

## ESTATUTO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DE LOS HUMEDALES

Los humedales son -según el Artículo 1 de la Convención de Ramsar- *“extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobre o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”*. Las turberas por su parte, son -según la definición de RAMSAR- *“humedales cuya superficie es una capa de turba, compuesta por material vegetal que se ha acumulado durante miles de años sin descomponerse del todo porque el ambiente está saturado de agua”*. Cabe destacar que -según la misma fuente- *“la mitad de los humedales del mundo son turberas”*. Por tanto, las turberas son un tipo particular de humedal y -por tanto- se les aplican todas las disposiciones legales aplicables a éstos.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

### Contacto

E-mail:

[atencionparlamentarios@bcn.cl](mailto:atencionparlamentarios@bcn.cl)

Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento ha sido elaborado para una Comisión Legislativa del Congreso Nacional. Tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por la naturaleza de la deliberación legislativa, y sus particulares requerimientos y plazos. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad”.

### Rafael Torres Muñoz

Es Licenciado en Biología (Universidad de Chile, 1981) y Master of Science (Universidad de California, 1989). Sus intereses de investigación son: Ciencias Básicas, Energía, Desarrollo Tecnológico.

E-mail: [rtorres@bcn.cl](mailto:rtorres@bcn.cl)

Tel.: (56) 32 226 3912

## Introducción

Este documento entrega información sobre la legislación nacional aplicable a los humedales (y por tanto a las turberas) existentes en nuestro país, así como legislación sobre el tema que se aplica en otros países, en respuesta a la consulta sobre la *“legislación comparada de otros países donde existan cuerpos de agua como las turberas, para ver como se regula una eventual intervención en ellos y como protegen”*, realizada por un parlamentario.

### I. Legislación nacional sobre humedales

Chile suscribió la Convención sobre los Humedales –o Convención de Ramsar- y la promulgó como Ley de la República mediante el Decreto Supremo N° 771 del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el año 1981. Desde entonces, y en especial desde inicios de la década de los años noventa, la Corporación Nacional Forestal (CONAF)<sup>1</sup> ha tenido una preocupación constante por los humedales del país y, en particular por aquellos presentes en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

Hasta el año 2005, CONAF cumplió el rol de Secretaría Técnica de la Convención de los Humedales en Chile. A partir de ese año y hasta la fecha, con la conformación del Comité Nacional de Humedales, CONAF ha ocupado la Secretaría Técnica de dicho Comité, el cual es coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente<sup>2</sup>.

#### 1. Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile.

Fue elaborada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) y publicada en diciembre de 2005<sup>3</sup>, en cumplimiento del compromiso de protección de los humedales, adquirido con la adhesión a la Convención Ramsar. En consecuencia, el

objetivo general de esta Estrategia fue promover la conservación de los humedales prioritarios de Chile y de sus funciones y beneficios en un marco de desarrollo sustentable.

En enero del año 2011 fue publicado por el Ministerio del Medio Ambiente, el Informe Final del Diseño del Inventario Nacional de Humedales y el Seguimiento Ambiental<sup>4</sup>; según él, la superficie total de humedales en Chile es de 1.986.167,58 hectáreas, ubicadas mayoritariamente en las regiones de Aysén y Magallanes. Además, el informe constató que: *“Sólo el 0.5% de los humedales del país se encuentran bajo áreas de protección y equivalen a 2.7% de las áreas protegidas”*<sup>5</sup>.

Además, el informe indicó que: *“... existe una presión permanente y creciente sobre los cuerpos y cursos de agua”* y que *“cualquier cambio en el uso del suelo altera inicialmente propiedades funcionales del ecosistema y posteriormente en propiedades estructurales”*.

### II. Marco jurídico internacional.

Aunque –por razones prácticas- suele concebirse la biósfera como un sistema global de ecosistemas, en realidad las interacciones entre dichos ecosistemas son de tal magnitud y complejidad que –en rigor- no debe olvidarse que son partes constituyentes de un ecosistema planetario. La hipótesis Gaia<sup>6</sup> tiene su origen precisamente en el número, profundidad y alcance de dichas interacciones.

Las medidas de protección grandes ecosistemas, por tanto, deben trascender las fronteras geopolíticas y para su aplicación se necesita el consenso internacional y la introducción de normativas especiales en las legislaciones de los países adherentes, en este caso particular, de Chile.

## 1. Convenciones internacionales con afectación de humedales incorporadas a la legislación chilena.

### a) Convención de Washington.

La “Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América” fue firmada en Washington, Estados Unidos, en 1940 y entró en vigencia en 1942 (la “Convención de Washington”). En esta convención se definieron: Parque Nacional<sup>7</sup>; Reserva Nacional<sup>8</sup>, Monumento Natural<sup>9</sup> y Reserva de Regiones Vírgenes<sup>10</sup>. En la ocasión, los estados parte acordaron declarar un régimen de protección para aquellas zonas que conformaran cada una de dichas categorías. Prohibiendo la explotación de sus riquezas naturales y la protección de su biodiversidad, mediante instrumentos legales *ad hoc*. Esta Convención fue suscrita por Chile el 12 de octubre de 1940, y promulgada por Decreto N° 531 de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En Chile se encuentran al menos 15 humedales en 36 Parques Nacionales; al menos 14 en 49 Reservas Nacionales; y 3 en 16 Monumentos Naturales<sup>11</sup>.

### b) La Convención Internacional sobre protección de humedales: Convención de Ramsar, Irán, 1971.

Dicha Convención fue acordada en Ramsar, Irán, el 3 de febrero de 1971 y entró en vigencia el 1 de diciembre de 1975, bajo la denominación de “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”<sup>12</sup>.

Sus pilares fundamentales son tres: (i) trabajar en pro del uso racional de todos los humedales del territorio; (ii) designar humedales idóneos para la lista de humedales de importancia internacional, y garantizar su manejo eficaz; y (iii)

cooperar en el plano internacional en materia de humedales transfronterizos, sistemas de humedales compartidos y especies compartidas.

Al 12 de noviembre de 2015, 169 países, entre los cuales se encuentra Chile, han suscrito a la Convención de Ramsar, y la lista de humedales de importancia internacional cuenta con 2.218 sitios protegidos, los que sumados alcanzan una superficie de 214.131.110,18 hectáreas.

## II. Derecho Comparado.

Annualmente, los países miembro de la Convención de Ramsar deben enviar un informe relativo al estado y los avances realizados en materia de protección de humedales, en el cual deben incluir el estado actual de sus humedales, su evolución respecto al trienio anterior y la regulación existente y proyectada en materia de protección de estos ecosistemas. Revisaremos a continuación la regulación de algunos de los países que tienen mayores superficies de sitios inscritos en la Lista de Ramsar, en orden decreciente.

Como se observara anteriormente, las turberas constituyen un 50% de los humedales en el mundo, es decir, las turberas son una clase particular de humedales, por tanto, toda la legislación sobre humedales es aplicable a las turberas.

### A. Regulación de Bolivia.

Bolivia cuenta con 11 humedales incluidos en la Lista de Ramsar, equivalentes a una superficie total de 14.842.405 hectáreas<sup>13</sup>.

### B. Regulación de Australia.

Australia, que cuenta con 65 humedales incluidos en la Lista de Ramsar, equivalentes a una superficie de 8.320.157 hectáreas<sup>14</sup>, desarrolló una regulación marco para humedales; tanto para aquellos incluidos en la Lista de Ramsar como para los no incluidos. Destaca el (Water Act de 2007), que

incluye el Plan sobre Cuencas (The Basin Plan de 2012), para la sustentabilidad en el uso sustentable de las aguas de las cuencas hidrográficas, satisfaciendo diversos acuerdos internacionales, entre ellos, la Convención de Ramsar<sup>15</sup>.

A nivel estatal, la normativa del estado de Victoria “*Victorian Waterway Management Strategy*” orientada a la protección de humedales, es una política integrada de manejo de ríos, humedales y estuarios de la región. Queensland, por su parte, elaboró un cuerpo regulatorio orientado a la protección. También existe regulación propia del estado de *Queensland*, cuyo foco principal es la protección de la Gran Barrera de Coral<sup>16</sup>.

### C. Regulación de Argentina.

Argentina cuenta con 21 humedales incluidos en la Lista de Ramsar, con una superficie total de 5.382.521 hectáreas<sup>17</sup>.

Aunque Argentina no cuenta con una Política Nacional de Humedales, la protección de éstos está parcialmente incluida en otras estrategias nacionales y procesos de planificación<sup>18</sup>. Actualmente, sin embargo, Argentina elabora de un Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos, orientado a promover la gestión integrada de los recursos hídricos entre todas las autoridades nacionales y federales con competencia en su administración.

### D. Regulación de la Unión Europea.

Incluidos en la Lista de Ramsar, son destacables los 43 humedales de Francia, con una superficie de 3.557.820 Há, y los 170 del Reino Unido, con una superficie de 1.278.923 Há<sup>19</sup>.

El año 2000 entró en vigencia la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea<sup>20</sup>, que establece un marco comunitario para política de aguas, y que tiene como objetivo la protección de las aguas interiores superficiales, de las aguas

subterráneas, de las aguas de transición, y de las aguas costeras, con la finalidad de “*alcanzar un buen estado de todas las aguas de la Unión Europea para 2015*”.

### E. Regulación de Estados Unidos.

En los Estados Unidos de América, se cuenta con 37 humedales incluidos en la Lista de Ramsar, con una superficie de 1.859.176 hectáreas<sup>21</sup>. A nivel federal, existen varias autoridades con competencia en la protección de humedales, entre las que se encuentran: el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos (U.S. Army Corps of Engineers) encargados de las aguas navegables y del suministro de agua; la Agencia para la Protección del Medioambiente (Environmental Protection Agency – EPA) que tiene competencia general en materia de protección de humedales; el Servicio de Pesca y Vida Silvestre (Fish and Wildlife Service – FWS) encargado de administrar los recursos pesqueros; la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (National Oceanic and Atmospheric Administration – NOAA) encargada de administrar los recursos costeros del país; y el Servicio de Conservación de Recursos Naturales (Natural Resources Conservation Service – NRCS) que se enfoca en humedales afectados por actividad agrícola.

La protección de los humedales en Estados Unidos requiere la participación de diferentes actores sociales, incluyendo la reglamentación federal y subvenciones oficiales, compras de terrenos por parte de Organizaciones No Gubernamentales, y donaciones voluntarias de humedales por parte de sus dueños<sup>22</sup>.

La *Clean Water Act* de 1977, ley federal que regula las descargas de sustancias contaminantes en las aguas de Estados Unidos, contiene secciones aplicables a los humedales, como la sección 404 (regula las descargas de materiales de excavaciones y rellenos)<sup>23</sup>.

El año 2010, solo 14 de los 50 estados (más un distrito federal) de Estados Unidos contaban con una reglamentación

especial de los humedales de agua dulce<sup>24</sup>, con alcances y efectividades muy heterogéneos.

## Referencias

- <sup>1</sup> “Conservación de Humedales”. Disponible en: <http://www.conaf.cl/parques-nacionales/conservacion-de-humedales/>. Junio 2017.
- <sup>2</sup> *Ibidem*.
- <sup>3</sup> COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile. Comisión Nacional Del Medio Ambiente. Disponible en: [http://www.sinia.cl/1292/articles-35208\\_recurso\\_1.pdf](http://www.sinia.cl/1292/articles-35208_recurso_1.pdf).
- <sup>4</sup> MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Diseño del inventario nacional de humedales y el seguimiento ambiental. Santiago de Chile. Centro de Ecología Aplicada Limitada. Ministerio de Medio Ambiente. Disponible en: [http://www.mma.gob.cl/1304/articles-50507\\_documento.pdf](http://www.mma.gob.cl/1304/articles-50507_documento.pdf). Junio 2017
- <sup>5</sup> MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Diseño del inventario nacional de humedales y el seguimiento ambiental. [En línea] Santiago de Chile. Centro de Ecología Aplicada Limitada. Ministerio de Medio Ambiente. Disponible en: [http://www.mma.gob.cl/1304/articles-50507\\_documento.pdf](http://www.mma.gob.cl/1304/articles-50507_documento.pdf). Junio 2017
- <sup>6</sup> La hipótesis Gaia propone que la Tierra toda, con sus componentes bióticos y abióticos, es *-per se-* un organismo.
- <sup>7</sup> El numeral 1 del artículo I de la Convención de Washington establece que: “*Se entenderá por PARQUES NACIONALES: Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial.*”
- <sup>8</sup> El numeral 2 del artículo I de la Convención de Washington establece que: “*Se entenderá por RESERVAS NACIONALES: 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.*”
- <sup>9</sup> El numeral 3 del artículo I de la Convención de Washington establece que: “*Se entenderá por MONUMENTOS NATURALES: Las regiones, los objetos o las especies vivas de los animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta. Los Monumentos Naturales se crean con el fin de conservar un objeto específico o una especie determinada de flora o fauna declarando una región, un objeto o una especie aislada, monumento natural inviolable excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o inspecciones gubernamentales.*”
- <sup>10</sup> El numeral 4 del artículo I de la Convención de Washington establece que: “*Se entenderá por RESERVAS DE REGIONES VÍRGENES: Una región administrada por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de motores y vedada a toda explotación comercial.*”
- <sup>11</sup> Información disponible en línea <http://www.conaf.cl/parques-nacionales/parques-de-chile/>. Junio 2017.
- <sup>12</sup> CONVENCION DE RAMSAR. Historia de la Convención de Ramsar. Disponible en: <http://www.ramsar.org/es/acerca-de/historia-de-la-convenci%C3%B3n-de-ramsar>. Junio 2017
- <sup>13</sup> SECRETARIA DE LA CONVENCION DE RAMSAR. La Lista de Humedales de Importancia Internacional, publicada el 2 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>. Junio 2017.
- <sup>14</sup> *Ibidem*.
- <sup>15</sup> COMMONWEALTH ENVIRONMENTAL WATER OFFICE DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, AUSTRALIA. National Report to Ramsar COP 12. Disponible en:

[http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/australias\\_national\\_report\\_2014\\_section\\_1-3\\_v1.pdf](http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/australias_national_report_2014_section_1-3_v1.pdf). Junio 2017.

<sup>16</sup> *Ibídem*

<sup>17</sup> *Op.Cit.* “La Lista de Humedales de Importancia Internacional”

<sup>18</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Informe Nacional a la COP12 de Ramsar. Disponible en: [http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/2014/national-reports/COP12/cop12\\_nr\\_argentina.pdf](http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/2014/national-reports/COP12/cop12_nr_argentina.pdf) . Junio 2017.

<sup>19</sup> SECRETARIA DE LA CONVENCION DE RAMSAR. La Lista de Humedales de Importancia Internacional 16 de abril de 2015. [En línea] Gland, Suiza. Secretaría de la Convención de Ramsar. Disponible en: [http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist\\_0.pdf](http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist_0.pdf) Junio 2017.

<sup>20</sup> UNIÓN EUROPEA. Directiva 2000/60/CE Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1434496505790&uri=URISERV:l28002b> Junio 2017.

<sup>21</sup> *Op.Cit.* “La Lista de Humedales de Importancia Internacional”.

<sup>22</sup> SECRETARIA DE LA CONVENCION DE RAMSAR. Manual de la Convención de Ramsar N° 11: El Manejo de las aguas subterráneas, 4a edición. Gland, Suiza. Secretaría de la Convención de Ramsar. Disponible en: <http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-11sp.pdf>.

<sup>23</sup> Clean Water Act, section 404. ESTADOS UNIDOS. Disponible en: <https://www.epa.gov/cwa-404/clean-water-act-section-404>. Junio 2017.

<sup>24</sup> *Op.Cit.* “El Manejo de las aguas subterráneas”.