacionales es distinta, pues es posible su utilización con especial cuidado de sus recursos naturales, según lo permiten la Convención de Washington y la ley N° 18.362.

La ley N° 18.892 define las Reservas Marinas (artículo 2°, N° 43) como áreas de resguardo de los recursos hidrobiológicos con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo, pudiendo efectuarse en ellas actividades extractivas por períodos transitorios.

Las actividades pesqueras extractivas, al modificar la composición biológica de los ecosistemas, pueden alterar los patrones de comportamiento de las

poblaciones y las cadenas tróficas, por lo que es necesario tomar los resguardos necesarios para su debida protección.

A1 terminar esta parte de su informe, la Conaf estima que no es posible constituir áreas aptas para la acuicultura en las aguas, tanto marinas como continentales, insertas en los Parques Nacionales.

La eliminación del concepto "marítimas", tal como lo propone la moción, implica que en los Parques Nacionales quedaría permitida la realización de actividades pesqueras extractivas y acuícolas, lo que contraviene los objetivos de dicha categoría, señalados en diversos cuerpos legales tales como la Convención Washington, la Ley N° 18.362, el D.L. N° 1.939 (artículos 15 y 21), la Ley N° 19.300 (artículos 34 y siguientes) y la misma ley N° 18.892.

En el caso específico de las porciones de mar de las Reservas Nacionales, debe tenerse presente el Decreto Supremo N° 475, de 1994, del Ministerio de Defensa Nacional ya citado, el cual separa claramente las áreas de actividades económicas de aquéllas destinadas a la protección de los recursos naturales.

La supresión del término "marítimas" en el artículo 158 de la ley N° 18.892, podría provocar un daño al patrimonio natural de Chile, que estaría en abierta oposición con las normas precitadas.

Por las consideraciones expuestas, concluyó en la necesidad de acotar debidamente la modificación propuesta, excluyendo de ella a los Parques Nacionales.

Discusión General y Particular

La Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, HH. Senadores señores Horvath, Mc Intyre y Ruiz De Giorgio, aprobó la idea de legislar en relación con esta iniciativa.

Igualmente, y con la misma unanimidad, acordó sustituir el texto de este proyecto de ley por otro que, subsanando las observaciones que formulara la Corporación Nacional Forestal, permite que en las zonas marítimas de las reservas nacionales y forestales del país se realicen actividades de acuicultura y pesca artesanal siempre que ellas se sometan a la normativa vigente y con previa consulta a los organismos con competencia en la materia.

La Comisión aprobó esta nueva redacción en el entendido de que ella permite compatibilizar el ejercicio legítimo de actividades económicas, como son la acuicultura y la pesca extractiva, al tiempo que se adoptan resguardos para preservar el patrimonio ambiental nacional.

También estimó innecesario mantener la mención que hace el texto actual a la ley N° 18.362, cuya vigencia está supeditada a que entre también en vigor la ley que crea la Corporación Nacional Forestal, lo que hasta la fecha no ha ocurrido. En concordancia con ello, sustituyó enteramente el artículo 158 por otro que, cual se ha dicho, autoriza actividades de acuicultura y pesca artesanal en las zonas marítimas de las reservas nacionales y forestales siempre que dichas actividades se ajusten a la normativa vigente y cuenten con previa consulta a los organismos competentes.

Posteriormente, la unanimidad de los miembros presentes de esta Comisión, HH. Senadores señores Martínez, Ruiz De Giorgio y Stange, confirmaron el acuerdo anterior con la sola enmienda de mantener como inciso primero del artículo 158 la

actual norma que prescribe que en las zonas lacustres, fluviales y marítimas que integran el sistema nacional de áreas silvestres protegidas quedan excluidas de actividades de pesca extractiva y de acuicultura; y consignar como inciso segundo de este artículo la norma de excepción que permite realizar dichas actividades sólo en las zonas marítimas de las reservas nacionales y forestales, en las condiciones que la misma norma prevé.

- - -

En consecuencia, el texto sustitutivo reproduce como inciso primero el actual artículo 158, suprimiendo la mención a la ley Nº 18.362, e introduce , en un nuevo inciso segundo, la norma de excepción ya referida.

-.-.-.-.-

A virtud de las consideraciones precedentes esta Comisión tiene a honra proponer a la aprobación del H. Senado la moción en informe, sustituida por el siguiente texto:

“Proyecto de ley:

Artículo único.- Sustitúyese el artículo 158 de la ley Nº 18.892, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado está contenido en el decreto supremo Nº 430, de 1991, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, y sus modificaciones posteriores, por el siguiente:

“Artículo 158.- Las zonas lacustres, fluviales y marítimas que integren el sistema nacional de áreas silvestres protegidas por el Estado quedarán excluidas de toda actividad pesquera extractiva y de acuicultura.

Excepcionalmente, en las zonas marítimas de las reservas nacionales y forestales se podrán realizar actividades de acuicultura, en los términos, limitaciones y condiciones previstas en el artículo 67 de esta ley. También podrán efectuarse actividades extractivas de pesca artesanal de conformidad con el Título IV de esta ley, previa consulta al o los organismos competentes.”.

-.-.-.-.-

Acordado en sesiones de 7 de julio de 1996, con asistencia de los HH. Senadores señores Mc Intyre (Presidente), Horvath, Lagos y Ruiz De Giorgio; 7 de agosto de 1996, con asistencia de los HH. Senadores señores Mc Intyre (Presidente), Horvath, Larre y Ruiz De Giorgio; 3 de septiembre de 1997, con asistencia de los HH. Senadores señores Mc Intyre (Presidente), Horvath y Ruiz De Giorgio, y 3 de junio de 1998, con asistencia de los HH. Senadores señores Martínez (Presidente), Horvath, Ruiz De Giorgio y Stange.

Sala de la Comisión, a 8 de junio de 1998.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario