

LA ORDENANZA DE PROTECCIÓN DE HUMEDALES DE VALDIVIA: *Una construcción ciudadana en respuesta a la desprotección de los humedales urbanos*

Montserrat Lara Sutulov

Bióloga y Master of Environment, University of Melbourne Australia. Investigadora del Centro Transdisciplinario de Estudios Ambientales y Desarrollo Humano Sostenible, Universidad Austral de Chile, Valdivia

RESUMEN

En Chile existe una creciente valoración social de los humedales que no es respaldada por una legislación adecuada para su protección y conservación. Ante ello, el Ministerio de Medio Ambiente ha impulsado desde el 2012 la generación de ordenanzas municipales para la protección de los humedales. Sin embargo, la efectividad del instrumento en la protección de humedales ha sido cuestionada por diversos actores. En Valdivia –la ciudad humedal– los humedales están fuertemente amenazados por la expansión urbana, frente a lo cual han surgido una serie de movimientos ciudadanos para su protección. Se presenta el caso del proceso de construcción ciudadana de la Ordenanza de Protección de Humedales de Valdivia y cómo el involucramiento ciudadano generó una ordenanza que difiere mucho del documento tipo, ajustándose al contexto y desafíos locales. Finalmente se analiza el rol que podría cumplir esta ordenanza como parte de una nueva forma de gestionar los humedales de Valdivia. Este caso demuestra que es posible abrir espacios de debate al interior de los municipios para construir un instrumento local de protección de humedales (o de otros ecosistemas) a partir del interés y la presión ciudadana. Se concluye además, que es solo en un contexto de desprotección jurídica e invisibilización de los humedales donde una ordenanza – instrumento legal relativamente débil– puede tener un rol en mejorar la gestión local y protección de humedales urbanos.

Palabras clave: *humedales urbanos, acción ciudadana, gobierno local*

ABSTRACT

In Chile there is a growing social valuation of wetlands that is not supported by adequate legislation for their protection and conservation. In response to the absence of adequate laws, the Ministry of the Environment (MMA) has been promoting since 2012 the generation of municipal ordinances for the protection of wetlands. However, the effectiveness of this instrument for the protection of wetlands has been questioned by various stakeholders. In Valdivia –the wetland city– wetlands are strongly threatened by land reclamation for urban sprawl. In response a number of citizen movements have emerged for their protection. Here the case of the citizen led construction of a wetland protection ordinance for Valdivia is presented. I describe how citizen involvement generated an ordinance that differs considerably from the template document promoted by the MMA, adjusting to the local context and challenges. I also analyse the weaknesses of this ordinance and the barriers for its implementation. Finally, I assess the future role this ordinance could have in promoting a new type of relationship with Valdivia's wetlands. This case demonstrates that citizen interest and pressure can open space for debate within Municipalities to build local legal instruments for wetland (or other ecosystem) protection. It is only in a context of wetland legal misprotection and invisibilization that a local ordinance –a relatively weak legal instrument– appears to play a role in improving local management and protection of urban wetlands.

Keywords: *Urban wetlands, citizen action, local government*

INTRODUCCIÓN

En Chile existe una creciente valoración social de los humedales que no es respaldada por una legislación adecuada para su protección y conservación (Tecklin et al., 2015). A pesar de que en el país existen al menos 47 cuerpos legales que hacen referencia al uso o manejo de humedales o de alguno de sus componentes (Möller y Muñoz-Pedreras, 2014), estos ecosistemas cuentan hoy con un muy bajo nivel de protección, sobre todo en ambientes urbanos. Ello es consecuencia de la falta de instrumentos legales específicos para la protección de los humedales (Bravo, 2010). Debido a esta situación para quienes trabajan en conservación de la biodiversidad en Chile es hoy un lugar común afirmar que legalmente, es decir, en tanto objetos de protección jurídica “los humedales no existen” (Tecklin et al., 2015).

Como respuesta a esta vacío legal el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) ha impulsado desde el 2012 la generación de ordenanzas municipales para la protección de los humedales en el marco de la Estrategia Nacional de Humedales y la promoción de la Gestión Ambiental Local por parte de los municipios (Tecklin et al., 2015). Con tal fin, dicho ministerio puso a disposición de los municipios del país una ordenanza tipo de protección de humedales. De forma paralela, el MMA ha promovido mesas regionales de humedales que actúan como instancias de coordinación multi-sectorial orientadas hacia fórmulas no legales para proteger los humedales, como son las ordenanzas municipales.

Actualmente existen ordenanzas de humedales en al menos siete comunas del país^[1], mientras que en varias otras comunas la protección de humedales ha sido incluida dentro de ordenanzas de medio ambiente u otras, con objetivos más generales. A pesar del impulso otorgado a estas ordenanzas desde el MMA, la efectividad de este instrumento en la protección de humedales ha sido cuestionada por diversos actores. En particular, se ha cuestionado su poder disuasivo ante conductas y prácticas que ponen en riesgo a los humedales,

así como las capacidades y recursos con que cuentan los municipios para asegurar su implementación (Tecklin et al., 2015).

En la ciudad de Valdivia (39°48'30"S, 73°14'42"O) (Figura 1), Región de Los Ríos, sus habitantes se caracterizan por una notoria valoración de los humedales urbanos, la que ha ido en aumento desde mediados de la década del 2000. Su expresión más evidente ha sido el surgimiento de organizaciones sociales creadas con el objetivo de proteger alguno de los numerosos humedales que existen en esta ciudad, sobre todo en sectores periféricos y populares (Sepúlveda, 2016).

La relación de los valdivianos con “sus” humedales no es nueva. En efecto, los valdivianos han co-existido siempre con la presencia de zonas inundadas, húmedas o pantanosas, ya que la ciudad fue fundada en la confluencia de los ríos Calle Calle, Cruces y Cau Cau, que generan un gran sistema de humedales a su alrededor (Figura 1). Los humedales han sido elementos relevantes para el territorio de Valdivia desde sus orígenes, como dan cuenta los antecedentes sobre el asentamiento indígena que existió, así como la descripción de las zonas anegadas como una geografía característica de la ciudad y con una función defensiva posteriormente durante la colonia (Urbina y Adán, 2012). A partir del s. XVII Valdivia fue conocida como “la ciudad del lago” debido a la presencia de una gran laguna que cubría lo que hoy son los “barrios bajos” de la ciudad (Sepúlveda, 2016). Con los años,

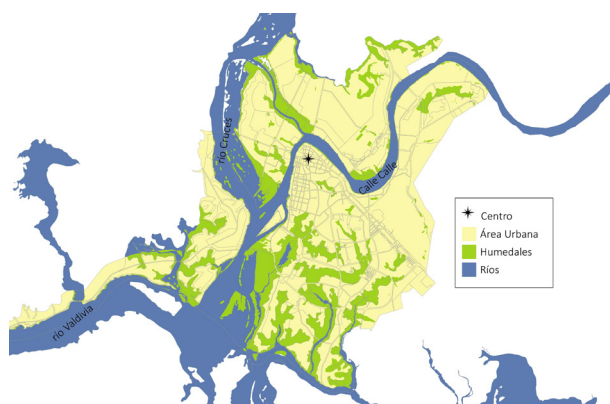


Figura 1: Mapa de Valdivia con sus principales ríos y humedales

Fuente: Elaboración Propia

los humedales que quedaron dentro del límite urbano pasaron a ser utilizados como basurales y considerados como zonas devaluadas y focos de aguas estancadas, plagas e infecciones (Jacques, 2012; Pérez, 2015). Luego del desastre ambiental que a partir del año 2004 afectó al Santuario de la Naturaleza del Río Cruces, un gran humedal de 6 mil hectáreas que se extiende hasta 32 km aguas arriba de la ciudad, la relación de los valdivianos con estos ambientales naturales sufrió una fuerte inflexión (Sepúlveda, 2016). En efecto, producto de este evento los humedales pasaron a ocupar parte de una reconfigurada identidad valdiviana. De allí que, en los años posteriores se haya desarrollado y consolidado un sentimiento de defensa y protección de los humedales que identifica a un segmento de la población local.

Ya en 2014, habiendo transcurrido diez años desde el desastre del Río Cruces, se presenciaban en Valdivia decenas de movilizaciones que denunciaban el relleno ilegal y la sistemática destrucción de los humedales urbanos. Esta práctica, frente a la cual los ciudadanos se oponían, era impulsada o permitida por agentes públicos y privados asociados a la expansión de la ciudad. Los ciudadanos movilizados exigían a la Municipalidad de Valdivia aclarar sus políticas y normas en torno a la protección de humedales, debido a su papel determinante en la autorización de los rellenos con fines inmobiliarios, otorgado a través de permisos de edificación. Estas movilizaciones se articularon principalmente en torno a dos demandas: 1) modificación del proyecto de plan regulador comunal para que reconociera a todos los humedales urbanos como Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural, 2) reconocimiento formal por parte del Municipio de la importancia de los humedales y la necesidad de protegerlos a través de una ordenanza municipal.

Es así que a mediados del 2014 se articuló en Valdivia una demanda ciudadana para la creación de una ordenanza municipal de protección de humedales. En este artículo se describe y analiza el proceso de construcción ciudadana de dicha or-

denanza, con el fin de entender cuáles fueron sus hitos claves, qué tipos de actores estuvieron involucrados y qué tipos de conocimientos fueron invocados. Luego se analiza el rol y valor de esta ordenanza en el contexto actual de desprotección de los humedales urbanos de Valdivia y el papel que podría cumplir como parte de una nueva forma de gestionar los humedales de la ciudad.

HUMEDALES DE VALDIVIA: LA DISPUTA POR LA EXPANSIÓN DE LA CIUDAD

En la actualidad, para Rojas y Díez (2012) los humedales de Valdivia son “elementos estructurantes de su paisaje urbano” (p. 99), de modo tal que moldean el tejido urbano de Valdivia, condicionando su diseño y planificación (Skewes et al., 2012). En el interior de la ciudad se aprecian vestigios de antiguas lagunas y cursos de agua, los que constituyen en la actualidad humedales o zonas inundables dentro del área urbana (Pérez, 2015). Varios de los humedales que existen hoy en la ciudad de Valdivia son producto de la subsidencia (hundimiento) del terreno en 1,8 m durante el terremoto de 1960 (Rojas, 2004). De acuerdo a un estudio realizado para el Ministerio de Medio Ambiente (Lara-Sutulov y Gerding, 2016), hoy existen 2.966 ha de humedales dentro del límite urbano de la ciudad, cifra que incluye a los principales ríos y humedales identificados en las cartografías de estudios oficiales e instrumento públicos.

“Frente a estas amenazas que enfrentan los humedales, no existe un marco legal que asegure su protección”



Figura 2: Destrucción de un humedal urbano en Valdivia con fines de desarrollo inmobiliario.
Fuente: Fotografía Montserrat Lara.

Basado en esta cifra, la superficie de humedales de Valdivia equivale al 37% de la superficie de la ciudad (considerando el nuevo límite urbano propuesto en la modificación al Plan Regulador Comunal, en proceso de aprobación), lo cual corrobora la importancia de estos ambientes como elementos estructurantes de la topografía urbana.

A pesar de que los humedales tuvieron un lugar y función en la historia de la ciudad de Valdivia, a partir del s. XIX pasaron a ser considerados como espacios marginales y devaluados de la ciudad (Jacques, 2012; Pérez, 2015). En un contexto de creciente demanda por tierras para la expansión urbana en Valdivia, la gran superficie que ocupan los humedales, junto a la poca claridad respecto al dominio de su propiedad y el bajo costo de estas tierras, fueron el escenario perfecto para que a partir de la década de 1980 comenzara un proceso sistemático de intervención, destrucción y relleno de los humedales urbanos y periurbanos con fines de habilitación (reclamación) como terrenos urbanizables y para desarrollo inmobiliario (Osorio, 2009; Rojas y Díez, 2012) (Figura 2). Durante los últimos años la tasa anual de relleno de humedales en Valdivia ha sido estimada en alrededor de 5 ha/año (Rojas y Díez, 2012), sin embargo se desconoce la real tasa de destrucción y relleno de los humedales de la ciudad. Estas prácticas han sido reconocidas como las mayores amenazas para los humeda-

les urbanos de Valdivia, con impactos directos por cambio de uso del suelo e impactos indirectos asociados a la proximidad de nuevos núcleos urbanos a los humedales de la ciudad (Osorio, 2009).

Frente a estas amenazas que enfrentan los humedales, no existe un marco legal que asegure su protección en tanto ecosistemas, sino un conjunto de normativas dispersas que apuntan a la regulación de alguno de sus componentes (Möller y Muñoz-Pedrerros, 2014). Es por ello que en el contexto urbano cobra gran importancia la propiedad de la tierra sobre un humedal –pública o privada– así como los instrumentos de planificación territorial (planes reguladores) y las autorizaciones que otorgan los municipios para permitir la edificación sobre ellos. Así los municipios se convierten en un actor clave al momento de regular las prácticas de relleno y destrucción de humedales que hoy son su principal amenaza. Por otra parte, a partir de la reforma de la institucionalidad ambiental en 2010, los municipios han adquirido nuevas funciones en el ámbito de la gestión ambiental local (GAL) (Tecklin et al., 2015), por lo cual su contribución a la protección de los humedales en el ámbito de la gobernanza ambiental y la incorporación de las comunidades y actores locales en estas decisiones debiera cobrar cada vez mayor importancia.

El posicionamiento del Municipio de Valdivia en este rol regulador, y el uso de sus diversas facultades para ello, ha sido reclamado por los valdivianos de manera enfática desde por lo menos el año 2010. Por ejemplo, la utilización del Plan Regulador Comunal como instrumento para el resguardo de áreas de valor natural –humedales y bosques nativos– en la ciudad ha sido demandada por la ciudadanía durante el proceso de actualización de este instrumento (iniciado en 2006 y aun en curso) a través del proceso formal de participación ciudadana pero también en otras instancias como movilizaciones, solicitudes de firmas, reuniones con el Alcalde y presentaciones en la Contraloría General de la República. En este caso la demanda ciudadana ha sido para el reconocimiento de estos espacios como de alto valor natural y la asignación de

una zonificación acorde a estos valores ambientales, que aseguren su protección y minimicen las posibilidades de su intervención o destrucción. La demanda ciudadana por una ordenanza de protección de humedales va en esta misma línea, forzando al municipio a posicionarse en relación a la importancia de los ecosistemas de humedales en la ciudad y a establecer una normativa local que regule su uso y protección.

CONSTRUCCIÓN DE LA ORDENANZA

Existe acuerdo entre diversos actores que participaron en la construcción de la ordenanza municipal de protección de humedales en Valdivia que lo que dio origen a su creación fue una demanda ciudadana que se consolidó en el año 2014. En febrero del 2015, durante el acto público de celebración del día internacional de los humedales, diversos actores demandaron a la Municipalidad de Valdivia la dictación de una ordenanza de humedales. La respectiva declaración pública fue leída por medio de una carta bajo el lema “Relleno en el humedal, desastre ambiental, exigimos ordenanza municipal” (Figura 2). De esta forma, se dio lanzamiento a una campaña local y nacional, impulsada a través de las redes sociales, donde se le pedía al municipio la dictación de una ordenanza de protección de humedales. La iniciativa fue inicialmente rechazada por el mismo alcalde. Éste argumentó que el gobierno local carecía de las atribuciones para dictar normas de protección de humedales debido a la ausencia de leyes de rango superior que tuvieran este objetivo. En medio del debate público, el 8 abril 2015, el Alcalde declaró por la prensa que en el municipio “no pueden crear una ordenanza municipal, ya que iría en contra de la ley” (Fuentes, 2015). La autoridad municipal de Valdivia apuntó al MMA como responsable de promover la protección de los humedales y a los senadores y diputados, en especial los de la Región de los Ríos, como responsables de proponer y aprobar las leyes necesarias (Fuentes, 2015). La presión ciudadana hacia el Alcalde se intensificó al punto que a finales de abril del 2015 éste declaró por la



Figura 3: Manifestación para exigir una ordenanza de humedales en Valdivia.

Fuente Fotografía: Romina Novoa.

“La presión ciudadana hacia el Alcalde se intensificó al punto que a finales de abril del 2015 éste declaró por la prensa local que, finalmente, apoyaría la elaboración de una ordenanza de humedales para Valdivia ”

prensa local que, finalmente, apoyaría la elaboración de una ordenanza de humedales para Valdivia (Navarrete y Quintana, 2015). Según el líder de una de las organizaciones locales de defensa de los humedales “cuando el Alcalde perdió los estribos fue cuando entramos a su cuenta de Twitter” (A. Tacón, comunicación personal, 30 mayo 2016) refiriéndose a un mensaje dejado por una ciudadana exigiéndole hacer algo por el relleno de los humedales. Fue después de este evento que el Alcalde convocó a la creación de una Mesa Comunal de Humedales para que funcionarios municipales, representantes de servicios públicos y ciudadanos trabajaran en la construcción de la nueva ordenanza.

El proceso de elaboración de la ordenanza de humedales de Valdivia se inició de manera oficial con el “Foro sobre humedales” convocado por la propia Municipalidad y realizado a finales de mayo 2015. En este foro representantes de ONG, organizaciones vecinales y profesionales, hicieron presentaciones y formularon recomendaciones sobre diferentes aspectos del problema y cómo deberían ser abordados en la ordenanza. Luego, a inicios de junio 2015, se realizó una Audiencia Pública sobre los humedales urbanos de Valdivia ante el Concejo Municipal, convocada por los propios ciudadanos organizados. Las organizaciones ciudadanas expusieron ante el Alcalde, los concejales y funcionarios municipales sobre la importancia ecosistémica de los humedales y los servicios de bienestar socioambiental que brindan a los habitantes de la ciudad. A su vez, se refirieron al marco normativo sobre humedales que existe en Chile y a las ordenanzas locales disponibles en otras comunas para su protección. En base a todos estos antecedentes aportados por las organizaciones locales se comenzó a redactar la ordenanza de humedales, con una fuerte participación de los ciudadanos. Como menciona uno de los participantes ciudadanos en este proceso “Nosotros desde siempre, desde que partió el proceso lideramos todo (...) nos reunimos para ver los temas claves que tenían que ir, y luego íbamos a la mesa con una posición de que es lo mí-

nimo que debería tener la ordenanza” (entrevista semi estructurada a representante organización ambiental, 30 mayo 2016).

La redacción de la ordenanza se desarrolló en el seno de la Mesa Técnica Comunal de Humedales (MTCH). Esta era una instancia informal, es decir, no respaldada por normativas sino creada por decisión de actores sociales, a la vez que convocada y coordinada por la municipalidad. La MTCH permitió reunir a ciudadanos, funcionarios municipales, servicios públicos, académicos, técnicos, profesionales y empresarios, a fin de revisar la situación actual de los humedales –incluyendo las denuncias–, analizar los marcos normativos disponibles y redactar la ordenanza.

En una primera instancia el Municipio tomó como referente la ordenanza tipo de humedales promovida por el MMA y la presentó en la MTCH prácticamente sin modificaciones. Las organizaciones ciudadanas realizaron una serie de comentarios y modificaciones para asegurar que la nueva norma local se ajustara al contexto y amenazas que afectan a los humedales de Valdivia. Estas observaciones y contribuciones eran enviadas a la MTCH para ser analizadas por el Departamento Jurídico de la Municipalidad, que luego les daba respuesta pública en sesiones de la MTCH. Por otra parte, la Municipalidad socializó el contenido de la ordenanza a través del foro ciudadano y otras instancias de participación a fin de recibir observaciones. Además, los representantes de organizaciones ciudadanas que formaban parte de la MTCH hicieron un proceso más amplio de divulgación y discusión de la ordenanza, informando a muchas otras organizaciones sociales y vecinales y recopilando sus observaciones y sugerencias.

A pesar de los importantes aportes ciudadanos a la futura ordenanza, el Municipio fue siempre el actor de mayor poder, controlando la redacción de los contenidos. Aunque las organizaciones sociales hacían observaciones al texto propuesto por el Municipio, la última palabra la tenía la profesional del Departamento de Asesoría Jurídica municipal. De esta manera el proceso estuvo mar-

“La creación oficial de la MTCH es un aporte importante de la ordenanza, considerando que esta instancia existía de manera informal desde el 2015”

cado por las tensiones y confrontaciones entre las propuestas ciudadanas –que buscaban mayor protección y regulación de los humedales, junto con mayor involucramiento ciudadano y del municipio– y un Municipio reticente a asumir mayores responsabilidades y temeroso de restringir la propiedad privada. Como menciona el dirigente de una organización ciudadana involucrada en este proceso, la ordenanza “era un ñeque, un gallito [medición de fuerzas] con el municipio” (entrevista semi estructurada a dirigente social, 30 mayo 2016).

El tipo de conocimiento que dominó el proceso de construcción de la ordenanza fue el técnico-científico, aportado por ciudadanos que son profesionales del área ambiental y los recursos naturales y por profesionales de servicios públicos. En el caso de los aspectos jurídicos, estos fueron aportados por profesionales de la municipalidad y por abogados ciudadanos. Los argumentos de base técnica-científica fueron los más influyentes al momento de discutir la incorporación y/o modificación de algún artículo en particular. En menor medida se incorporaron también observaciones de vecinos y organizaciones vecinales, las que provenían de un tipo de conocimiento local y contextual. Estos actores relevaron el importante rol de las organizaciones vecinales de base en la protección de los humedales urbanos, solicitando su reconocimiento formal en este rol y el aporte de fondos municipales para llevarlo a cabo. No obstante el valor de estos aportes, fueron los actores vecinales sin preparación técnica o profesional quienes encontraban mayor dificultad para defender sus argumentos dentro de la MTCH.

A través de un proceso iterativo de recopilación, discusión y análisis de las observaciones, en

noviembre del 2015 se llegó finalmente a un texto de consenso. Luego de algunos ajustes finales se fijó la votación de la ordenanza por parte del Concejo Municipal para el 4 de febrero de 2016, dos días después del día internacional de los humedales. La nueva normativa local fue aprobada de manera unánime, para entrar en vigencia en marzo de 2016 (Ordenanza de Protección de Humedales, 2016).

LA ORDENANZA DE PROTECCIÓN DE HUMEDALES DE VALDIVIA

La ordenanza de humedales de Valdivia tiene algunos aspectos innovadores que la distinguen de otras ordenanzas de este tipo, ya que recoge las particularidades del contexto de la ciudad, los cuales podrían impactar positivamente la protección y gestión de los humedales de la ciudad. En primer lugar se crea la MTCH, instancia fundamental para la coordinación de diversos actores del ámbito público, privado y de la sociedad civil, en la gestión de humedales a nivel comunal. Además se entregan mayores atribuciones a los comités de protección de humedales y se genera el compromiso municipal de aportar con fondos para su funcionamiento; tema fundamental en Valdivia considerando que existe un fuerte movimiento ciudadano en torno a la protección y defensa de humedales. Por otra parte, se establece el compromiso de crear un catastro comunal de humedales que defina claramente cuáles son los humedales de la comuna y sus características. Finalmente, otro aspecto innovador de la ordenanza de Valdivia es un apartado completo dedicado a la regulación de proyectos de edificación y urbanización en áreas aledañas a humedales.

La creación oficial de la MTCH es un aporte importante de la ordenanza, considerando que esta instancia existía de manera informal desde el 2015. De acuerdo a la ordenanza, la MTCH está compuesta por once integrantes, cinco representantes del municipio, cinco representantes de servicios públicos con competencia ambiental, y seis representantes de la sociedad civil incluyendo organizaciones sociales y ambientales, academia, y gremios productivos. Entre las atribuciones de la MTCH se encuentran velar por el cumplimiento de la ordenanza, realizar un seguimiento a las denuncias, y elaborar un plan de acción anual. Esta instancia es de gran relevancia ya que asegura la participación ciudadana en la gestión de los humedales de la comuna. De acuerdo a un integrante de la MTCH “La mesa comunal es clave si efectivamente queremos que haya un cambio, que haya articulación con los servicios públicos, seguimiento ciudadano” (entrevista semi estructurada a representante organización ambiental, 30 mayo 2016).

En términos de participación ciudadana y reconocimiento del rol que los vecinos tienen en la gestión de humedales urbanos, la ordenanza reconoce la existencia y promueve la creación de Comités de Protección de Humedales. Estas son organizaciones comunitarias (regidas por la ley 19.418) que deben velar por la activa participación ciudadana en la gestión de los humedales de la comuna, apoyar las labores de fiscalización del cumplimiento de la ordenanza, y desarrollar acciones de educación ambiental, entre otras. La ordenanza de humedales asegura además una contribución presupuestaria de parte del municipio a estos comités. De acuerdo a un integrante de uno de estos Comités el rol que tendrán es de “...fiscalización porque la municipalidad no tiene ojos en todos lados. En la medida que los vecinos se involucren en la vigilancia y lo canalicen a la municipalidad o a la mesa [de humedales], y si es que la municipalidad reconoce el rol de los comités en esa vigilancia es un tremendo avance”.

Respecto a la gestión de denuncias por incumplimiento de la ordenanza de humedales, esta nor-

ma local establece que se elaborará un protocolo de denuncias a través de un reglamento acordado por la MTCH, el cual ya está vigente. La MTCH estableció un protocolo de denuncias sobre humedales acompañado de una ficha unificada y sencilla para las denuncias, las cuales se pueden realizar a través de una plataforma en línea en el sitio web del municipio^[2].

CONSECUENCIAS DE LA ORDENANZA PARA LA GESTIÓN DE HUMEDALES

Con solo un año de vigencia, la ordenanza de humedales ya ha sido un tema de debate y crítica por parte de organizaciones sociales en los medios (Briones, 2016). Esto porque consideran que su implementación no ha estado a la altura de sus demandas iniciales y que el Municipio de Valdivia ha respondido de manera lenta en su implementación (Almarza, 2017; Mansilla, 2017). A ello se agrega que varios artículos de la ordenanza –en particular aquellos referidos a actividades prohibidas y permitidas, así como la regulación de proyectos de edificación y urbanización– han sido interpretados por el municipio como aún no vigentes a través de un artículo transitorio.

A pesar de estas limitaciones, diversos actores –tales como el mismo municipio, otros servicios públicos y organizaciones ciudadanas– coinciden en que la importancia de la ordenanza radica en haber generado un marco regulatorio común en torno a los humedales de Valdivia, normando además los procedimientos de denuncia y la participación ciudadana. Como menciona uno de los integrantes ciudadanos de la MTCH la ordenanza es “la única manera de institucionalizar el cambio a través de una mesa técnica, catastro de humedales... para normar los procedimientos. Lo más innovador (...) es que efectivamente se reconocen institucionalmente estas instancias” (entrevista semi estructurada a representante organización ambiental, 30 mayo 2016).

En este sentido, uno de los principales efectos de la ordenanza ha sido la institucionalización de la MTCH y su reconocimiento como un actor importante en la gestión coordinada de humedales

“se puede afirmar que si no fuera por esta presión ciudadana, la ordenanza de humedales jamás se hubiera materializado”

a escala comunal. Esto se evidencia incluso en las respuestas de algunos servicios públicos frente a denuncias donde se le atribuye este rol a la MTCH. Por ejemplo en un expediente de fiscalización de la DGA frente a una denuncia por destrucción de un humedal, este servicio público responde entre otras cosas “[r]especto a la alteración del Humedal, corresponde que sea abordada dentro de la Mesa de Humedales [Mesa Técnica Comunal de Humedales]...” (DGA, 2016). Es decir a pesar de su corta existencia, la MTCH ya ha adquirido atribuciones formales en la protección de humedales, incluso en el ámbito de la fiscalización de denuncias.

Otro aporte importante de la ordenanza ha sido la regularización y unificación del procedimiento de denuncias frente a intervenciones en humedales. Esto ha facilitado las denuncias ciudadanas, ha fomentado la coordinación entre el municipio y los diferentes servicios públicos, estableciendo plazos y conductos regulares, así como un adecuado seguimiento para gestionar las denuncias. Esto representa una mejora sustancial respecto a la gestión de denuncias previo a la existencia de la ordenanza, donde cada servicio público operaba por separado y ejercía su responsabilidad de manera específica, sin coordinarse con otros organismos. La MTCH ha modificado, por lo menos parcialmente, este modus operandi al canalizar al municipio todas las denuncias recibidas por organismos públicos, las que se deben presentar ante la MTCH para su discusión y elaboración de una respuesta conjunta. Así lo confirma un miembro de una organización ambiental que participa de la MTCH “Hemos logrado mucho [en relación a] como estábamos el año pasado en el tema de denuncias. El año pasado nos pinponeaban de un lado a otro. Ahora cuando se hace una denuncia se responde rápidamente; informan si hay infracción”.

El catastro comunal de humedales, que aún no existe hoy en día y que es un compromiso establecido en la ordenanza, es otra de las herramientas que podría generar un cambio en la gestión de los humedales de la comuna (Sanhueza, 2016; Quintana, 2017). Se espera que el catastro genere una lí-

nea base de los humedales y facilite a través de su permanente actualización un monitoreo de largo plazo de la condición de estos ecosistemas. Esto es importante considerando que muchas veces las disputas que ocurren entre diferentes actores sobre protección de humedales nacen de la ausencia de un acuerdo sobre qué es un humedal y dónde están ubicados (Guerra y Lara-Sutulov, 2015). Aunque parezca trivial, qué es o no es un humedal y dónde están localizados, es uno de los temas que genera mayor discusión y discordia al interior de la MTCH, sobre todo al momento de analizar denuncias o medidas de protección para estos ecosistemas.

Por otra parte, la ordenanza ha sido uno de los elementos que ha gatillado una transformación de la aproximación ciudadana hacia la protección de humedales, desde iniciativas específicas de barrios o humedales particulares, a un tema de la ciudad y la comuna completa. Durante el 2016 adquirió mayor fuerza y capacidad de organización una red de organizaciones sociales dedicadas a la protección de humedales que se autodenomina “Asamblea ciudadana por los humedales”. Esta red de organizaciones reúne a representantes de diferentes sectores de la ciudad y ha comenzado a desarrollar un trabajo cohesionado con la finalidad de proteger la red de humedales urbanos de Valdivia y la comuna.

CONCLUSIONES

Las ordenanzas de humedales aparecen como una alternativa viable para la protección de humedales a escala local (comunal), dada la ausencia de instrumentos y regulaciones más sustantivos a nivel nacional. Es solo en un contexto de desprotección jurídica e invisibilización de los humedales donde una ordenanza –instrumento legal relativamente débil– puede tener un rol en mejorar la gestión local y protección de humedales urbanos. Esto explica el interés de organizaciones ciudadanas por demandar e impulsar la creación de un instrumento que tiene una serie de debilidades y dificultades para su implementación. Sin embargo,

la ordenanza no solo tiene un valor práctico, como instrumento normativo que concede capacidades a la municipalidad para fiscalizar y regular el uso de los humedales. También tiene un valor simbólico al demostrar un compromiso y declaración de principios respecto a la protección y gestión de estos ecosistemas a nivel comunal.

El caso de la ordenanza de humedales de Valdivia demuestra que es posible abrir espacios de debate al interior de los municipios para construir un instrumento local de protección de humedales (o de otros ecosistemas) a partir del interés y la presión ciudadana. En el caso de Valdivia, se puede afirmar que si no fuera por esta presión ciudadana, la ordenanza de humedales jamás se hubiera materializado. En un inicio no existía ninguna voluntad de parte del Municipio y fue solo en respuesta a la presión y movilización ciudadana que se vio “obligado” a involucrarse en esta iniciativa. Esta experiencia también muestra que un grupo de ciudadanos organizados por una causa pueden poner a disposición del municipio sus capacidades y conocimientos para aportar a la gestión ambiental local, área en la cual los municipios tienen una brecha importante de capacidades (Tecklin et al., 2015).

Una de las consecuencias más relevantes del proceso de construcción de la ordenanza de humedales de Valdivia ha sido el establecimiento formal de una mesa técnica de trabajo multi-sectorial que reúne a actores ciudadanos, servicios públicos, empresarios inmobiliarios, académicos y vecinos en torno a la protección de los humedales de la comuna. Esta instancia ha permitido suplir –parcialmente y a nivel local– una de las principales falencias de la institucionalidad en torno a los humedales, la fragmentación y descoordinación entre los servicios públicos competentes. Lamentablemente, a pesar de estos avances los humedales de Valdivia continúan hoy estando desprotegidos, principalmente por la falta de voluntad de los servicios públicos con atribuciones sobre ellos para usar herramientas que detengan su relleno y destrucción. La Municipalidad de Valdivia sigue ac-

tuando de forma recatada en esta materia, siendo evidencia de ello las decenas de focos de relleno de humedales en la ciudad. Esto se debe en parte a la ausencia de un marco legal de rango nacional que proteja a los humedales, y a una serie de debilidades intrínsecas a las ordenanzas municipales, tales como, bajo monto de multas, dificultad para ser implementadas y fiscalizadas por parte de los municipios, y una excesiva dependencia de la voluntad municipal para su aplicación. De hecho una de las principales críticas que ha tenido la ordenanza de humedales de Valdivia es la lentitud y falta de voluntad de la Municipalidad para darle cumplimiento.

Por lo anterior, para los actores y organizaciones sociales que han apoyado la elaboración de una ordenanza de protección de humedales, ésta no es un fin en si mismo sino un elemento más dentro de una estrategia multidimensional que busca la protección de los humedales a través de diversos instrumentos, políticas y acciones ciudadanas.¶

NOTAS

[1] Comunas de Arica, Coronel, Laja, Panguipulli, San Pedro de la Paz, Santo Domingo, Valdivia .

[2] http://www.munivaldivia.cl/web2017/index.php?option=com_content&view=article&id=1399&Itemid=735

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almarza, C. (2017, 2 febrero). Realizan protesta en municipio exigiendo que humedales en Valdivia sean protegidos. BioBio Chile. Recuperado de <http://rbb.cl/juaa>
- Bravo, D. (2010). Conservación y preservación de los humedales en Chile. Justicia Ambiental: Revista De Derecho Ambiental De Fiscalía Del Medio Ambiente/FIMA, 2, 91-158.
- Briones, N. (2016, 30 mayo). Red ciudadana de humedales urbanos se manifiestan en la Gobernación Provincial de Valdivia. BioBio Chile. Recuperado de <http://rbb.cl/e8hx>
- Dirección General de Aguas (DGA) (2016). Expediente de fiscalización FO-1401-14, 13 de junio 2016. Dirección General de Aguas, Región de Los Ríos, Unidad de Fiscalización.
- Fuentes, G. (2015, 8 abril). Alcalde de Valdivia asegura que crear ordenanza para resguardo de humedales sería pasar sobre la ley. BioBio Chile. Recuperado de <http://rbb.cl/c2xm>.
- Guerra, F. y Lara-Sutulov, M. (2015) ¿Públicos o privados? Desafíos para la protección de los humedales urbanos y periurbanos de Valdivia a partir de la regulación de los cauces naturales. Manuscrito enviado para publicación. https://www.academia.edu/s/37a00f34ea/publicos-o-privados-desafios-para-la-proteccion-de-los-humedales-urbanos-y-periurbanos-de-valdivia-a-partir-de-la-regulacion-de-los-cauces-naturales?source=ai_email
- Jacques C., A. (2012). Reservas naturales urbanas: Diagnóstico de la percepción y la valoración socio-cultural sobre la vegetación urbana de la ciudad de Valdivia. memoria para optar al grado de geógrafo. Universidad de Chile, Santiago.
- Lara-Sutulov, M., y Gerding, J. (2016). Levantamiento de información bibliográfica y cartográfica de los humedales urbanos de la ciudad de Valdivia. Informe final. Licitación N° 613925-7-L115. Ministerio del Medio Ambiente. Valdivia.
- Möller, P., y Muñoz-Pedrerros, A. (2014). Legal protection assessment of different inland wetlands in Chile. Revista Chilena De Historia Natural, 87(1), 1. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-078X2014000100020yscript=sci_abstract

- Navarrete, D. y Quintana, P. (2015, 24 abril). Alcalde propondrá ordenanza para protección de humedales. Diario Austral Región de los Ríos. <http://www.australvaldivia.cl/imprensa/2015/04/29/full/cuerpo-principal/4/>
- Ordenanza de Protección de Humedales (2016). Decreto Exento 1123. Acuerdo N° 75 del 4 de febrero 2016 Concejo Municipal de Valdivia. http://www.munivaldivia.cl/doctos/transparencia/Normativa/Ord_humedales.pdf
- Osorio, C. F. (2009). Impacto del crecimiento urbano en el medio ambiente del humedal de valdivia 1992 - 2007. Tesis magíster en asentamientos humanos y medio ambiente. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- Pérez Díaz, S. P. (2015). Prácticas sociomateriales de relación con los humedales de la ciudad Valdivia, desde su fundación, en 1552, hasta el año 2014. Tesis licenciado en antropología. Universidad Austral de Chile. <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2015/jfp438p/doc/jfp438p.pdf>
- Quintana, P. (2017, 10 junio). Red Ciudadana dio a conocer catastro preliminar de humedales valdivianos. Diario Austral Región de los Ríos <http://www.australvaldivia.cl/imprensa/2017/06/10/full/cuerpo-principal/4/>
- Reyes, C. (2017, 25 febrero). Exigen al Municipio de Valdivia activar ordenanza municipal sobre humedales. BioBio Chile. Recuperado de <http://rbb.cl/g25g>
- Rojas Hoppe, C. (2004). El rol de los paleocauces y humedales en la evaluación de las amenazas naturales en la ciudad de Valdivia. *Revista Geográfica De Valparaíso*, 35, 243-251.
- Rojas Hoppe, C., y Díez Lorente, S. (2012). La reducción de los humedales de valdivia ¿inconsciencia o desconocimiento? *Anales De La Sociedad Chilena De Ciencias Geográficas*, 98-103.
- Sanhueza, O. (2016, 30 julio). Llamam al municipio de Valdivia entregar catastro de humedales para evitar su destrucción. BioBio Chile. Recuperado de <http://rbb.cl/ekxu>
- Sepúlveda, C. (2016). Swans, ecological struggles and ontological fractures: A posthumanist account of the río cruces disaster in Valdivia, Chile. PhD Thesis, University of British Columbia. <https://open.library.ubc.ca/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0225870>
- Skewes, J. C., Rehbein, R., y Mancilla, C. (2012). Ciudadanía y sustentabilidad ambiental en la ciudad: La recuperación del humedal angachilla y la organización local en la villa claro de luna, valdivia, chile. *EURE (Santiago)*, 38(113), 127-145. Retrieved from http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612012000100006yscript=sci_arttext
- Tecklin, D., Sepúlveda-Luque, C., y Lara, M. (2015). El espacio para las aves costeras: Análisis del contexto institucional para la protección de hábitat para las aves costeras en Chile, con énfasis en Chiloé. Informe preparado para la David and Lucile Packard Foundation. Valdivia. https://www.academia.edu/23741643/El_espacio_para_las_aves_costeras_An%C3%A1lisis_del_contexto_institucional_para_la_protecci%C3%B3n_de_h%C3%A1bitat_para_las_aves_costeras_en_Chile_con_%C3%A9nfasis_en_Chilo%C3%A9
- Urbina, S., y Adán, L. (2012). La ciudad de Valdivia y su jurisdicción: Elementos para una historia indígena en el período colonial temprano (ca. 1544-1606). *Actas Del V Congreso Nacional De Arqueología Histórica*. Buenos Aires. 175-203.