

LAS CAUSAS DEL CONFLICTO POR LA CENTRAL TERMOELÉCTRICA DE BARRANCONES EN PUNTA DE CHOROS¹

*Dominique Hervé*²

La aprobación ambiental en 2010 del Proyecto de la Central Termoeléctrica de Barrancones en Punta de Choros deja en evidencia la debilidad de algunos instrumentos de protección del medio ambiente contenidos en nuestro ordenamiento jurídico. En particular, este trabajo aborda dos causas directas del conflicto. En primer lugar, se centra en la ausencia efectiva de planificación territorial en la zona de influencia del proyecto, para lo cual analiza el instrumento de la Zonificación del Borde Costero. En segundo lugar, se refiere a la debilidad del sistema de áreas protegidas en Chile.

1. Introducción

La batalla por la protección del borde costero y el establecimiento de áreas marinas protegidas en Chile tiene una larga historia. Desde que Juan Carlos Castilla escribiera, en 1986, su artículo pionero³ denunciando el escaso avance en la protección de los ecosistemas marinos en el país, transcurrieron casi veinte años hasta la creación, en 2003, del primer –y, hasta hace

¹ Este trabajo ha tomado algunos antecedentes obtenidos en la investigación desarrollada por Astrid Francke para su Seminario de Tesis en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, titulado “Centrales termoeléctricas en el borde costero, Casos de las centrales termoeléctrica de Ventanas, V Región y proyectos de centrales termoeléctricas en el sector de Punta de Choros, IV Región” (marzo-septiembre de 2009). La autora de este artículo fue su profesora guía.

² Abogada (Universidad de Chile), Master en Derecho Ambiental (University College London), profesora e investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

³ Castilla, J.C., “¿Sigue existiendo la necesidad de establecer parques y reservas marinas en Chile?”, en *Revista Ambiente y Desarrollo*, 2, 1986, pp. 53-63.

muy poco, único– Parque Marino en Chile.⁴ Desde entonces, han existido diversos actos concretos de las autoridades nacionales para la protección de los ecosistemas marinos,⁵ sin perjuicio de lo cual –como se verá en este trabajo–, aún existe una escasa valorización de este tipo de hábitats, incluso en los casos en que son aplicables instrumentos jurídicos que promueven su protección.

En el caso particular del territorio que conforma la Reserva Nacional “Pinguino de Humboldt”⁶ –zona potencialmente afectada por el proyecto de la central termoeléctrica de Barrancones– solo a partir de 1992 se publican antecedentes que confirman que se trata de un área marina de características singulares que requiere de protección oficial⁷ y que permiten, recién en 2005, el establecimiento de la Reserva Marina Isla Choros-Damas.⁸

De manera paralela y complementaria al establecimiento de la Reserva Marina Isla Choros-Damas, en 2005 se dictó la Zonificación del Borde Costero de la Región de Coquimbo.⁹ Tal instrumento establece usos preferentes para los diversos espacios que conforman el litoral del país, incorporando de manera la conservación y protección ambiental. Precisamente, tal es el uso que la Zonificación aprobada reconoce para la zona donde se emplazaría el proyecto Barrancones.

Por lo tanto, el área de influencia de la central Barrancones era un territorio especialmente protegido por dos tipos de instrumentos jurídicos: aquel aplicable a la planificación del uso del borde costero –la zonificación– y uno destinado a la protección de los ecosistemas marinos en Chile: la reserva ma-

4 Se trata del DS N° 276 de 2003 del Ministerio de Defensa Nacional que Declara Área Marina y Costera Protegida “Francisco Coloane” un sector del Estrecho de Magallanes y Fiordos adyacentes a la Isla Carlos III y Crea Parque Marino que indica, en la Provincia de Magallanes, XII Región de Magallanes y de la Antártica chilena. Cabe destacar que el 30 de septiembre de 2010 se dicta el DS N° 235 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que crea el Parque Marino “Hotu Motiro Hiva” en la comuna de Isla de Pascua, V Región de Valparaíso (isla Salas y Gómez).

5 Por ejemplo, en el año 2005 se declaran dos Áreas Marinas y Costeras protegidas: “Lafken-Mapu-Lahual” en la costa de Osorno, X Región de Los Lagos, entre Punta Tiburón y Punta Lobería y terrenos de playa fiscales de la Isla Hueyellhue (DS N° 517 de 2005 del Ministerio de Defensa Nacional) y un sector del borde costero en Las Cruces, Comuna de El Tabo, Provincia de San Antonio, V Región de Valparaíso (DS N° 107 de 2005 del Ministerio de Defensa Nacional).

6 DS N° 4 de 1990 del Ministerio de Minería que Crea la Reserva Nacional “Pinguino de Humboldt” en terrenos fiscales de la III y IV Región y la Declara Lugar de Interés Científico.

7 Lescauwat, A.C. y Vilina, Y.A., “Preliminary Report: State of Marine Protected Areas on the Southeast Pacific”, *IV World Congress of National Parks and Protected Areas*, 1992.

8 DS N° 151 de 2005 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Declara Reserva Marina Espacio Marítimo en torno a Isla Choros e Isla Damas, IV Región.

9 DS N° 518 de 2005 del Ministerio de Defensa Nacional.

rina. Sin embargo, de poco o nada sirvieron tales antecedentes al momento de autorizarse el proyecto por parte de la autoridad ambiental.¹⁰

El objetivo de este artículo es analizar por qué la existencia de estos instrumentos jurídicos de protección no fue suficiente para evitar el conflicto originado durante la evaluación ambiental del proyecto Barrancones. Para ello, abordaremos una exposición de los hechos que dieron lugar al conflicto (2) y de las características de la zona afectada (3). Luego se analizarán las particularidades de la Zonificación del Borde Costero como instrumento de planificación territorial (4) y de la Reserva Marina como categoría jurídica de protección ambiental (5). Finalmente, propondremos algunos comentarios y conclusiones (6).

2. Los hechos que dieron lugar al conflicto

El proyecto “Central Térmica Barrancones” de propiedad de la empresa Central Térmica Barrancones S.A. (y esta, a su vez, de la empresa multinacional Suez Energy), ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en diciembre de 2007.¹¹ En abril del 2008, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) de la Región de Coquimbo emitió el primer Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y Ampliaciones (ICSARA) que fue respondido por el titular del proyecto en julio del mismo año, mediante una Adenda al EIA.¹² En el transcurso de los siguientes dos años la autoridad emitió dos nuevos ICSARA, presentando el titular su última y tercera Adenda en julio de 2010. Inmediatamente después, en agosto, se emitió por parte de la autoridad ambiental el Informe Consolidado de Evaluación Ambiental (ICE) y, el 24 de ese mismo mes, la Comisión Regional del Medio Ambiente de Coquimbo aprobó el proyecto por mayoría. El 7 de septiembre de 2010, luego –y a pesar– de la ocurrencia de los hechos que más adelante se relatan, se dictó la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que autoriza el proyecto.¹³

¹⁰ Cabe señalar que existe otro aspecto relevante en el análisis de las causas de este conflicto ambiental: la naturaleza del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y de la institucionalidad a cargo de su aplicación. Sin embargo, este trabajo no se referirá a ese tema.

¹¹ <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=2614336> (21 de marzo de 2011).

¹² Se entiende por “adenda” al documento que presenta el titular en respuesta a las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones solicitadas por la autoridad en el curso de la evaluación ambiental de un proyecto.

¹³ Resolución Exenta N° 098/2010 de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Coquimbo.

La localización del proyecto, de acuerdo con el EIA, correspondía a la zona costera de la Región de Coquimbo, Provincia de Elqui, Comuna de la Higuera, a 5,5 km al norte de la localidad de Chungungo y a aproximadamente 60 km al norte de La Serena. Su objetivo era proveer de electricidad al Sistema Interconectado Central (SIC) con “el fin de satisfacer el aumento de la demanda de energía eléctrica que está creciendo aproximadamente 400 MW al año”.¹⁴ Adicionalmente, señalaba el EIA, “se espera que la zona del Norte Chico [donde se interconectaría el proyecto] crezca a tasas más altas que el resto del sistema, debido a que al aumento de la demanda de los clientes residenciales y comerciales se agregaría la materialización de nuevos proyectos industriales y mineros de gran envergadura”. El uso de carbón como combustible permitiría, también según el EIA,

aumentar la seguridad de suministro eléctrico en el Sistema Interconectado Central (SIC), actualmente muy ajustado debido a la falta de gas natural desde Argentina. El uso de este combustible potenciará la diversificación de la matriz energética del sistema ya que el carbón es un combustible con amplia disponibilidad en los mercados mundiales, disminuyendo así los efectos de las limitaciones en el suministro de otro tipo de combustibles como el gas natural, y de la variabilidad hidrológica asociada a la generación hidráulica.¹⁵

En definitiva, el proyecto consistía en “la construcción y operación de tres unidades de generación térmica, provistas con calderas del tipo combustible pulverizado (PC), de 180 MW brutos cada una, que utilizarían carbón como combustible principal; de una turbina a gas de respaldo de 25,5 MW de potencia nominal máxima que utilizaría petróleo Diesel como combustible; de un Puerto de Descarga de Insumos para la Central; un Depósito de Cenizas y Escorias; y toda la infraestructura necesaria para el funcionamiento de las unidades generadoras”.¹⁶

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto estuvo marcado por la controversia surgida entre la sociedad civil –que actuó a través de diversas organizaciones no gubernamentales–, el titular del proyecto

¹⁴ <http://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=2614336> (21 de marzo de 2011).

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

y las autoridades sectoriales a las que correspondía pronunciarse acerca de la viabilidad del proyecto en el marco del SEIA. La mayoría de esas autoridades se pronunció finalmente a favor del proyecto, sin perjuicio que algunas hubieran solicitado reiteradamente que se presentara cierta información que el titular nunca presentó.¹⁷ Solo la Gobernación Marítima y la Municipalidad de la Higuera se pronunciaron consistentemente en contra de la autorización ambiental; la primera, en ejercicio de su competencia relativa a la protección del medio marino y, la segunda, en ejercicio de sus funciones legales para satisfacer las necesidades de la comuna.¹⁸ Ambos pronunciamientos se fundamentaron principalmente en la rica biodiversidad del área de emplazamiento del proyecto, considerando, por lo tanto, que el lugar no era el apropiado.¹⁹

La decisión final de la autoridad ambiental de aprobar el proyecto provocó un amplio rechazo a nivel nacional, generándose diversas convocatorias a marchas ciudadanas a lo largo de todo el país.²⁰ Esta situación dio lugar a la ya conocida reacción del Presidente de la República Sebastián Piñera, quien el 25 de agosto anunció que la Central Termoeléctrica Barrancones debería cambiar su ubicación.²¹

Con posterioridad a este anuncio, sin embargo, Suez Energy anunció que abortaría la construcción de la termoeléctrica Barrancones debido a que no consideró viable la relocalización de la central.²²

Cabe señalar que, solo en noviembre de 2010, se cerró el proceso de evaluación ambiental con la presentación de la renuncia, por parte de la empresa, a los derechos y obligaciones que la RCA establecía y con la aceptación de la misma por parte de la COREMA.²³

17 OCEANA, Informe en Derecho acerca del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental del Proyecto “Central Térmica Barrancones”, solicitado a la Corporación de Interés Público, agosto 2010, disponible en http://na.oceana.org/sites/default/files/INFORME_JURÍDICO_BARRANCONES_DEFINITIVO_OCEANA.pdf (22 de marzo de 2011).

18 *Ibíd.*

19 *Ibíd.*

20 *La Nación*, “Aprueban termoeléctrica en Punta de Choros”, 25 de agosto de 2010, www.lanacion.cl/aprueban-termoeléctrica-en-punta-de-choros/noticias/2010-08-24/234833.html (24 de marzo de 2011).

21 *La Nación*, “Central Termoeléctrica Barrancones no se construirá en Punta de Choros”, 26 de agosto de 2010, www.lanacion.cl/central-termoeléctrica-barrancones-no-se-construira.en-punta-de-choros/noticias/2010-08-26/113013.html (24 de marzo de 2011).

22 *Cooperativa.cl*, “Empresa Suez Energy abortó construcción de termoeléctrica”, 27 de agosto de 2010, http://www.cooperativa.cl/empresa-suez-energy-aborto-construccion-de-termoeléctrica/prontus_nots/2010-08-27/100608.html (25 de marzo de 2011).

23 *Elobservatodo.cl*, “Corema recibe formalmente renuncia de Suez Energy a Barrancones”, 4 de

3. La zona del conflicto

El proyecto “Central Térmica Barrancones” se localizó en la comuna de la Higuera, ubicada en la Provincia de Elqui, IV Región de Coquimbo. En esta comuna se encuentra la Reserva Nacional “Pingüinos de Humboldt”, conformada por tres islas: Damas y Choros, en el límite norte de la IV Región, y Chañaral, en el límite sur de la III Región.²⁴ La zona es reconocida por su importante biodiversidad, dentro de la cual destaca el pingüino de Humboldt, animal que le da el nombre a la Reserva Nacional. También se encuentran, entre otras especies animales, lobos marinos, chungungos y delfines nariz de botella. Además, en el verano es posible observar especies de paso por las islas tales como toninas, albatros, cormoranes y ballenas.²⁵ A su vez, esta zona se encuentra protegida como Reserva Marina “Isla Choros-Damas”, la cual comprende “la columna de agua, fondo de mar y rocas contenidas en el polígono resultante de la proyección circular con radio de una milla náutica proyectados a partir de los puntos de la línea de costa e islotes que se indican a continuación y las respectivas playas que circunscriben el perímetro de la Isla Damas.”²⁶

Fue en este contexto geográfico y de protección que se dio la disputa entre un grupo de centrales termoeléctricas –entre ellas, Barrancones– y una parte de la sociedad nacional, incluyendo a científicos, ambientalistas y gente de la zona. Cabe señalar que, junto con el proyecto de Barrancones, existían en el área otros cuatro proyectos energéticos: una central eólica y tres centrales termoeléctricas. Estas últimas eran: Farellones, de 800 MW;²⁷ Cruz Grande, de 300 MW;²⁸ y Punta Colorada, de

noviembre de 2010, <http://www.elobservatodo.cl/noticia/sociedad/corema-recibe-formalmente-renuncia-de-suez-energy-barrancones> (25 de marzo de 2011). La Resolución de desistimiento fue dictada por la COREMA de Coquimbo con fecha 22 de noviembre de 2010.

24 DS N° 4 de 1990.

25 Información disponible en: <http://www.gochile.cl/spa/Guide/ChileNationalParks/PinguinodeHumboldt/Pinguino-de-Humboldt-1.asp>, (28 de marzo de 2011).

26 DS N° 151 de 2005 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Declara Reserva Marina Espacio Marítimo en torno a Isla Choros e Isla Damas, IV Región.

27 Este proyecto ingresó al SEIA en septiembre de 2007 y fue desistido por el titular en noviembre de 2008. Información obtenida de la página web del SEIA. http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2393195 (29 de marzo de 2011).

28 Este proyecto ingresó al SEIA en junio de 2008 y fue desistido por su titular en marzo de 2011. Información obtenida de la página web del SEIA. http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2927033 (29 de marzo de 2011).

32,6 MW.²⁹ Todas se localizaban en la misma comuna de La Higuera, pretendiendo, en los hechos, transformar a esa zona en una región generadora de energía.

La actividad de generación térmica de energía constituye una actividad contaminante –en particular, debido a las emisiones atmosféricas y al impacto sobre el medio ambiente marino–, lo que exige, más allá de la evaluación de los impactos ambientales específicos de la actividad, una planificación y ordenamiento efectivo del territorio que podría verse afectado por tales proyectos energéticos. En este trabajo se sostiene que, precisamente, la debilidad de este ordenamiento territorial y de los instrumentos de protección de la biodiversidad existentes fueron las causas del conflicto en Punta de Choros. En efecto, la decisión de ubicar la Central Barrancones en ese lugar geográfico seguramente obedeció a criterios propios del titular del proyecto, no a una planificación territorial que considera, dentro de sus objetivos, la protección ambiental.

Los criterios del titular de un proyecto como este, dicen relación con los requisitos necesarios para el funcionamiento de una central termoeléctrica. En primer lugar, una central requiere de combustible, que puede ser petróleo, carbón o gas natural. En el caso particular de las centrales termoeléctricas ubicadas en el borde costero, el combustible es generalmente abastecido por vía marítima. Debido a esto, una central termoeléctrica ubicada en el borde costero deberá construir un puerto o, en su defecto, utilizar uno ya instalado. Esto limita las opciones para situar una central ya que, en el caso de construir su propio puerto, deberá contar con una bahía, requisito geográfico fundamental para ello. De lo contrario, deberá situarse en un sector cercano a un puerto ya instalado.

En segundo lugar, es fundamental al momento de instalar una central termoeléctrica tener cerca una fuente importante de agua para su sistema de enfriamiento. Es por esto que las centrales se instalan en el borde costero o al borde de un río de caudal importante: debido a la gran cantidad de agua que succionan para introducirlas al sistema de enfriamiento. En general, las centrales prefieren usar agua de mar debido a su disponibilidad casi ilimitada y, por ello, se sitúan finalmente en el borde costero. La succión de agua de mar

²⁹ Este proyecto ingresó al SEIA mediante una Declaración de Impacto Ambiental en marzo de 2007 y fue aprobado por Resolución de Calificación Ambiental N° 111 de fecha 20 de junio de 2007. Información disponible en: http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2046726 (29 de marzo de 2011).

implica, a su vez, la posterior descarga en el mar de agua con mayor temperatura a la del medio receptor. Esto genera impactos ambientales relevantes que, además de afectar a la biodiversidad de la zona, impactan a otras actividades económicas, como la pesca artesanal.

De este modo, los criterios que el titular de un proyecto tendrá en cuenta al momento de decidir la localización de una central serán aquellos funcionales al desarrollo de su propia actividad. Esto no reviste ninguna novedad ni es objeto de crítica alguna. A quien corresponde incorporar en la decisión final otros criterios –tales como la protección del medio ambiente, el desarrollo de otras actividades económicas en la zona y la existencia de usos alternativos para el borde costero– es a la autoridad. Tal es el objetivo que debiera cumplir un ordenamiento territorial efectivo.

Finalmente, para completar el análisis de las características de la zona afectada por el proyecto de la Central Barrancones, se debe destacar la existencia de los siguientes instrumentos jurídicos aplicables en el lugar y vigentes a la época de aprobarse el proyecto por la autoridad ambiental.

3.1. La Zonificación del Borde Costero de la Región de Coquimbo. La Comuna de la Higuera.

En el caso que aquí nos ocupa se debe destacar que se aplica al territorio de la comuna de la Higuera la Zonificación del Borde Costero para la Región de Coquimbo.³⁰

La Memoria Explicativa de la Zonificación del Borde Costero de la Región de Coquimbo se refiere en variadas ocasiones a la localidad de Chungungo –comuna de la Higuera–, estableciendo diferentes usos para la respectiva localidad. Los usos señalados por la Zonificación son: (1) Área de Extracción de Recursos Bentónicos, (2) Caleta Pesquera y (3) Turismo y Recreación.³¹ El sector en cuestión no es referido en la zonificación como zona industrial, salvo si se considera la actividad industrial de bajo impacto representada por el turismo. A su vez, se indica que el sector poniente de la zona costera de la comuna de La Higuera constituye una zona de interés ecológico. Se trata, por lo tanto, de una zona cuyos usos preferentes están dados por el turismo, recreación y pesca artesanal. De acuerdo con esta planificación del uso del

³⁰ DS N° 518/2005 del Ministerio de Defensa Nacional.

³¹ Comisión Regional De Usos Del Borde Costero Región De Coquimbo, Memoria Explicativa de la Zonificación, Región de Coquimbo, pp. 19-25, Disponible en: http://www.bordecostero.cl/documentos/documento_final_zonificacion_iv_region.pdf, (30 de marzo de 2011).

suelo, cualquier actividad o proyecto debería respetar, y no interferir, en estos usos que son preferenciales en el lugar.

3.2. La Reserva Marina Isla Choros-Isla Damas.

La declaración de la Reserva Marina de Punta de Choros³² se basa en la necesidad de conservar la estructura de las comunidades marinas costeras de las islas Choros y Damas por su valor ambiental, y las poblaciones de los recursos hidrobiológicos de interés para la pesca artesanal. De acuerdo con el decreto que la establece, el objeto de la reserva marina es conservar y proteger los ambientes representativos del sistema insular constituido por Isla Choros e Isla Damas, asegurando el equilibrio y la continuidad de los procesos bio-ecológicos a través del manejo y uso sustentable de la biodiversidad y el patrimonio natural. Las actividades que se realicen al interior de la reserva deberán sujetarse a las normas de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), así como a las medidas específicas que se resuelvan por la Subsecretaría de Pesca.

4. La Zonificación del Borde Costero como instrumento de planificación territorial

La Asociación Americana de Planificación define “planificación” como un proceso comprensivo, coordinado y continuo cuyo objetivo es ayudar a quienes toman las decisiones, ya sean públicas o privadas, a llegar a decisiones que promuevan el bien común de la sociedad.³³ Dentro de los principales objetivos de interés público que comprende la planificación se identifican, al menos, los siguientes: salud, seguridad, conservación de los recursos naturales, calidad ambiental y equidad social. La planificación del uso del suelo es un elemento esencial de la planificación, ya que se interrelaciona con todos los objetivos mencionados.

Es posible distinguir entre ordenamiento, planificación y gestión territorial.³⁴ El ordenamiento territorial se refiere “a los objetivos y directrices, o sea al desarrollo de las líneas principales de planificación y los instrumentos que

³² DS N° 151 de 2005 del Ministerio de Economía.

³³ Arnold, C.A., “Land Use Regulation and Environmental Justice”, en *ELR Environmental Law Reporter*, 30, 2000 p.104.

³⁴ Andrade, B., Arenas, F. y Guijón, R., “Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, 2008, p. 25.

sirven para ello”.³⁵ La planificación territorial, por su parte, implica el desarrollo de planes y medidas para la implementación de aquellos objetivos y directrices; la gestión territorial apunta al rol que tiene la autoridad administrativa para dictar, modificar o revocar permisos específicos para el uso del suelo en un lugar determinado.³⁶

En el ordenamiento jurídico chileno, la forma de hacer efectiva la planificación del uso del suelo es a través de los llamados “Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)”, establecidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza (OGUC)³⁷. Existen diversos IPT, cada uno con diferentes ámbitos de extensión territorial: nacional, regional, intercomunal y comunal.³⁸ Se reconoce la planificación urbana en el ámbito nacional (aunque, en la práctica, nunca se ha aprobado), regional (planes regionales de desarrollo urbano), intercomunal (Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano) y comunal (Plan Regulador Comunal). Se establece la prevalencia de los instrumentos de mayor nivel, por lo que lo dispuesto en un plan intercomunal prima sobre el plan comunal.³⁹ Este punto tiene gran relevancia puesto que instrumentos tales como los planes reguladores comunales, que por su origen y por los actores que intervienen en su elaboración, tienen un marcado acento local –lo que genera expectativas de descentralización y mayor democracia–, pueden verse afectados por lo que se disponga a nivel central (a través de la OGUC) o incluso a nivel intercomunal. Esta primacía de lo central por sobre lo local es una característica clave del marco jurídico del ordenamiento territorial en Chile y constituye una de las causas de los conflictos socio-ambientales por el uso del territorio.

Asimismo, hay que destacar que el ordenamiento territorial en Chile ha obedecido principalmente a objetivos urbanísticos, es decir, busca establecer los diversos usos del suelo en una zona urbana. Excepcionalmente se aplican los IPT al suelo rural, ya sea a través de los planes reguladores intercomunales que incluyen zonas rurales (entre zonas urbanas incluidas en el plan) o

35 Ibid.

36 Ibid.

37 DFL N° 458 de 1976 (modificado por última vez mediante Ley N° 20.218 de 2007) y DS N° 47 de 1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (modificado por última vez mediante DS N° 143 de 2007).

38 Artículo 28, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

39 Al respecto ver: Cordero, E., “El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXIX, pp. 269-298.

a través del instrumento que permite el cambio de uso del suelo fuera de los límites urbanos.

Esta situación genera un vacío regulatorio en materia de uso del suelo que, en la práctica, se llena con las legislaciones sectoriales respectivas. Dicho de otra manera, debido a que el ordenamiento jurídico nacional reconoce, además de las competencias regulatorias sobre el uso del suelo, una serie de competencias sectoriales respecto del uso de determinados recursos, en aquellos casos donde no hay norma del uso del suelo se aplica la normativa sectorial del recurso respectivo. Además, esta situación produce que, incluso donde sí existe una norma de uso de suelo, se genere una superposición de competencias y normativas aplicables respecto de un mismo recurso. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, respecto al uso de las costas y de las playas, recursos cuyo uso implica definiciones en materia de uso del suelo. Habitualmente, esta situación ha generado que las decisiones sean adoptadas por la autoridad sectorial sin tener presente la multiplicidad de usos que compiten dentro de una misma zona. De ahí que se sostenga que el ordenamiento territorial nacional se ha visto afectado por “las tensiones derivadas de la presión concurrente sobre un mismo territorio de distintos usos y competencias de los órganos públicos”.⁴⁰

Debido a la ausencia de regulación en materia de planificación del uso de los recursos del borde costero, se dictó en 1994 la “Política Nacional del Uso del Borde Costero (PNUBC)”.⁴¹ De acuerdo con esta normativa, se entiende por borde costero “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”. Los objetivos generales de la Política incluyen, entre otros, el propender a una adecuada consideración de la realidad geográfica de cada uno de los sectores o áreas del litoral, que en algunos casos condicionan en forma determinante usos específicos –como es el caso de las bahías naturales, proximidad a centros poblados, condiciones meteorológicas locales, accesos, etc.–; propender a una adecuada compatibilización de las múltiples actividades que se realizan o puedan realizarse en el borde costero; posibilitar y orientar el desarrollo equilibrado de las diferentes actividades,

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 271.

⁴¹ DS N° 475 de 1994 del Ministerio de Defensa Nacional, publicado en el Diario Oficial con fecha 11 de enero de 1995.

desde una perspectiva nacional, acorde con los intereses regionales, locales y sectoriales; y contribuir a la identificación de las perspectivas y proyecciones futuras de cada una de las actividades que precisen ser ejecutadas en los espacios territoriales que conforman el borde costero, para evitar su uso inadecuado o inconveniente, tomando en consideración que éste constituye un recurso limitado.

Consecuente con lo anterior, constituyen objetivos específicos de la PNUBC los que a continuación se mencionan:⁴²

- 1.- Determinar los diferentes objetivos y propósitos específicos posibles, para las diversas áreas del litoral.
 - 2.- Identificar los planes y proyectos de los distintos organismos del Estado, que afecten al Borde Costero.
 - 3.- Procurar la compatibilización de todos los usos posibles del Borde Costero, en las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, maximizando su racional utilización, precaviendo posibles requerimientos futuros y tomando en cuenta la realidad actual del uso del mismo.
 - 4.- Posibilitar la realización de inversiones, el desarrollo de proyectos públicos y privados, bajo reglas predeterminadas, que permitan su concreción.
 - 5.- Proponer los usos preferentes del Borde Costero.
- Los usos preferentes específicos se determinarán teniendo en consideración factores geográficos, naturales, recursos existentes, planes de desarrollo, centros poblados próximos o aledaños, definiciones de usos ya establecidos por organismos competentes [...]

Por lo tanto, aun cuando la PNUBC no utiliza expresamente la palabra “planificación” dentro de sus objetivos, se puede afirmar que el objeto de la Política es incorporar, en la toma de decisiones respecto del uso del borde costero, todos aquellos antecedentes relevantes para abordar una gestión integrada y con proyección de largo plazo de este espacio del territorio.

Cabe señalar, sin embargo, que el ámbito territorial al que se aplica la PNUBC es bastante limitado, puesto que comprende por regla general solo

42 Artículo 1, IV del DS 475/94.

el territorio existente desde el mar territorial hasta la línea de más alta marea de la playa de mar, extendiéndose excepcionalmente, cuando se encuentra al lado de terrenos fiscales, 80 metros más allá. Cuando la playa de mar se encuentra frente a terrenos privados, no existe espacio para la planificación terrestre. De aquí que algunos autores distinguen entre dos conceptos: borde costero y zona costera. El borde costero es un concepto jurídico definido en la PNUBC y utilizado para la gestión del territorio costero. La zona costera, en cambio, “es un concepto científico-técnico, que sin establecer un área claramente delimitada se refiere a todo el ámbito de interacción física, biológica y también antrópica entre los ambientes terrestre y marino”.⁴³ Para otros, consiste en “el territorio de las comunas costeras, limitada tierra adentro por el límite administrativo comunal y por las 12 millas náuticas mar afuera”.⁴⁴

La situación anterior genera una dificultad para lograr un ordenamiento y planificación territorial del ámbito costero. En efecto, se trata de un espacio territorial sujeto a diversas normativas y organismos sectoriales, que a su vez no reconocen la obligación de integrar el ordenamiento y planificación más allá de los límites de lo que se entiende por borde costero propiamente tal. Incluso se puede sostener que, respecto del espacio comprendido en el borde costero, tal obligación es jurídicamente cuestionable debido a que no existe una fuente legal expresa que así lo exija, tal como se requiere en la LGUC para los planes reguladores comunales e intercomunales respecto del uso del suelo urbano.

Por ello, se ha sostenido que el ordenamiento territorial de la zona costera plantea grandes desafíos ya que “corresponde a una entidad espacial con características propias vinculadas a la interacción de procesos situados en la interfase entre la geósfera, atmósfera e hidrósfera, condición que le otorga características ambientales de fragilidad y vulnerabilidad”⁴⁵. A su vez, se trata de una zona que permite el desarrollo de diversas actividades humanas, generando una concurrencia de múltiples usos que se encuentran sometidos a diversas competencias y regulaciones sectoriales.⁴⁶

En efecto, las leyes y reglamentos aplicables al ordenamiento territorial

43 Andrade, B., Arenas, F. y Guijón, R., op. cit., p. 26.

44 Salzwedel, H., N. Zapata R., M. Eilbrecht y A. M. Arzola T., *Zonificación del Borde Costero – Guía metodológica para el nivel comunal: La experiencia de la Región del Bío Bío*, Proyecto de Cooperación Técnica Chileno-Alemana Ordenamiento Territorial de la Zona Costera de la Región del Bío Bío, Concepción, Chile, 2002, p.5.

45 Andrade, B., Arenas, F. y Guijón, R., op. cit., p. 25.

46 *Ibíd.*

tanto del borde como de la zona costera son diversos (entre otros, la Ley de Concesiones Marítimas, la Ley de Pesca y Acuicultura, la Ley de Urbanismo y Construcciones, el Código Civil y el Código Minero) y su aplicación depende de autoridades y organismos públicos que no se coordinan necesariamente entre sí (MINVU, Intendencia, Subpesca y Gobernación Marítima).

Sin perjuicio de todo lo ya señalado, nuestro ordenamiento jurídico contempla un instrumento de planificación territorial aplicable al litoral. Se trata de la “Zonificación del Borde Costero”, instrumento creado por la PNUBC y cuya elaboración está a cargo de la Comisión Nacional (CNUBC) y las Comisiones Regionales (CRUBC) del Uso del Borde Costero.⁴⁷

La Comisión del Uso del Borde Costero –tanto en el ámbito nacional como regional– está integrada por representantes de diferentes organismos públicos, no solamente de aquellos relativos al territorio marítimo (Ministerio de Defensa y Armada de Chile), incluyendo también a ciertas autoridades sectoriales (Ministerios de Planificación, Bienes Nacionales, Transportes, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Medio Ambiente y Servicio Nacional de Turismo). Destaca, sin embargo, la ausencia de autoridades que tienen importantes funciones en la definición del uso del territorio costero, tales como los Ministerios de Agricultura, Minería y Energía.

La Zonificación del Borde Costero constituye el proceso de ordenamiento y planificación de los espacios que conforman el borde costero del litoral y tiene por objetivo definir el territorio y establecer sus múltiples usos, expresados en usos preferentes y graficados en planos que identifiquen, entre otros aspectos, los límites de extensión, zonificación general y las condiciones y restricciones para su administración. La Zonificación tiene por objeto generar condiciones favorables a la conservación, al equilibrio medioambiental y social, y a la inversión pública y privada, proporcionando estabilidad y certeza respecto del uso sustentable de los espacios contenidos en el borde costero regional.⁴⁸

47 Para llevar a la práctica la zonificación que indica la PNUBC, resultaba esencial la participación de las regiones en esta tarea. Es por ello que el Gobierno, mediante el Instructivo Presidencial Of. (Gab.Pres) N°1 de fecha 31 de Enero de 1997, encomendó a los Intendentes Regionales para que acorde con sus propias realidades elaboraran un Estudio de Zonificación de los Sectores Costeros, sobre la base de una metodología orientadora; además, les impartió la instrucción de constituir las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC). Estas comisiones se constituyen en base al Reglamento de Funcionamiento Interno de las mismas y dependen funcional y administrativamente del Gobierno Regional (Oficio Presidencial N° 001, de 28 de febrero de 2005). Información obtenida de la página web de la Comisión Nacional del Uso del Borde Costero.
<http://www.bordecostero.cl/index.php/zonificacion/bases.html> (28 de marzo de 2011).

48 Página Web de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero http://www.bordecostero.cl/prontus_borde/site/artic/20090709/pags/20090709120920.html, (28 de marzo de 2011).

Otros han definido la zonificación como “la acción de asignar usos, funciones, valores u objetivos a diferentes partes o porciones del territorio, claramente delimitables, en el marco de un proceso de ordenamiento territorial”.⁴⁹

La zonificación tiene, por lo tanto, un ámbito de aplicación regional, es elaborada por representantes de organismos públicos a ese mismo nivel y concluye con un documento indicativo respecto a los usos preferentes que se le asignan al borde costero de la región.⁵⁰

El proceso de zonificación regional del borde costero ha sido completado solo por las Regiones de Aysén y de Coquimbo,⁵¹ sin perjuicio que la zonificación de la Región del Bio Bío se encuentra elaborada y aprobada por la CRUBC y por la CNUBC, aunque no se haya dictado el respectivo Decreto Supremo.⁵²

Por lo tanto, la zonificación del borde costero, como instrumento de planificación territorial, en teoría vendría a complementar a los demás instrumentos de planificación territorial tales como, por ejemplo, los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales, que debieran ajustarse a ella en las zonas correspondientes. Sin embargo, la zonificación del borde costero adolece de un defecto de nacimiento: su origen está dado por un Decreto Supremo (DS 474/94), a diferencia de los otros IPT que tienen su origen en la LGUC. Esta característica debilita y resta eficacia a este instrumento de planificación territorial.

5. Las Áreas Marinas Protegidas como instrumento de protección de la biodiversidad

En otro ámbito –pero complementario al del ordenamiento territorial– se encuentran las categorías jurídicas de protección de determinadas áreas y ecosistemas. Nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de haber ratificado la Convención de Diversidad Biológica⁵³, hasta la fecha no ha incorporado en la

49 Salzwedel, H., N. Zapata R., M. Eilbrecht y A. M. Arzola T., op. cit., p.3.

50 La zonificación del borde costero se traduce en tres productos, que son: (a) Una cartografía que muestra la situación actual; (b) un Mapa Semáforo que muestra las áreas de conflicto existentes y potenciales por el uso del *Borde Costero*; y (c) la carta de Zonificación de usos preferentes para el territorio costero y marítimo (Ibíd). Una vez aprobada la Zonificación, esta se traduce en una carta geográfica y una memoria explicativa, ambas parte integrante del Decreto Supremo que las aprueba.

51 DS N° 153/2004 del Ministerio de Defensa Nacional, Zonificación de Aysén, y DS N°518/2005 del Ministerio de Defensa Nacional, Zonificación de Coquimbo.

52 Página web de la Comisión Nacional del uso del Borde Costero <http://www.bordecostero.cl/index.php/zonificacion/experiencia-bio-bio.html> (28 de marzo de 2011).

53 Esta Convención, adoptada en 1992, define “área protegida” como un *área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación* (artículo 2).

legislación nacional una definición de “área protegida”. Sin embargo el Reglamento del SEIA⁵⁴ señala en su artículo 2 letra a) que, para los efectos de ese Reglamento, se entenderá como “Área protegida: cualquier porción de territorio, delimitada geográficamente y establecida mediante acto de autoridad pública, colocada bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental”.

La LGPA reconoce dos figuras específicas de protección de los ecosistemas marinos: los “parques marinos” y las “reservas marinas”.

Los parques marinos son tratados por esta Ley como una de las medidas generales de administración de los recursos hidrobiológicos y son definidos como todas aquellas 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”.⁵⁵

En tanto, la figura de las reservas marinas se establece como una medida específica de administración de dichos recursos aplicable específicamente a la franja costera de cinco millas marinas.⁵⁶ Son definidas por la LGPA como las “áreas de resguardo de los recursos hidrobiológicos con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo”.⁵⁷

El reglamento sobre parques y reservas marinas regula la creación, administración y fiscalización de los parques marinos y reservas marinas establecidos en virtud de la LGPA.⁵⁸ Si bien dicha Ley establece la facultad y procedimiento general para la declaración de un área en alguna de estas figuras, es el reglamento el que precisa el contenido de los informes requeridos para su establecimiento y regula la tuición y administración de dichas áreas, estableciendo la figura del “Plan General de Administración”, instrumento con el que deberá contar todo parque o reserva, y que deberá, además, ser sometido al SEIA.⁵⁹ Cabe agregar

54 DS N° 95 de 2011 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

55 Artículo 3 letra d) LGPA.

56 Artículo 2 N° 43 y artículo 48 letra b), LGPA.

57 DS N° 430 de 1991, Ministerio de Economía, art. 2 N° 43.

58 El Reglamento Sobre Parques Marinos y Reservas Marinas de la LGPA fue promulgado por D.S. N° 238 del 16 de septiembre de 2004 del Ministerio de Economía, D.O. de 04.08.2005.

59 D.S. N° 238 de 2005, Ministerio de Economía, artículo 2 letra j) y artículo 8.

que estas figuras de protección corresponden a “destinaciones” que se otorgan específicamente al Servicio Nacional de Pesca con el objeto de que éste las administre.⁶⁰

Otro de los aspectos normados en el Reglamento corresponde a la restricción de actividades en las áreas declaradas bajo estas figuras de protección. A este respecto, el inciso final del artículo 9 dispone que “En los parques y reservas solo se podrán realizar las actividades contempladas en los programas antes indicados, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11”. La referencia a los programas corresponde a aquellos integrantes del Plan General de Administración. El artículo 11, por su parte, se refiere a la facultad de la Subsecretaría de Pesca de autorizar la realización de actividades no contempladas en el programa respectivo, cuando estas no signifiquen alteraciones para la unidad ecológica y no se contrapongan con el mismo programa.

Son muchas las críticas que se formulan a la regulación de las áreas protegidas en Chile.⁶¹ Entre las principales, se pueden mencionar la ausencia de un sistema integrado de áreas protegidas marinas y terrestres, el que las autoridades a cargo de su administración y control sean las mismas que deben velar por el fomento productivo de su respectivo sector –como CONAF, Sernapesca y Subpesca–, la existencia de incoherencias jurídicas y normativas, la falta de integración entre los mecanismos jurídicos de protección ambiental y los instrumentos de planificación territorial, y la ausencia de recursos financieros suficientes e instrumentos de gestión efectivos para las áreas protegidas. Sin duda, estas críticas apuntan a ciertos aspectos identificables en el caso de la evaluación ambiental del proyecto de la Central de Barrancones.

6. Conclusiones

La autorización del proyecto Barrancones tuvo lugar en el contexto del SEIA. Dentro del procedimiento de evaluación ambiental de la central, lo dispuesto tanto por la zonificación del borde costero como por las categorías de protección ambiental no constituyeron antecedentes ni elementos suficientes para fundamentar una decisión final coherente con los propios lineamientos de protección ambiental dados por las mismas autoridades. Llama la atención

⁶⁰ *Ibíd.*, artículo 6.

⁶¹ Ver, por ejemplo, Stutzin, M., Álvarez, D. y Flores, D. “Gobernabilidad de las Áreas Protegidas” y Fischman, E. “Áreas protegidas: tierra de nadie”, ambos en *Desarrollo Sustentable: Gobernanza y Derecho, Actas de las Cuartas Jornadas de Derecho Ambiental*, Centro de Derecho Ambiental, Universidad de Chile, (Legal Publishing) pp. 151-165 y 227-241.

que, habiendo sido el emplazamiento del proyecto un tema controvertido desde un comienzo, los argumentos jurídicos disponibles no hayan tenido el peso o fuerza vinculante esperado.

Resulta de interés resaltar algunas de las apreciaciones desarrolladas por las autoridades en el contexto de la evaluación ambiental del proyecto Barrancones en torno al tema del emplazamiento de la central. En el primer ICSARA, se planteó, dentro de las solicitudes relacionadas con la línea de base, el problema de la localización del proyecto de la siguiente manera:

Se hace presente al titular que el área propuesta para la instalación de las obras se encuentra próxima a una de las zonas que presenta una gran biodiversidad marina, la “Reserva Marina Protegida Isla Choros --Damas. Dicha Reserva Marina es creada con el objeto de conservar y proteger los ambientes marinos representativos del sistema insular constituido por la Isla Choros e Isla Damas, asegurando el equilibrio y continuidad de los procesos bioecológicos, a través del manejo y uso sustentable de la biodiversidad y el patrimonio natural (D.S. N° 151, 28 de abril de 2005).

Es decir, se planteó por las autoridades el problema que se genera por la instalación de las obras del Proyecto Barrancones en un área ubicada al sur de la Reserva Marina Isla Choros-Damas (a 21 km), donde los regímenes de vientos y corrientes se desplazan principalmente hacia el norte, lo que sumado a la utilización de naves en un área considerada “corredor” para el desplazamiento de especies de mamíferos marinos, principalmente cetáceos, produciría un impacto grave sobre la biodiversidad marina que se encuentra dentro de un área protegida.

Por otro lado, también se indicó por las autoridades que:

La estrategia para la implementación y desarrollo de Áreas Marinas Protegidas (AMP) plantea en algunos casos el desafío de complementar objetivos de protección de la biodiversidad con fines de ordenamiento y producción pesquera. Tal es el caso de la Reserva Marina Isla Choros-Isla Damas, la que es parte del sistema insular de Punta de Choros (L 29°13'S - G71°32'W), que está conformado por las Islas Choros, Damas y Gaviota, comuna de La Higuera, IV Región, es un sistema representativo de la región de transición templada del Sistema de la Corriente

de Humboldt (S.C.H.) y posee numerosas características que lo hacen único en la costa de Chile:

a) Físicamente se encuentra en una zona donde hasta ahora el impacto de la actividad antrópica es limitado, al no existir grandes centros urbanos en sus cercanías.

b) Es el hábitat de numerosas especies emblemáticas y objeto de conservación como el delfín nariz de botella *Tursiops truncatus*, el chun-gungo *Lontra felina*, el pingüino de Humboldt *Spheniscus humboldti* y el yunco *Pelecanoides gamotii*.

c) Es un área donde se produce permanente surgencia.

d) Es una zona con altas densidades, tasas de retención y reclutamientos de larvas de especies de gran importancia comercial y comunitaria como el loco *Concholepas concholepas*, lapas *Fissurella spp.*, erizo *Loxechinus albus*, las praderas de algas pardas constituidas por las especies del género *Lessonia spp.*

e) Es una de las zonas con mayores tasas de desembarque de pesquerías bentónicas de la región.

f) Es un área de interés turístico, con visitantes concentrados durante el período estival, y que posee gran potencial para el desarrollo de actividades eco-turísticas.

g) Existen comunidades de pescadores en el sector, que si bien dependen primeramente de las actividades pesqueras, durante el verano obtienen ingresos a partir de las turísticas. La porción terrestre de las islas Choros, Damas y Chañaral (en la III Región) constituye la Reserva Nacional Pingüino de Humboldt.

Con base en estos argumentos, la autoridad marítima estimó que la zona o área de ubicación propuesta no era la mas recomendada para la ejecución del proyecto, “debiendo la empresa buscar alternativas viables, en las cuales sean consideradas las observaciones señaladas precedentemente.”⁶²

En el segundo ICSARA, la autoridad reiteró que la zona propuesta era ecológicamente inviable y que la empresa debía buscar otros sectores para desarrollar su proyecto. Este cuestionamiento fue reiterado en el tercer IC-SARA, a solicitud de la Gobernación Marítima, que, mediante oficio de marzo de 2009, sostuvo que “esta autoridad marítima no se manifiesta conforme res-

⁶² Ver http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2614332 (30 de marzo de 2011).

pecto a los argumentos señalados en la Adenda II del proyecto en comento, debido a que el titular no se pronuncia respecto de buscar otros sectores para el emplazamiento [...]”. Por último, al plantear su disconformidad final con el proyecto, la Gobernación Marítima recurrió expresamente a la zonificación del borde costero, en los siguientes términos: “el lugar escogido para emplazar el proyecto es considerado de “interés ecológico” de acuerdo a lo señalado en la Zonificación del Borde Costero de la Región de Coquimbo [...]” y más adelante continuaba “[...] la microzonificación relacionada con las áreas de interés ecológico [...] son herramientas legales que conllevan a la conservación de los ecosistemas [...]”.⁶³

En conclusión, a pesar de haberse invocado de manera reiterada, durante la evaluación ambiental del proyecto, tanto la calidad de área protegida de la zona como la definición de su uso preferente establecido por la zonificación del borde costero, no se logró impedir la autorización del proyecto por la autoridad ambiental. Una posible conclusión radica en la debilidad jurídica de ambos instrumentos, tal como se señaló en el cuerpo de este trabajo.

63 Ord. N°12.600 del 4 de agosto de 2010, Gobernación Marítima. Disponible en: http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2614332 (30 de marzo de 2011).