

CAPÍTULO VI

Derechos humanos y áreas protegidas

Derechos humanos y áreas protegidas

ANTECEDENTES¹

El bienestar de las sociedades depende de la naturaleza y la biodiversidad. Una biodiversidad sana garantiza que las contribuciones de la naturaleza como la alimentación, la purificación del agua y la amortiguación de olas de calor, entre otras, sigan beneficiando a la humanidad (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, IPBES, 2019a). A la vez, las comunidades humanas forman parte de esa misma biodiversidad, por lo tanto, lo ambiental y lo humano no se pueden concebir como dos elementos separados.

Sin embargo, existe consenso de que la diversidad biológica, entendida como la diversidad de especies y ecosistemas, se está perdiendo rápidamente, y a un ritmo nunca antes visto en la historia de la humanidad (IPBES, 2019b). A nivel global el “75% de la superficie terrestre ha sufrido alteraciones considerables, mientras que el 66% de la superficie oceánica está experimentando cada vez más efectos acumulativos y se ha perdido más del 85% de la superficie de humedales” (IPBES, 2019b, p. 11)². Este fenómeno genera impactos a distintas escalas e implica una serie de consecuencias que afectan no solo al medioambiente, sino también al ámbito social y cultural, e inciden en el goce y ejercicio de diversos derechos humanos.

En 1992, el *Convenio sobre Diversidad Biológica* (CDB)³ fue el primero en definir la diversidad biológica (o biodiversidad) como “la variabilidad de organismos vivos

1 El objetivo general de este capítulo es analizar las medidas adoptadas por el Estado relativas a las áreas protegidas y su correspondencia con los estándares internacionales de derechos humanos. Específicamente, se busca determinar tanto las obligaciones del Estado de Chile en materia de derechos humanos sobre esta temática como los compromisos con estándares internacionales; también describir la situación institucional en torno a las áreas protegidas y sus principales aristas; detallar la participación de los pueblos indígenas en la constitución de estas áreas y su gestión y, finalmente, identificar las brechas entre obligaciones en materia de derechos humanos y acciones estatales en materia de áreas protegidas, así como los posibles impactos en el goce de derechos.

2 La IPBES señala en su *Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas* que los impulsores directos de la pérdida de biodiversidad con mayor repercusión han sido (en orden decreciente) el cambio del uso de la tierra y el mar, la explotación directa de los organismos, el cambio climático, la contaminación y las especies exóticas invasoras (IPBES, 2019a).

3 El *Convenio sobre Diversidad Biológica* fue el primer acuerdo global que se ocupó de todos los aspectos de la diversidad biológica, es decir, abordar las causas subyacentes de la pérdida de la diversidad biológica; reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica; mejorar la situación de la diversidad biológica, y aumentar los beneficios de los servicios de la diversidad biológica y los ecosistemas para todos. Chile es parte de este convenio internacional desde su ratificación en el Parlamento el 9 de septiembre de 1994 (Ministerio del Medio Ambiente [MMA], 2019, p. 76).

de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1992, art. 2). Años más tarde, la Secretaría del CDB vinculó directamente la biodiversidad con el bienestar humano al redefinirla como “la diversidad de formas de vida en la Tierra” y sostener que “esta combinación de formas de vida y sus interacciones mutuas y con el medio físico han hecho al planeta habitable para los seres humanos” (2006, p. 1).

A partir de esta acepción y con el interés de comprender cómo los ecosistemas⁴ influyen en el bienestar humano, surgió el concepto de “servicios ecosistémicos” entendido como la contribución o los beneficios que obtenemos los seres humanos directa o indirectamente de los ecosistemas. Si bien este concepto ha sido objeto de discusiones⁵, la *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio* (MEA)⁶ impulsó la clasificación de mayor consenso internacional, en la que se categorizan cuatro grupos de servicios de los ecosistemas para las personas: i) provisión, vinculados a los bienes aportados por el entorno, como alimentos, medicinas, fibras y otras materias primas; ii) regulación, que incluyen los beneficios derivados de procesos como la polinización de cultivos, el control de las inundaciones y el mantenimiento de la calidad del aire; iii) soporte, referidos a las consecuencias de los procesos que colaboran en la formación del suelo y el ciclado de los nutrientes, necesarios para mantener a los otros servicios, y iv) culturales, de especies y ecosistemas, correspondientes a los beneficios intangibles que como individuos o sociedad recibimos de la biodiversidad, como el valor espiritual, estético y educacional, entre otros (MEA, 2005).

Con la finalidad de asignar un valor económico a los recursos que se extraen de la naturaleza, en los últimos años se ha introducido el concepto de “capital natural” para referirse a un conjunto de activos propios de la naturaleza que “brindan a los seres humanos los medios necesarios para vivir saludablemente y hacen posible la actividad económica” (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018, p. 3). El informe *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review* afirma que el enfoque económico tradicional, si bien ha traído progreso y bienestar a la humanidad, también ha provocado la destrucción del activo más valioso del planeta: la naturaleza (Dasgupta, 2021). El informe enfatiza

4 El ecosistema es definido por el CDB como “un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y microorganismos y su ambiente abiótico interactuando como una unidad funcional” (art. 2).

5 El concepto, marco conceptual y clasificación de los “servicios ecosistémicos” sigue en constante debate y evolución, con el fin de mejorar su operatividad, inclusión y uso por los tomadores de decisión en las políticas públicas. Parte de esas de discusiones fueron recogidas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en su informe anual 2017: “si bien es ampliamente utilizado en las ciencias biológicas, también genera debates por promover una relación instrumental de las personas con la naturaleza, tener en la base una conceptualización económica de la biodiversidad y fomentar su uso como un recurso de explotación, entre otras críticas” (INDH, 2017, p.166).

6 La *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio* fue convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas en el año 2000, con el objetivo de evaluar las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las bases científicas de las acciones necesarias para mejorar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas, así como su contribución al bienestar humano.

la necesidad de generar indicadores que reflejen el valor de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos, dejando de lado la manera clásica de medir el desarrollo de los países a partir del Producto Interno Bruto (PIB) y optando por posicionar la sostenibilidad ambiental y el bienestar humano que genera la biodiversidad como factores para cuantificar el capital natural del planeta.

A partir de estas propuestas conceptuales, se introduce el paradigma de “las contribuciones de la naturaleza a las personas” de la IPBES como un complemento a los conceptos de servicios ecosistémicos y capital natural, para abarcar una mayor variedad de interacciones entre los seres humanos y la naturaleza. Esto supone que la naturaleza no sólo proporciona gran cantidad de bienes y servicios esenciales, sino también una significación social, cultural, espiritual y religiosa, que se debe considerar en la formulación de políticas y toma de decisiones de los países. De esta manera, se busca aumentar la relevancia y el valor de la evidencia experta sobre la naturaleza para afrontar la conservación de la biodiversidad con base en el conocimiento que ofrecen las ciencias naturales y sociales, las humanidades, y los saberes de los profesionales y de las comunidades indígenas y locales.

Este paradigma establece un vínculo más claro entre la protección de la biodiversidad y el enfoque de derechos humanos, pues establece que la biodiversidad sostiene la vida humana, y con ello, derechos como el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible o el derecho a la vida digna.

En línea con esta perspectiva, en su informe anual del año 2017, el INDH afirmó que la degradación de la biodiversidad, producto de la actividad humana, hace necesaria la conservación no sólo para asegurar el futuro de las generaciones venideras, sino que también para garantizar el ejercicio de derechos humanos hoy, como parte de un desarrollo sostenible.

Una de las estrategias más importantes para conservar la biodiversidad y sus beneficios es la creación de “áreas protegidas”. Estas son relevantes también para la mitigación y adaptación al cambio climático, pues se estima que la red global de áreas protegidas almacena al menos el 15% del carbono terrestre (Dudley et al., 2009).

Las áreas protegidas son un instrumento *in situ*⁷ que materializa la conservación de la biodiversidad en sus hábitats naturales (Simonetti-Grez et al., 2016). A través de ellas es posible consagrar las obligaciones de los Estados respecto a la protección y el fomento de su diversidad biológica. La *Unión Internacional para*

7 Existen dos modalidades para la protección de la biodiversidad. El primer modelo corresponde a la conservación *in situ*, que se refiere a la protección de los distintos elementos constituyentes de la biodiversidad (genes, especies, ecosistemas) en sus hábitats naturales. El segundo modelo se relaciona con la protección de los elementos fuera de su lugar natural, a este modelo se le conoce como conservación *ex situ*, y se realiza mediante distintos tipos de acciones de conservación como los zoológicos, bancos de semillas y cualquier tipo de actividad que busque la protección de los elementos en un área distinta a aquella donde se han establecido históricamente (Simonetti-Grez et al., 2016).

la Conservación de la Naturaleza (UICN) las define como “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (Dudley, 2008, p. 10).

Las áreas protegidas han sido reconocidas también como espacios relevantes para el impulso y fortalecimiento de la paz, que se consolida por medio de la participación de las comunidades⁸. En la medida que la vida de las comunidades y su bienestar dependen de la naturaleza y la biodiversidad, invertir en ellas mediante estas áreas genera impactos positivos en la sociedad (Simonetti-Grez et al., 2016).

En Chile, la historia de las áreas protegidas comenzó en 1907 con la creación de la Reserva Forestal Malleco en la Región de la Araucanía, le siguieron las reservas Alto Biobío, Llanquihue y Villarrica, reconocidas legalmente como reservas forestales, dado que se encontraban en terrenos forestales. Fueron creadas con el propósito de “impedir la destrucción de los valiosos bosques que poseían, de tal manera de hacer posible su explotación de forma racional”. Posteriormente, surgieron los “Parques Nacionales de Turismo” para preservar las “bellezas naturales del país”, protegiendo determinadas zonas para permitir la “experiencia espiritual de contemplar la naturaleza” e impulsar la industria turística. A partir de la década de los ochenta la creación de las áreas protegidas se orientó al nuevo paradigma de “conservar la diversidad biológica mediante la protección de muestras representativas de todos los ecosistemas del país” (Simonetti-Grez et al., 2016, p.32).

Actualmente, los ecosistemas nacionales se encuentran sometidos a presiones y dinámicas que ocasionan su pérdida y degradación. Distintas estimaciones alertan sobre el estado de la biodiversidad en el país. En 2004, el *Informe Planeta Vivo* del WWF señaló que Chile utiliza sus recursos naturales a una tasa mucho mayor de la que es capaz de renovarlos, por eso lo posicionó entre las 50 naciones menos sustentables, con una tasa de consumo de recursos naturales de 2,6 hectáreas globales por persona, superior a la tasa estimada de 1,9 hectáreas globales por persona que la tierra puede soportar (WWF, 2004). Las cifras posteriores son más alarmantes, en el informe de 2020, Chile reportó un rango de consumo de 3,4 a 5,1 ha globales por persona, cuando la biocapacidad de la tierra se ha reducido a 1,6 hectáreas globales por persona (WWF, 2020).

8 Por ejemplo, el proyecto Áreas protegidas y paz del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés). En América, la dimensión de la participación fue advertida en el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, en el que se señaló que “es esencial fortalecer y ampliar los procesos de planificación participativa de las áreas protegidas y aplicar los principios de buena gobernanza (transparencia, equidad, rendición de cuentas y mecanismos del manejo de conflictos) como un camino para el involucramiento activo de los actores sociales”. Declaración de Bariloche, Argentina, 30 de septiembre - 6 de octubre de 2007.

En el país existe una gran diversidad de ecosistemas producto de su heterogeneidad ambiental, derivada de la variedad geográfica y climática a lo largo del territorio. Esta diversidad ha llevado a la creación de áreas protegidas con distintos objetivos de protección y categorizaciones, que determinan el enfoque de conservación de la biodiversidad e involucran diversos niveles de restricción a las actividades humanas que allí se permiten. Sin embargo, la gestión de las áreas protegidas ha estado regulada por diferentes normativas y al alero de variados ministerios y servicios⁹, lo que ha debilitado la efectividad de las funciones y recursos que constituyen la gobernanza de la biodiversidad. Por esta razón, y con el fin de avanzar en la protección más efectiva de los ecosistemas representativos de Chile, en 2023 se aprobó la Ley 21.600¹⁰ que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas encargado de la conservación de la biodiversidad, y cuyo principal instrumento será la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En este nuevo contexto institucional, resulta relevante revisar cómo la gestión de las áreas protegidas y sus instrumentos asociados contribuyen a garantizar el goce de los derechos humanos relacionados con la conservación de la biodiversidad, tales como el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, así como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, entre otros.

OBLIGACIONES, ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y NORMATIVA NACIONAL

1. Obligaciones de derechos humanos y garantías aplicables

Las áreas protegidas se definen como un instrumento específico de conservación de la biodiversidad. Respecto de ellas no se han individualizado obligaciones concretas dirigidas a los Estados en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, sin embargo, el paradigma que vincula el bienestar humano con la naturaleza permite abordar el desarrollo de las áreas protegidas como parte de una serie de condiciones relacionadas con la realización de los derechos humanos.

9 El Ministerio de Agricultura ha administrado las áreas protegidas mediante Corporación Nacional Forestal (CONAF); el Ministerio de Economía administra los parques y reservas marinas a través de la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca; el Ministerio de las Culturas gestiona los santuarios de la naturaleza por medio del Consejo de Monumentos Nacionales; el Ministerio de Bienes Nacionales está a cargo de los bienes nacionales protegidos; el Ministerio del Medio Ambiente custodia las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos, los santuarios de la naturaleza y supervigila todo el sistema.

10 Un primer proyecto de ley fue presentado el año 2011 en el Boletín N° 7.487-2, pero fue retirado en 2014, sin presentar ningún avance en su tramitación. El mismo año se presentó el proyecto de ley (Boletín N° 9.404-12) que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el cual se aprobó en 2023 mediante la Ley 21.600.

Se destacan, principalmente, los aportes derivados del enfoque de los servicios ecosistémicos, del capital natural, y sobre todo, de las contribuciones de la naturaleza a las personas, a través de las cuales la protección de la biodiversidad se realiza desde una perspectiva de derechos humanos, al instalar la idea de que la biodiversidad sostiene la vida humana y de ese modo, derechos fundamentales como el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible o el derecho a la vida digna.

Por lo tanto, en el modelo de preservación de la biodiversidad se vinculan obligaciones tanto sobre la conservación de la biodiversidad como sobre el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible que, a un nivel más general, permiten reconocer obligaciones conexas a partir del actuar del Estado en materia medioambiental y de conservación.

Según el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medioambiente, John Knox (2017), las obligaciones de derechos humanos relativas al medioambiente, la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, se pueden agrupar en tres grandes categorías de derechos u obligaciones¹¹:

- a. **Derechos sustantivos:** señalan que cada Estado no sólo tiene el deber general de proteger la biodiversidad para garantizar el pleno disfrute de todo el rango de derechos que de ella dependen, sino también el deber específico de proteger lugares o componentes de la biodiversidad que son especialmente necesarios para el disfrute de derechos de los miembros de comunidades particulares, incluidos los más vulnerables.
- b. **Derechos procedimentales:** se enfocan en aspectos de gestión. Contemplan evaluar los efectos y hacer pública la información relativa al medioambiente; facilitar la participación en la adopción de decisiones ambientales protegiendo, entre otros, los derechos de expresión y de asociación; y dar acceso a recursos por los daños causados.
- c. **Derechos especiales en favor de las personas en situaciones vulnerables:** se relacionan con el deber de velar porque las poblaciones indígenas y otras personas que dependen estrechamente del medio natural para satisfacer sus necesidades materiales y culturales, no se vean impedidas de disfrutar de sus derechos humanos¹².

11 Según el *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible* (A/HRC/34/49)

12 Estas categorías de obligaciones para los Estados, especificadas en los principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente, han sido invocadas por el actual relator David R. Boyd en el *Informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible* (A/HRC/46/28; 2021), y en el *Informe sobre su visita a Chile, relativo a la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludables y sostenible* (A/HRC/55/43/Add.1; 2024).

Estas categorías de obligaciones pertenecientes al marco sobre los derechos humanos y medio ambiente son parte de las directrices desarrolladas por la UICN¹³, que ofrecen principios guías para la gestión de las áreas protegidas y establecen medidas concretas para cumplir con las obligaciones generales sobre la conservación de la biodiversidad, el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, junto con sus correspondientes estándares, hasta la definición de acciones concretas para el cumplimiento de los compromisos estatales sobre la materia.

El siguiente cuadro presenta el conjunto de derechos humanos relacionados con la conservación de la biodiversidad.

Cuadro 1. Derechos y obligaciones que articulan el análisis de áreas protegidas.

Categorías de Derechos	Obligaciones	Pactos y Tratados
Derechos sustantivos	Garantizar el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.	Reconocido por la Resolución A/RES/76/300 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 28 de julio de 2022. Sus referencias previas son la Opinión Consultiva 23/2017 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el artículo 11 del Protocolo de San Salvador.
	Garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal.	Consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en los artículos 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en los artículos 4 y 5 de la CADH.
	Garantizar el derecho a la vida digna.	Asegurado en el artículo 25 de la DUDH, el artículo 11 del PIDESC y, complementariamente, en el artículo 14.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y en el artículo 27.1 de la Convención del Niño (CDN).
Derechos procedimentales	Garantizar el principio de igualdad y no discriminación.	Consagrado en el artículo 2 de la DUDH, en el artículo 2.1 del PIDCP, en el artículo 2 del PIDESC y en el artículo 1 de la CADH. Adicionalmente, se consagra en el artículo 1 de la CEDAW, en el artículo 2.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), en el artículo 7 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICRMW), el artículo 5 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) y en el artículo 2.1 de la CDN.
Derechos especiales en favor de las personas en situaciones vulnerables	Garantizar la protección de los pueblos indígenas.	Los derechos de los pueblos indígenas han sido consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de pactos y tratados suscritos por Chile.

13 Desde la publicación de las directrices, la UICN ha promovido de forma activa la comprensión y utilización del sistema de áreas protegidas, y logró que este se aprobara por el *Convenio sobre Diversidad Biológica* en la VII Conferencia de las Partes del CDB en 2004.

a. Sobre derechos sustantivos

En el marco del deber general de proteger el medio ambiente, su incumplimiento representaría potenciales afectaciones a derechos humanos derivadas del deterioro de la biodiversidad, tanto en el goce de un medioambiente limpio y sostenible como en una serie de derechos conexos. Así lo ha definido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) -órgano a cargo de la supervisión del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC)- que por medio de sus Observaciones Generales ha reconocido la relación entre la biodiversidad y el disfrute de los derechos garantizados por dicho tratado¹⁴.

Existen tres obligaciones de las cuales se derivan estándares y acciones que competen específicamente a la gestión de áreas protegidas y que, al mismo tiempo, corresponden a derechos de carácter sustantivo: i) derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, ii) derecho a la vida, la libertad y seguridad personal, y iii) derecho a la vida digna.

El primero apunta directamente a garantizar la protección del medio ambiente y su sostenibilidad, con énfasis en el respeto y conservación de la biodiversidad y sus hábitats. El segundo, tal como sostiene el *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible* (2018), señala que un medio ambiente sin riesgos es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluido el derecho a la vida con el más alto nivel posible de salud física y mental (párr. 4, p.7). Esto implica, entre otras cosas, adoptar acciones adicionales para proteger la biodiversidad frente a las injerencias perjudiciales en el medio ambiente de otras fuentes que puedan afectar de manera diferenciada a grupos más vulnerables.

Y el tercero, tal como define la resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2022¹⁵, establece que la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente son interdependientes con niveles de vida y de alimentación adecuados, acceso a agua potable y saneamiento, vivienda y también con la participación en la vida cultural y el desarrollo. De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) dispone en la Opinión Consultiva

14 Por ejemplo, en la Observación General N° 15 (2003) relativa al derecho al agua, se subraya la relación entre la pérdida de la biodiversidad y el ejercicio de este derecho humano, cuya consideración es parte de las obligaciones legales específicas que impone su cumplimiento, que señala que "los Estados parte deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre". Entre sus estrategias y programas la letra e) menciona el "examen de las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad" (Observación General N° 15, párr. 28, 2003).

15 Resolución A/RES/76/300, del septuagésimo sexto período de sesiones.

23¹⁶ sobre medioambiente y derechos humanos, emitida el 15 de noviembre de 2017, que subraya la relación de interdependencia e indivisibilidad entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Cuadro 2. Obligaciones, estándares y descripción de derechos sustantivos

Obligación	Estándar	Descripción
Garantizar el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.	Garantías para proteger la biodiversidad y sus hábitats.	Establecimiento de normas globales sobre derechos humanos ambientales coherentes para facilitar las intervenciones en los respectivos niveles (local, regional, nacional, e internacional).
		Adopción de un enfoque basado en derechos para la elaboración de contenido; el seguimiento y la aplicación de los aportes específicos a nivel nacional, regional y local; las estrategias y planes de acción sobre biodiversidad, y los planes de adaptación al cambio climático.
Garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal.	Garantías para la prevención razonable de situaciones o fenómenos que puedan privar a las personas de este derecho.	Los Estados deben tomar medidas adicionales para proteger los derechos de quienes sean más vulnerables al daño ambiental o se encuentren en una situación de especial inseguridad al respecto, teniendo en cuenta sus necesidades, riesgos y capacidades.
Garantizar el derecho a la vida digna.	Garantías de protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente y de los derechos conexos como alimentación, agua, saneamiento, salud y cultura.	Tomar medidas concretas para respetar derechos sustantivos sobre la tierra, el agua y los recursos naturales relacionados con las áreas protegidas y los territorios aledaños, y para reparar violaciones pasadas de los derechos.

Fuente: Elaboración propia a partir de pactos y tratados suscritos por Chile y las directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN.

El paradigma de las contribuciones de la naturaleza a las personas, establece un vínculo entre la protección de la biodiversidad y el enfoque de derechos humanos, pues considera que la biodiversidad sostiene la vida humana, y con ello, derechos como el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible o el derecho a la vida digna.

16 Solicitada por el Estado de Colombia el 14 de marzo de 2016.

b. Sobre derechos procedimentales

Basado en consideraciones prácticas de gestión e implementación de acuerdos con enfoque en derechos humanos, el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* ha puesto especial énfasis en la necesidad mundial de conciliar la preservación futura de la biodiversidad con el progreso humano, según criterios de sostenibilidad, y bajo un precepto general de cumplimiento de garantías de igualdad y no discriminación en su implementación.

Entre las medidas específicas que los Estados debieran adoptar destacan: (i) identificar los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible; (ii) establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; (iii) elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica; (iv) incorporar, en lo posible y según proceda, la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales; (v) integrar el examen de la conservación y manejo sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones; (vi) ocupar los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos en la diversidad biológica; (vii) proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, en conformidad con las prácticas culturales tradicionales compatibles con las exigencias de la conservación o uso sostenible.

En línea con el CDB, la UICN establece que todos estos aspectos de diseño de política pública deben cumplir con la obligación de asegurar criterios de igualdad y no discriminación, en el sentido de que las acciones distribuyan sus costos y beneficios de manera equitativa entre los distintos actores. Para esto se requiere lograr acuerdos de gobernanza que aseguren la participación significativa de los involucrados, es decir, Estado, comunidades locales y sector privado e implementar mecanismos de rendición de cuentas, así como arreglos para la toma de decisiones de manera transparente y debidamente comunicadas, entre otras medidas.

Estos aspectos se encuentran reforzados a través del *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, también conocido como Acuerdo de Escazú, firmado por Chile en 2022. La participación en el proceso de toma de decisiones ambientales está reconocida en el artículo 7 del acuerdo e insta a los Estados a implementar una participación del público abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, a través de mecanismos desde las etapas iniciales, cuando se trate de proyectos o actividades de impacto significativo sobre el medio ambiente, incluidos los que afecten la salud, o de asuntos ambientales de interés público (Biblioteca del Congreso Nacional, 2020).

Cuadro 3. Obligaciones y estándares asociados a principios de igualdad y no discriminación, y su vinculación con áreas protegidas

Obligaciones	Estándar	Descripción
Garantizar el principio de igualdad y no discriminación.	Garantías en la equidad en las medidas para combatir la pérdida de biodiversidad y en el uso de los beneficios de la biodiversidad.	Mecanismos para valorar costos, beneficios e impactos económicos y socioculturales derivados de la gestión de áreas protegidas para compartirlos equitativamente, en particular con las comunidades locales y grupos de especial protección.
	Garantías para la participación significativa y con conocimiento de causa en la gobernanza del suelo y los recursos.	Acuerdos de gobernanza claramente definidos, legítimos, equitativos y funcionales que representen y aborden los intereses de la sociedad civil, de los titulares de derechos y de las partes interesadas, incluidos los temas relacionados con el establecimiento o la designación del sitio.
		Arreglos de gobernanza y toma de decisiones transparentes y comunicados de manera adecuada, con responsabilidades de ejecución específicas, incluido un proceso de fácil acceso para identificar, recibir y resolver los reclamos, controversias o quejas.

Fuente: Elaboración propia a partir de pactos y tratados suscritos por Chile y las directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN.

c. Sobre derechos especiales en favor de las personas en situación de vulnerabilidad

El sentido de esta última categoría radica en el vínculo existente entre la conservación de la diversidad biológica y la diversidad cultural, así como la dependencia de comunidades -particularmente de pueblos indígenas- respecto al acceso y goce de recursos biológicos considerados tradicionales. Como parte de estos derechos especiales, se reconoce que el conocimiento de los recursos biológicos y las técnicas que utilizan los pueblos indígenas y comunidades locales pueden significar un importante valor para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, se refuerzan las obligaciones de protección de los pueblos indígenas relacionados con los recursos para la supervivencia de sus comunidades y con la promoción de la continuidad de sus prácticas culturales.

En relación con la protección a nivel regional, la jurisprudencia de la Corte IDH y la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) demuestran que existe una relación entre biodiversidad y disfrute de derechos humanos de pueblos indígenas. Por ejemplo, la Corte IDH ha declarado, a propósito de casos contenciosos y a instancias de la CIDH, cómo actividades de explotación de recursos naturales derivan en severos impactos a la biodiversidad y otros

bienes naturales comunes de uso tradicional de los pueblos indígenas y tribales, de los cuales dependen sus formas de producción, salud, cosmovisión y fuentes de agua, entre otros, dañando y amenazando su reproducción étnica y cultural¹⁷.

Distintos informes de la CIDH han destacado el efecto que tienen los regímenes de otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas y tribales, al impactar los ecosistemas y poner en peligro sus intereses económicos, supervivencia e integridad cultural, además de afectar el ejercicio del derecho a la propiedad protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CIDH, 2015; CIDH, 2009).

El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala en su artículo 15 N° 1 que “los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en tierras indígenas deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”. Asimismo, en el artículo 15 N° 2 establece que:

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Esto es importante desde el punto de vista de la protección integral de la biodiversidad porque la Corte IDH considera una definición amplia del concepto de “territorio”, precisando que su protección incluye tierras y recursos naturales, es decir, la superficie terrestre (suelo) y los recursos naturales que están en ella y en el subsuelo. En ese sentido, las políticas medioambientales deberían incorporar a los pueblos indígenas en los procesos de protección y conservación de la biodiversidad, particularmente, de las áreas protegidas donde residen.

El artículo 7.1 del Convenio, en su primera parte señala que “los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico,

17 Algunos ejemplos de esta situación se reflejan en las siguientes sentencias de la Corte IDH: Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (2001), Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006), Caso del Pueblo de Saramaka vs. Surinam (2007), y el Caso de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012). Se suma de manera destacada, el Acuerdo de Escazú.

social y cultural”. Por su parte, el artículo 7.4 dispone que “los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.

Respecto a la promoción, cabe destacar que el Convenio 169 reconoce el derecho a la integridad cultural de los pueblos indígenas cuando manifiesta que al aplicar sus distintas disposiciones se deberán proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, en conformidad con las prácticas culturales tradicionales compatibles con las exigencias de la conservación o del uso sostenible (art. 10).

Asimismo, este deber de cuidado cultural tiene su concreción como obligación en la letra j del artículo 8 del CDB, que establece una serie de exigencias a los Estados¹⁸, las cuales indican que cada parte en el Convenio -sujeta a las disposiciones de su legislación nacional- deberá:

- Respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades locales e indígenas que representan el estilo de vida tradicional relacionados con la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.
- Promover la aplicación en mayor escala de dichos conocimientos, innovaciones y prácticas con la aprobación y participación de los titulares.
- Incentivar el compartir equitativo de los beneficios resultantes de la utilización de dichos conocimientos, innovaciones y prácticas (UNEP/CBD/COP/3/19, párrafo 13).

Por último, cabe destacar las obligaciones reforzadas que tiene el Estado con las mujeres y niñas indígenas. En la Recomendación General N° 39 del Comité CEDAW se recomienda a los Estados parte el consentimiento libre, previo e informado de las mujeres y niñas indígenas antes de autorizar proyectos económicos, de desarrollo, de extracción y de mitigación y adaptación al clima en sus tierras, territorios y recursos naturales. También recomienda evitar y regular las actividades de las empresas, sociedades y otros actores privados que puedan socavar los derechos de las mujeres y niñas indígenas a sus tierras, territorios y medio ambiente, e incluir medidas para castigar, garantizar la disponibilidad de recursos, conceder reparaciones e impedir que se repitan estas violaciones de los derechos humanos¹⁹.

18 El artículo 8, letra j, dice: “Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”. (CDB, 1996).

19 Recomendación general núm. 39 (2022) sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas. CEDAW/C/GC/39.

Cuadro 4. Obligaciones y estándares asociados a los derechos de los pueblos indígenas y su vinculación con áreas protegidas

Obligación	Estándar	Descripción
Garantizar la protección de los pueblos indígenas.	Garantías de conservación y protección del medio ambiente y de sus tierras, territorios y recursos.	Mecanismos para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos, las necesidades de sustento y las capacidades y contribuciones a la conservación de las personas que viven dentro o en los alrededores de las áreas protegidas, particularmente, a los pueblos indígenas y comunidades locales.
	Garantías de protección en la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, en conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.	Los beneficios sociales y económicos del área son reconocidos, promovidos y mantenidos. Cuando su mantenimiento resulta incompatible con el de los valores naturales del área, el diseño y aplicación de toda restricción debe ser consultada con los titulares de derechos, -especialmente en el caso de mujeres y niñas- y las partes interesadas, preferiblemente con su consentimiento libre, previo e informado.

Fuente: Elaboración propia a partir de pactos y tratados suscritos por Chile y las directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN.

2. Iniciativas internacionales

A partir de la preocupación del sistema internacional en torno a lo que se denomina la triple crisis planetaria²⁰, se destacan una serie de iniciativas orientadas a proteger y conservar la diversidad biológica, el uso sostenible de los recursos naturales, y la lucha contra la degradación de las tierras y el cambio climático.

En 1980, la *Estrategia Mundial para la Conservación* -propuesta por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)²¹, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza- enfatizó la interdependencia entre la conservación y el desarrollo, y acuñó el término “desarrollo sostenible” en la agenda internacional²². En

20 La triple crisis planetaria se refiere al cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y de la naturaleza, más la contaminación

21 El Organismo representa la primera unión ambiental global, y reúne a gobiernos y sociedad civil con el objetivo compartido de proteger la naturaleza. Actualmente es la única organización ambiental oficialmente reconocida con la condición de observador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. La UICN fue fundamental para la creación de convenciones internacionales como la Convención de Ramsar sobre los Humedales (1971), la Convención del Patrimonio Mundial (1972), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (1974) y la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992).

22 Este documento también sirvió de base para la política ambiental internacional y guió la creación de las Convenciones sobre biodiversidad (CDB), cambio climático (CMNUCC) y desertificación (CLD).

1992 publicaron una nueva versión de la estrategia, bajo el título de *Cuidar la Tierra*, con miras a la realización de la *Cumbre de la Tierra* de ese año, cuyos principales resultados fueron el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (CDB) y el *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC).

En esa Cumbre también se suscribieron la *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*, que en su principio universal N° 7 afirma que “los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra”; y la *Declaración Autorizada sin fuerza jurídica obligatoria de Principios para un Consenso Mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo* que estableció una serie de directrices para una ordenación más sostenible de los bosques. En ambos casos, se introdujo la propuesta de generar instrumentos de protección y conservación de áreas específicas con el fin de restablecer la integridad de los ecosistemas.

En la séptima reunión de la Conferencia de las Partes²³ del CDB (COP-7) de 2004, se elaboró el *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas* (PTAP), inspirado en el plan de aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDs), los Objetivos de Desarrollo Milenio (2000) y el Acuerdo y Plan de Acción de Durbán (2001) del Quinto Congreso Mundial de Parques. El Programa se generó para apoyar la creación y mantenimiento de áreas terrestres y áreas marinas protegidas -metas de 2010 y 2012, respectivamente- y así contribuir al logro de los tres objetivos del CDB²⁴ y a su meta principal para 2010 de reducir significativamente el ritmo de pérdida de la diversidad biológica. Ese año, ante la preocupación por no haber alcanzado plenamente la meta, se identificaron los obstáculos que lo habían impedido, se analizaron los escenarios futuros de la biodiversidad y se examinaron medidas posibles de adoptar, lo que resultó en la elaboración del *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020* y las *Metas de Aichi para la Diversidad Biológica*, cuya misión fue “tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales” (párr. 12), mediante áreas protegidas como estrategias de conservación.

En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el *Decenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (2011-2020)* para apoyar la aplicación del *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica*. Durante esa década, se animó a los gobiernos a desarrollar, implementar y comunicar los resultados de las estrategias nacionales para la aplicación del *Plan Estratégico*. Posteriormente,

23 La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano rector de la CDB. Es la autoridad suprema de todos los Gobiernos (o Partes) que han ratificado el tratado y se reúne cada dos años para examinar el progreso, fijar prioridades y adoptar planes de trabajo.

24 Los tres objetivos principales del CDB son: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

en 2019, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el *Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas (2021-2030)* con el objetivo de congregarse a las naciones para prevenir, detener y revertir la degradación de los ecosistemas a nivel mundial, en todos los continentes y océanos, bajo el paradigma de que así, se puede ayudar a erradicar la pobreza, combatir el cambio climático y prevenir una extinción masiva.

De acuerdo con las conclusiones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Marco Mundial de la diversidad biológica posterior a 2020²⁵, que indican que la pérdida de la diversidad biológica continúa, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica 2022 (COP-15)* decidió dar continuidad al trabajo del Plan Estratégico y las Metas Aichi, a través del *Marco Mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica (2022)* que se podría utilizar como un nuevo plan estratégico para la aplicación del CDB y sus protocolos en políticas públicas generales y, en particular, en áreas protegidas. El Marco establece un plan para poner en marcha una acción de base amplia para 2030, en consonancia con la *Agenda 2030* y sus *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, y lograr hacer realidad para 2050 la visión compartida de vivir en armonía con la naturaleza.

3. Marco normativo nacional

En Chile, la primera iniciativa de protección se implementó en 1872, cuando se promulgó la Ley de Bosques que reguló el manejo y explotación de los recursos forestales. Esta Ley fue reemplazada en 1931 por la “Nueva Ley de Bosques”, a través del Decreto N° 265, que estableció las primeras normas sobre parques nacionales y reservas forestales de la Corporación Nacional Forestal y cuyo texto definitivo fue fijado mediante el Decreto Supremo N° 4.363 del ex Ministerio de Tierras y Colonización.

Luego, el Estado chileno ha ido incorporando progresivamente convenios, protocolos y tratados para la protección y conservación de la biodiversidad, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

²⁵ Este Grupo de Trabajo surgió a partir de la decisión 14/34 adoptada por la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el 30 de noviembre de 2018.

Cuadro 5. Principales convenios y protocolos internacionales relacionados con la diversidad biológica

Convenios internacionales relacionados con diversidad biológica, según año de firma	Año de ratificación en Chile
Convención para la protección de la flora y fauna y las bellezas escénicas de América (Convención de Washington) - 1940	1967
Convención internacional para la regulación de la caza de ballenas - 1946	1979
Convención relativa a las zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas (Ramsar) - 1971	1981
Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural - 1972	1980
Convención para la conservación de focas antárticas - 1972	1980
Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) - 1973	1975
Convenio para la conservación y manejo de la vicuña - 1979	1981
Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres - 1979	1983
Convenio para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos - 1980	1981
Convenio para la protección del medio ambiente y la zona costera del Pacífico sudeste - 1981	1986
Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar - 1982	1997
Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) - 1992	1994
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - 1992	1994
Convención internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular, en África -1994	1997
Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - 1997	2002
Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura - 2001	2016
Acuerdo de París de la Convención Marco sobre el Cambio Climático - 2015	2017
Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) - 2018	2022
Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional - 2023	2024

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y del Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A esta lista de convenios, acuerdos y protocolos se suman otros a los que el Estado aún no ha manifestado su adhesión, a través de la firma y/o ratificación, a saber:

- Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica (2000) que busca proteger la diversidad biológica frente a los riesgos potenciales que presentan los organismos genéticamente modificados debido a la aplicación de la biotecnología moderna.

- Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología (2010) que proporciona normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados, para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.
- Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (2011).

Tras el Convenio de Washington y en línea con los instrumentos ratificados, en 1970 se aprobó la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales, que los define y consagra como santuarios de la naturaleza. En su artículo 31 dispone que “todos aquellos sitios, terrestres o marinos, que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones, o que posean formación natural que sea de interés para la ciencia o el Estado” quedan bajo la custodia del Consejo de Monumentos Nacionales que depende directamente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio²⁶. Luego, en 1977, el Decreto Ley 1.939 estableció la facultad del Ministerio de Bienes Nacionales para declarar parques nacionales, con fines de preservación de la flora y fauna, del medio ambiente, y la defensa del equilibrio ecológico.

Ante la necesidad de manejar las reservas forestales, en 1984, se promulgó la Ley 18.348 que crea la *Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables* (CONAF), como entidad dependiente del Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo es la conservación, protección, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país. Ese mismo año, mediante la Ley 18.362 se creó el *Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado* (SNASPE) con el objeto de definir las categorías de protección y crear un sistema nacional para la administración de estas áreas protegidas²⁷. Cabe destacar que, entre las categorías de protección definidas en dicha Ley, se encontraba la de Reserva de Región Virgen, Parque Nacional, Monumento Natural y Reserva Nacional.

26 Posteriormente, el año 2010, con la aprobación de la Ley 20.417 se estableció que los santuarios de la naturaleza quedarán bajo la custodia del Ministerio del Medio Ambiente, pero que para su declaración se deberá contar siempre con un informe previo del Consejo de Monumentos Nacionales.

27 Esta Ley nunca entró en vigencia debido a que se encontraba supeditada a la promulgación del marco legal de la institucionalidad forestal dado que, según dispone la Ley 18.348, la CONAF debía adoptar el carácter de pública. Ello generó que el SNASPE funcionara bajo una debilidad legal. Sin embargo, los objetivos del SNASPE están ratificados en la Ley 19.300 (1994) sobre bases generales del medio ambiente que otorga el principal respaldo legal a la existencia del programa y que en la práctica ha regulado las funciones y objetivos del sistema a nivel nacional. Esta última Ley establece que la misión de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental, recae en un servicio de biodiversidad y áreas protegidas administrado por el Estado.

En 1991, la Ley 19.079 introdujo modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley 18.892) y decretó la facultad y el procedimiento para declarar determinadas áreas como parques marinos y reservas marinas. Además, se definió que estas áreas quedaran bajo la tuición del Servicio Nacional de Pesca. Mientras, en la Ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente, promulgada en 1994, se estableció que es atribución del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad proponer al Presidente de la República la creación de las Áreas Protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza y de las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos.

También es relevante considerar que la Ley 19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) promulgada en 1993, determina que en la administración de las áreas protegidas ubicadas en las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) se debe considerar la participación de las comunidades residentes. No obstante, será la CONAF o el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la CONADI, de común acuerdo, quienes determinen en cada caso, la forma y alcance de la participación sobre los derechos de uso que en aquellas áreas corresponda a las comunidades indígenas.

El 2008 se promulgó la Ley 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, para la protección, recuperación y mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental. Con la promulgación, en 2010, de la Ley 20.417 que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, se fortalece la regulación e institucionalidad ambiental en el país. La Ley entrega atribuciones a esta institucionalidad para elaborar y ejecutar estudios y programas de investigación, protección y conservación del medio ambiente. Además, introduce la figura de los planes de recuperación, conservación y gestión de especies. Finalmente, incluye un artículo transitorio en razón del cual el Ejecutivo debía enviar al Congreso Nacional, dentro de un año desde su publicación, uno o más proyectos de Ley para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

En 2011 se presentó un primer proyecto de ley²⁸, pero fue retirado en 2014 sin ningún avance en su tramitación. El mismo año se introdujo un nuevo proyecto de ley²⁹ con el objetivo de lograr “la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas” (art. 1).

28 Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, y el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas. Boletín N° 7.487-12.

29 Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Boletín N° 9.404-12.

En el año 2016 se aprobó la Ley 20.930 que creó el Derecho Real de Conservación (DRC), cuyo objetivo es contar con un instrumento que facilite y promueva la participación del sector privado en la conservación ambiental y complemente el rol del Estado. La Ley define el DRC como “un derecho real que consiste en la facultad de conservar el patrimonio ambiental de un predio o de ciertos atributos o funciones de éste”, el cual se debe constituir “en forma libre y voluntaria por el propietario del predio en beneficio de una persona natural o jurídica determinada”. De esta manera, no se busca la compra o expropiación de una propiedad, sino tan solo la firma de un contrato constitutivo en que se establecen ciertas restricciones al uso³⁰ para asegurar la conservación de la biodiversidad, entregando un grado de formalización a las iniciativas de conservación privada.

En 2020 se aprobó la Ley 21.202 que introduce el concepto de “humedal urbano”, regulando aquellos que, ubicados, total o parcialmente, en áreas urbanas y promoviendo su protección en virtud de la gran relevancia que estos ecosistemas tienen para las ciudades³¹. Además, modificó la Ley 19.300 que dispone que los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) deben ser incluidos en los Instrumentos de Planificación Territorial a toda escala como “área de protección de valor natural”.

Recientemente, en 2022, se aprobó la Ley Marco de Cambio Climático (Ley 21.455) que proporciona un marco jurídico para que el país pueda enfrentar el cambio climático en materia de mitigación y adaptación. Para lograrlo establece disposiciones que se relacionan con la conservación de la biodiversidad y la protección de los ecosistemas, en particular, la elaboración de planes sectoriales de adaptación para la biodiversidad, a cargo del MMA.

Al revisar el marco normativo, se advierte que hasta 2022 la conservación de la biodiversidad en áreas protegidas se encontraba dispersa en cinco ministerios:

- Ministerio de Agricultura: administra áreas protegidas terrestres a través de CONAF.
- Ministerio de Economía: administra los parques y reservas marinas a través de la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca.
- Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio: gestiona los santuarios de la naturaleza a través del Consejo de Monumentos Nacionales.

30 En conformidad con la Ley de DRC, este contrato debe imponer, al menos, una de las siguientes condiciones: (i) restricción o prohibición de destinar el inmueble a uno o más determinados fines (inmobiliarios, comerciales, turísticos, industriales, etc.); (ii) obligación de hacerse cargo o de contratar servicios para la mantención, descontaminación, reparación, administración o uso y aprovechamiento racionales del bien raíz; (iii) obligación de ejecutar o supervisar un plan de manejo acordado en el contrato, con miras al uso y aprovechamiento racionales de los recursos naturales del inmueble gravado.

31 Esto considera áreas verdes, espacios para la recreación, control de inundaciones, mitigación del cambio climático, entre otros

- Ministerio de Bienes Nacionales: administra los bienes nacionales protegidos.
- Ministerio del Medio Ambiente: administra las áreas marinas costero-protegidas de múltiples usos, custodia los santuarios de la naturaleza y supervigila todo el sistema.

Como respuesta a esta dispersión y luego de un largo período de discusión parlamentaria, durante 2023 se promulgó la Ley 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) para ocuparse de la conservación de la biodiversidad y su principal objetivo será la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas³².

Con la entrada en vigencia del SBAP, a partir de la Ley 21.600, se genera un cuerpo jurídico que regula de manera sistemática y orgánica las áreas de protección e incorpora áreas protegidas privadas y la participación de las comunidades indígenas y locales³³. De esta manera, las áreas protegidas pasan en su totalidad al MMA y se establece un nuevo ordenamiento en el que estas se definen como un “espacio geográfico específico y delimitado, reconocido mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, con la finalidad de asegurar, en el presente y a largo plazo, la preservación y conservación de la biodiversidad del país, así como la protección del patrimonio natural, cultural y del valor paisajístico contenidos en dicho espacio” (art. 3). Además, se reclasifican a partir de seis categorías³⁴, según se muestra en el Cuadro 5. Cada categoría tiene objetivos y regulaciones específicas que buscan garantizar la conservación de la biodiversidad y el patrimonio natural del país.

32 La Ley 21.600 queda estructurada sobre los siguientes pilares: (i) Crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas –servicio funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente-, cuyo objeto será la conservación de la biodiversidad del país a través de la gestión para la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas; (ii) Gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) integrado por todas las áreas protegidas existentes en Chile, y supervisar la administración de las áreas protegidas privadas, incluidas las actividades que se realicen en ellas, y (iii) Asegurar que el Servicio promueva e incentive la conservación de la naturaleza también fuera de las áreas protegidas, incluida la creación de una serie de instrumentos que permitirán abordar las principales amenazas que hoy existen para la flora y fauna, como la gestión de especies exóticas invasoras.

33 La Ley 21.600 dispone que el Presidente de la República, dentro del plazo de un año desde la fecha de su publicación, deberá establecer las normas necesarias para el funcionamiento de la nueva institucionalidad -incluidas aquellas sobre la regulación del personal, la determinación de la fecha de entrada en vigencia de la planta de personal que fije el traspaso de los recursos y bienes de la Corporación Nacional Forestal (CONAF)- y deberá conformar el primer presupuesto del Servicio. También ordena que los reglamentos referidos en la Ley deberán dictarse dentro del plazo de dos años desde su publicación.

34 El artículo 100 de la Ley 21.600 señala que las reservas marinas, los santuarios de la naturaleza y los bienes nacionales protegidos existentes a la fecha de publicación de la Ley, deberán someterse a un proceso de homologación a las categorías de protección.

Cuadro 6. Categorías de áreas protegidas

Categorización anterior a la Ley 21.600	Categorización según la Ley 21.600
Reservas de Región Virgen (Ley 18.362)	Reserva de Región Virgen
Parques Marinos (Ley 18.892)	Parque Nacional
Parques Nacionales (Decreto Ley 1.939)	
Parques Nacionales de Turismo (Decreto Supremo 4.363)	
Monumentos Naturales (Ley 17.288)	Monumento Natural
Reservas Marinas (Ley 18.892)	Reserva Nacional
Reservas Nacionales (Ley 18.362)	
Reservas Forestales (Decreto Supremo 4.363)	
Áreas Marinas y Costeras Protegidas (Ley 19.300)	Área de Conservación de Múltiples Usos
-	Área de Conservación de Pueblos Indígenas

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 21.600.

Las Reservas de Región Virgen, Parques Nacionales y Monumentos Naturales son las categorías más estrictas de conservación, dado que en ellas se prohíbe la explotación comercial de recursos naturales y la instalación de infraestructura industrial. Las Reservas Nacionales, las Áreas de Conservación de Múltiples Usos y las Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas permiten usos sostenibles, es decir, que no pongan en riesgo los servicios ecosistémicos del área. La materialización de este nuevo ordenamiento de las áreas protegidas es uno de los desafíos más próximos del nuevo Servicio.

En 2024, se promulgó la Ley 21.660 sobre Protección Ambiental de las Turberas, cuyo objetivo es preservarlas y conservarlas como reservas estratégicas para la mitigación y adaptación al cambio climático; el equilibrio y regulación hídrica; la conservación de la biodiversidad; y de los múltiples servicios ecosistémicos que proveen.

ÁREAS PROTEGIDAS EN CHILE Y ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS ESTATALES SEGÚN LOS ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS

1. Áreas protegidas

Chile cuenta con un patrimonio natural considerado único en el mundo. En gran medida, esto se explica por las barreras físicas y climáticas del territorio que generan ecosistemas excepcionales donde existen especies que han evolucionado de manera independiente durante miles de años (MMA, 2017). El territorio nacional alberga más de 31.000 especies, entre plantas, animales, algas, hongos y bacterias, que se presentan en una gran diversidad de ecosistemas marinos, costeros, terrestres e insulares. El *Sexto Informe Nacional de Biodiversidad* (2019) del MMA señala que de las 1.192 especies clasificadas³⁵, el 65% (770) se encontraban en amenaza de extinción. Al comparar esta cifra con el último *Proceso de Clasificación de Especies*³⁶ del año 2024, que considera 1.686 especies clasificadas, de las cuales 1.038, es decir un 62%, se encuentran en amenaza de extinción, se constata que el riesgo de extinción de las especies en el país casi no ha disminuido.

La zona centro-sur del país ha sido catalogada como uno de los 35 *hotspots* o puntos calientes mundiales de biodiversidad,³⁷ debido a los altos niveles de endemismo³⁸ que se combinan con grandes niveles de amenaza, debido al impacto de las actividades humanas en el hábitat (Arroyo et al, 2004). El MMA ha reconocido también que los ecosistemas del país están sometidos a procesos de degradación, fragmentación y pérdida, principalmente, a causa de factores antrópicos, asociados históricamente al cambio de uso de suelo (2019). Un ejemplo de este diagnóstico, es que, a partir de un proceso de evaluación y clasificación de suelos basado en los criterios de la UICN, el MMA determinó que el 50% de estos suelos, correspondientes a 63 ecosistemas, se encuentran amenazados y suman ocho especies en peligro crítico, seis en peligro y 49 vulnerables³⁹.

35 Datos obtenidos a partir del Reporte del Estado del Medio Ambiente (REMA) del MMA al 2018. Es importante destacar que esta clasificación dice relación con aquellas especies que han podido ser evaluadas y categorizadas según su condición de protección/amenaza, en base a siete categorías: extinto, extinto en estado silvestre, en peligro crítico, en peligro, vulnerable, casi amenazado y preocupación menor. Las especies y ecosistemas con amenaza de extinción son aquellas categorizadas en peligro crítico, en peligro y vulnerables.

36 La clasificación de las plantas, algas, hongos y animales silvestres según estado de conservación permite evaluar el nivel de amenaza de la diversidad biológica y, de esa manera, priorizar recursos y esfuerzos en aquellas especies más amenazadas. Esta clasificación se rige por el Reglamento para Clasificar Especies según Estado de Conservación (RCE) (Decreto N° 29/2011, MMA). Desde 2005 hasta 2024, se han oficializado 20 procesos de clasificación mediante decretos supremos, el último se encuentra todavía en proceso.

37 Estos puntos se definen como regiones donde se concentra un mínimo de 1.500 especies de plantas vasculares endémicas, una alta proporción de vertebrados endémicos, y en donde el hábitat original ha sido fuertemente impactado por las acciones del hombre (Myers et al., 2000).

38 Las especies endémicas son aquellas que habitan solamente en un determinado territorio y no es posible encontrarlas de forma natural en ninguna otra parte del mundo.

39 Los otros grados corresponden a "casi vulnerados" y "en preocupación menor".

Esta situación y la distribución heterogénea de la riqueza de especies y ecosistemas a lo largo del territorio nacional, han llevado al Estado chileno a desarrollar diversas iniciativas y a asumir los compromisos que derivan del CDB, tales como las Metas de Aichi (2010), que instaron a los países a que en 2020 logaran la protección eficaz de, al menos, el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales por medio de sistemas de áreas protegidas. Mientras, a través de la firma del Marco Mundial Kunming-Montreal, Chile se ha comprometido a proteger el 30% de su superficie terrestre y marina el año 2030.

Por esta razón, el Estado ha afirmado que “el esfuerzo más destacado de protección de nuestra biodiversidad son las áreas protegidas” (MMA, 2017). Según la última actualización del Sistema de Información y Monitoreo de Biodiversidad (SIMBIO) del MMA, actualidad el país cuenta con 246 áreas protegidas, emplazadas en ambientes terrestres y marinos, que se distribuyen de la siguiente manera: Santuario de la Naturaleza (103), Parque Nacional (46), Reserva Nacional (25), Reserva Forestal (22), Monumento Natural (18), Área Marina Costera Protegida (15), Parque Marino (11) y Reserva Marina (6)⁴⁰. En su conjunto, estas áreas abarcan una superficie aproximada de 170 millones de hectáreas que representan aproximadamente el 21% del territorio terrestre nacional y superan el promedio global de 17%, estimado por el PNUMA y la UICN el 2020.

Sin embargo, el Marco Mundial Kunming-Montreal en la meta 3 también señala que, para conservar y gestionar eficazmente la biodiversidad mediante sistemas de áreas protegidas, estas deben ser ecológicamente representativas, bien conectadas y gobernadas de forma equitativa. Aunque la representatividad de los ecosistemas terrestres en el país es un aspecto relevante, se advierte que aproximadamente el 80% no alcanza los niveles de protección que se han propuesto en las metas internacionales a las que Chile adhiere. En 2022, el Centro de Estudios Públicos (CEP) realizó un análisis de representatividad ecosistémica basado en la observación de los pisos vegetacionales⁴¹ bajo la protección del Estado⁴². Determinó que, del total de 125 ecosistemas observados, 11 se encuentran sin protección, 79 con menos del 17% de su superficie protegida, mientras sólo 35 cuentan con más del 17% de su superficie protegida (CEP, 2022)⁴³.

40 Cifras obtenidas a partir de SIMBIO del Ministerio del Medio Ambiente.

41 El piso de vegetación se caracteriza por una formación vegetal con especies dominantes específicas y el piso bioclimático bajo el que tal formación se encuentra. Esta clasificación ha sido ampliamente utilizada como descriptor de los ecosistemas de Chile y constituye la clasificación oficial según el Ministerio del Medio Ambiente y en el estándar para la descripción del medio biótico en las Evaluaciones de Impacto Ambiental (CEP, 2022, p. 6).

42 Este incluye a las designaciones de parques nacionales, reservas nacionales, reservas forestales, monumentos naturales y santuarios de la naturaleza.

43 La actualización del número de áreas protegidas en Chile (CEP, 2022) indica que, del total, 24% corresponde a áreas protegidas privadas.

Adicionalmente, según las Metas Aichi, el análisis del CEP constató que sólo el 28% de los ecosistemas presentes en el país tenían una representación adecuada, acorde a la meta para 2020. La cifra es más desalentadora si se consideran los compromisos adquiridos para 2030, dado que solamente 24 ecosistemas (19% del total) cumplen con el porcentaje de protección ecológicamente representativo. Estas cifras demuestran que la protección a nivel de ecosistemas es muy desigual y con una representatividad deficiente.

Ante este panorama han surgido diversas propuestas sobre cómo abordar la brecha. Entre ellas, destaca la necesidad de ir aumentando la superficie de protección actual en 6 millones de hectáreas aproximadamente. Sin embargo, ante la escasez de terrenos de propiedad fiscal que cumplan con los criterios necesarios para incorporarse a un régimen de protección, la mirada se ha dirigido hacia la superficie rica en biodiversidad de propiedad privada, ya sean de personas naturales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas, comunidades locales y pueblos indígenas. En ese contexto, se ha propuesto favorecer la cooperación público-privada con el objetivo de conservar la biodiversidad (Así Conserva Chile, 2020).

Es importante destacar que la superficie de protección privada abarca el 1,65% del territorio nacional y representa el 56,8% de los ecosistemas terrestres del país. Además, en estas áreas privadas se conservan tres de los once ecosistemas que no están resguardados en las áreas protegidas por el Estado, principalmente en santuarios de la naturaleza.

La Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía⁴⁴, en un informe publicado por el CEP, sostiene que actualmente existen varias iniciativas privadas de conservación con alto valor ecológico que no cuentan con reconocimiento y que podrían jugar un rol importante al aportar, de manera significativa, no solo en la protección de ecosistemas y especies, sino también cumpliendo la función de corredores biológicos y aumentando la conectividad entre áreas protegidas (2023).

2. Iniciativas del Estado

Las categorías de obligaciones pertenecientes al enfoque sobre los derechos humanos y medio ambiente se han traducido en directrices que ofrecen principios guías para la gestión de las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad. El Relator especial sobre los derechos humanos y el medioambiente, John Knox, ha señalado que la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, se relacionan con derechos sustantivos, derechos procedimentales y los derechos especiales de las personas en situación de vulnerabilidad.

44 Esta Comisión nació a partir del *Proyecto Especial "Conservación, Institucionalidad y Filantropía"* del Centro de Estudios Públicos que convocó a un grupo de 23 personas vinculadas a importantes organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de la naturaleza y a destacados académicos y empresarios preocupados por la conservación y el medio ambiente, quienes ayudaron a financiar el proyecto.

En consecuencia, las iniciativas estatales en materia de protección y conservación de la biodiversidad -especialmente a través de la creación y regulación de áreas protegidas u otras figuras de resguardo, y del desarrollo de políticas, planes y programas en torno a ellas- pueden contribuir de diversas maneras a la garantía de los derechos humanos de las personas y comunidades que interactúan con ellas en el territorio nacional⁴⁵.

a. Derechos sustantivos

Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible

La consideración del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible en la gestión de las áreas protegidas implica la adopción e implementación de un enfoque basado en derechos en el diseño de los planes, estrategias y políticas de protección. Por su parte, el cumplimiento de este estándar supone contar con normas, instrumentos e insumos de carácter ambiental que permitan realizar las intervenciones pertinentes. En este sentido, uno de los aspectos más importantes se relaciona con la calidad y cantidad de información, que debe ser suficiente e integrada, para facilitar estas iniciativas a nivel local, regional y nacional.

Sobre la incorporación del enfoque de derechos humanos en las iniciativas ambientales, el Estado ha ido desarrollando distintas políticas, estrategias y planes para promover la conservación de la biodiversidad. Entre ellas destaca la *Estrategia Nacional de Biodiversidad*, cuya primera versión se formuló en 2003 y permitió reunir conocimientos sobre los ecosistemas, ampliar la cantidad de áreas protegidas, mejorar la protección de las especies, controlar mejor las especies invasoras, aumentar la participación ciudadana y reconocer el rol de los actores privados en la conservación de la biodiversidad (MMA, 2014). A partir de esta estrategia surgieron otros tres instrumentos: la *Política Nacional para la Protección de Especies Amenazadas*, la *Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile*, y la *Política Nacional de Áreas Protegidas*, aprobadas en 2005.

Sin embargo, en 2014 el MMA reconoció que solo la mitad de las acciones comprometidas en la Estrategia se habían concretado en su totalidad. Los motivos aducidos fueron los cambios en las prioridades, la escasez de recursos humanos o financieros, la falta de coordinación, la ausencia de un sistema de seguimiento y monitoreo del impacto de las acciones, la insuficiente inserción de los objetivos de biodiversidad en otros instrumentos de política pública, así como la inexistencia de un acuerdo entre las entidades y la falta de voluntad política (MMA, 2014 en OCDE, 2016).

45 Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. (A/HRC/34/49; 2017)

Posteriormente, se elaboró la *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030* alineada con las orientaciones internacionales contenidas en el *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020* y las Metas Aichi. Esta nueva estrategia reconoce que la biodiversidad es la base del bienestar humano y que los beneficios derivados de su uso deben ser distribuidos en forma justa y equitativa, y de manera concertada con la comunidad nacional y local. Sus objetivos son promover el uso sustentable de la biodiversidad para el bienestar humano, desarrollar la conciencia, el conocimiento y la participación de la población en el resguardo de la biodiversidad como fuente de bienestar, y proteger y restaurar la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

La Estrategia también señala que “el esfuerzo más destacado de protección de nuestra biodiversidad son las áreas protegidas” (MMA, 2017). Sin embargo, la Política Nacional de Áreas Protegidas del año 2005 no ha sido actualizada, y a la fecha, el MMA sigue elaborando un Plan de Acción de Áreas Protegidas que permita poner en práctica la *Estrategia Nacional de Biodiversidad*, implementando acciones de protección efectiva de muestras representativas de los ecosistemas. Por un lado, mientras no entre en completo régimen la nueva Ley 21.600, la Estrategia seguirá siendo el instrumento rector para abordar la protección de la biodiversidad en el país, por otro lado, en la práctica, la gestión de las áreas protegidas aún se encuentra dispersa en distintos organismos del Estado⁴⁶.

En la mayoría de las iniciativas⁴⁷, el principio de la relación entre biodiversidad y bienestar humano es mencionado y caracterizado a través del concepto de servicios ecosistémicos. En particular, la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* sostiene que “la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que proporciona contribuyen de manera importante al desarrollo económico de nuestro país, que se basa en la extracción y exportación de recursos naturales”, por lo que “ello conlleva al desafío de concentrar las competencias sobre los recursos naturales y la biodiversidad, así como, generar nuevos y más eficientes instrumentos para la conservación” (MMA, 2017, p.17-18). Si bien la incorporación de la lógica de los servicios ecosistémicos, al intentar ampliar la relación con la naturaleza más allá de su valor económico constituye un avance importante desde una perspectiva de derechos humanos, es preciso que este enfoque se manifieste también en acciones concretas y específicas.

Por otra parte, el paradigma que refuerza y profundiza los aspectos más vinculados al bienestar social y cultural definidos por los servicios ecosistémicos -es decir, las contribuciones de la naturaleza a las personas- no ha sido incorporado en la *Estrategia Nacional de Biodiversidad*, lo que pone un manto de duda sobre

46 Como se mencionó antes, las áreas protegidas actualmente se administran a través de cinco instituciones estatales.

47 Además de las abordadas, existen el Plan de adaptación al cambio climático en biodiversidad, el Plan nacional de protección de humedales y el Programa de acción nacional de lucha contra la desertificación, la degradación de tierras y la sequía.

los ejes y acciones que considerará el Estado para abordar las tareas propias de protección de la biodiversidad, y cómo esto contribuirá a la calidad de vida de la población y al goce de sus derechos⁴⁸. En ese sentido, tanto la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* como los otros planes y programas relacionados, aún requieren de ajustes para incorporar de manera integral un enfoque de derechos humanos, tal como ha sido planteado en los estándares del derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible.

Además, cabe destacar que en función de los últimos cambios normativos e institucionales y, tras firmar el acuerdo Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, el Estado se comprometió en agosto del presente año, a iniciar un proceso de actualización de la *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030* (con nuevas metas, visión, misión y objetivos) que complementará otras iniciativas en curso para la conservación de la naturaleza en Chile⁴⁹. De este modo, se espera que la actualización de la Estrategia vaya en línea con la nueva institucionalidad⁵⁰.

Respecto de la producción de datos suficientes e integrados para facilitar intervenciones coherentes a distintos niveles territoriales, el Estado ha implementado varios sistemas para recopilar información ambiental, al alero de la Ley Bases Generales del Medio Ambiente (art. 70). Primero, el *Sistema Nacional de Información Ambiental* (SINIA) -que pretende ser la principal puerta de entrada a la información ambiental de Chile, y resguardar el derecho de acceso a la información ambiental de las personas- busca apoyar el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones informada en temas ambientales. También genera el *Reporte del Estado del Medio Ambiente* (REMA), un instrumento que se publica anualmente y permite evaluar y monitorear el avance de los componentes medioambientales y de las acciones y políticas públicas que se implementan para abordar los problemas que los afectan; cuenta con un capítulo sobre la biodiversidad. Por último, el *Sistema de Información y Monitoreo de la Biodiversidad* (SIMBIO), orientado a facilitar y apoyar el acceso a la información de forma oportuna y eficiente para la gestión integral de la biodiversidad en Chile. Contiene datos generales acerca de los ecosistemas terrestres, humedales, ecosistemas marinos, áreas protegidas, planes de recuperación, conservación y gestión de especies, restauración ecoló-

48 Cabe destacar que, entre los planes más específicos o sectoriales, el reciente Plan Nacional de Restauración de Paisajes 2021-2030 ha sido el único que ha mencionado entre sus pilares la incorporación del paradigma de las contribuciones de la naturaleza. Este plan menciona que los atributos y las contribuciones que la naturaleza ofrece a las personas son un pilar esencial para la calidad de vida de la población, especialmente para los sectores más vulnerables. Sin embargo, si bien se describe como un componente general del plan, no necesariamente se ve reflejado en líneas de acción concretas.

49 Según el anuncio en la página web del MMA, en 2025 se abriría la propuesta a la ciudadanía, en un proceso de consulta pública, que precederá a la discusión local y regional de los planes de acción.

50 La Ley 21.600 también se refiere a la generación y actualización de otros planes para la conservación de la biodiversidad dentro y fuera de áreas protegidas. En particular, se mencionan los planes de recuperación, conservación y gestión de especies (art. 42); los planes de prevención, control y erradicación de especies exóticas invasoras (art. 45); los planes de manejo para la conservación de ecosistemas amenazados (art. 31), y los planes de restauración ecológica (art. 33).

gica, especies e iniciativas de conservación privada. Al acceder a las áreas protegidas, se puede acceder a información detallada de cada una.

La Ley 21.600 también aborda el Sistema de Información de la Biodiversidad (art. 24) y establece que almacenará y manejará datos de observación sobre ecosistemas y especies; información georreferenciada sobre su entorno abiótico, acuático y terrestre; imágenes espaciales; servicios ecosistémicos; áreas protegidas, ecosistemas amenazados, áreas degradadas, sitios prioritarios, etc. A este, se suma la creación del Sistema de Certificación de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (art. 51) destinado a certificar (o reconocer certificados) a actividades, prácticas o sitios, por su contribución a la conservación de la biodiversidad y a la mantención o recuperación de servicios ecosistémicos.

Si bien se ha avanzado en el desarrollo de sistemas de información que permiten realizar estudios e investigaciones, aún la información elaborada sigue siendo insuficiente para abordar la situación integral de la biodiversidad en el país. Por ejemplo, todavía hay carencias respecto del grado de fragilidad en la que se encuentra la biodiversidad, por eso, a juicio de la *División de Información y Economía Ambiental* del MMA el país -al igual que el resto del mundo- se encuentra en una incertidumbre ambiental, porque actualmente se desconoce “cuánto se puede usar o perturbar en diferentes ecosistemas antes que un daño irreversible sea causado o disminuya la capacidad de resiliencia de los ecosistemas” (MMA, 2014, p. 7).

A la vez, tal como señala el CEP (2023), no se ha generado una agencia o un sistema de datos integrados dedicado exclusivamente a la observación de la biodiversidad. En consecuencia, se debilita la posibilidad de disponer de información (a la altura del nivel de complejidad del fenómeno) para diseñar las políticas de conservación o desarrollo, su implementación o monitoreo de su efectividad. Como ha señalado el Comité Científico COP25 del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación “los datos de monitoreos y sobre la distribución y funcionamiento de la biodiversidad son esenciales para una gestión adecuada que permita limitar y anticipar impactos no deseados y tomar decisiones informadas” (Marquet, et al., 2019, p. 5). En ese sentido, el Comité recomendó al Estado crear un Observatorio Nacional de la Biodiversidad o red de sitios donde monitorear y entender mejor la dinámica de los ecosistemas naturales, el impacto del cambio climático sobre ellos y el ciclo del carbono.

Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas

La dimensión individual del derecho al medio ambiente limpio, sano y sostenible, refiere a las repercusiones directas o indirectas que su vulneración puede ocasionar sobre las personas, al afectar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas. En este ámbito, los Estados deben dar garantías para la prevención razonable de situaciones que puedan privar a las personas de estos derechos y, más específicamente, deben tomar medidas adicionales para proteger los

derechos de quienes sean más vulnerables al daño ambiental, o que se encuentren en una situación de especial inseguridad al respecto, teniendo en cuenta sus necesidades, riesgos y capacidades.

En este marco, son relevantes aspectos como la fiscalización de actividades que puedan afectar la biodiversidad de áreas protegidas y otros ecosistemas en general, así como también aspectos relativos a la consecución de una conservación efectiva, ya que ésta es fundamental para la sobrevivencia y la calidad de vida de las personas.

Sobre las capacidades para fiscalizar actividades que puedan degradar el medio ambiente y afectar áreas protegidas, es importante mencionar que el Estado ha adquirido las obligaciones de supervisar, fiscalizar, así como de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental. Concretamente, a partir de la normativa que encarga al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) la entrega de los permisos ambientales, designa a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) a cargo de la fiscalización, y encomienda a los Tribunales Ambientales la resolución de controversias.

El SEA está a cargo de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que es el instrumento de gestión ambiental destinado a la evaluación y predicción de los impactos ambientales que puedan generar los proyectos y actividades que se realizan en el país y que, de acuerdo con la ley, requieran ser evaluados. Cualquier proyecto o actividad susceptible de causar impacto ambiental, solo se puede ejecutar o modificar previa evaluación de su impacto ambiental mediante la presentación de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)⁵¹. De esta manera, someter un proyecto o actividad al SEIA permite acreditar el cumplimiento de la normativa y obtener las autorizaciones ambientales respectivas. En el caso de los EIA, se determina si el proyecto o actividad se hace cargo de los efectos ambientales que genera, mediante la aplicación de medidas de mitigación, reparación y/o compensaciones adecuadas.

Al respecto, es importante destacar la reciente modificación al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a través del DS 30/2023, que incorpora la variable del cambio climático en la evaluación de impacto ambiental -en cumplimiento de la Ley Marco de Cambio Climático- y el fortalecimiento del acceso a la información y la participación ciudadana en materia ambiental, en concordancia con el Acuerdo de Escazú.

Es preciso advertir que al SEIA sólo aplican los proyectos que se presentan a partir de la entrada en vigencia de la Ley sobre las Bases de Medio Ambiente,

51 De acuerdo a la Ley 19.300, corresponde ingresar al SEIA a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) si el proyecto no genera ni presenta ninguno de los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley. En cambio, se ingresa a un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) si el proyecto genera o presenta al menos uno de los efectos, características o circunstancias establecidas en el mismo artículo. Según el Servicio de Evaluación Ambiental, entre 2020 y 2023, se han presentado 2.369 proyectos al SEIA, el 94% corresponden a DIA, y el 6% a EIA (SEA, 2024).

es decir, los proyectos que se encontraban operativos antes del año 1997, no se rigen por dicha normativa⁵². En la información levantada en terreno, se observó que esto representa un problema vigente para las autoridades y las comunidades locales, pues no se pueden evaluar los proyectos previos a la creación del SEIA para establecer medidas de mitigación, compensación y/o reparaciones, como en el caso de aquellos proyectos que se aprobaron al alero de las concesiones a perpetuidad de salmonicultura, y que actualmente se encuentran en las áreas protegidas marítimas.

Por otra parte, si bien la evaluación a la que se someten los proyectos que ingresan al SEA a través de una EIA, puede medir los impactos sociales que trascienden lo estrictamente ambiental⁵³, ésta no necesariamente logra incorporar el enfoque de los derechos humanos en la evaluación de áreas de influencia de los sistemas de vida. Es decir, sus instrumentos no estiman cómo los proyectos pueden potenciar o inhibir contribuciones que inciden en derechos humanos de la población, como el derecho a la vida, a la libertad, y a la seguridad. Lo cual, limita el actuar del Estado para garantizar la prevención razonable de situaciones que podrían privar a las personas de esos derechos.

Con respecto a la conservación efectiva de la biodiversidad en áreas protegidas, se destaca su aumento progresivo como un factor determinante de conservación. Sin embargo, para cumplir con el objetivo de proteger la biodiversidad, requieren de gestión activa, supervisión y recursos para llevarlo a cabo. En este sentido, se reconoce que las áreas protegidas, por sí solas, no son suficientes para resolver los problemas de conservación, tal como señala el jefe del Departamento de Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente:

Yo les confieso que a mí me molesta cuando hablan del área del papel, porque si la gente supiera lo que le cuesta crear un área protegida, no es simplemente un decreto que aparece en el Diario Oficial. Aun así, entendiendo las críticas, en el sentido de que, bueno, si creaste un área, ponla en

52 La Ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente no contiene disposiciones que expliciten si los proyectos o actividades ejecutados de manera previa a la entrada en vigor de la Evaluación de Impacto Ambiental debían o no sujetarse a dicho régimen. Esto fue resuelto por el Dictamen N° 38.762 de 2000 de la Contraloría General de la República, que constató la ilegalidad en la aplicabilidad de la Evaluación de Impacto Ambiental a un proyecto anterior a 1997, en armonía con lo establecido en el artículo 24 de la Ley sobre Efecto Retroactivo de las Leyes, no se rigen por esa normativa sino por los preceptos vigentes al tiempo de su inicio. Se ha explicitado que sólo para modificaciones significativas que pudiesen ser introducidas en la ejecución de proyectos sí serían susceptibles de evaluarse ambientalmente a través de dicho régimen (BCN, 2022).

53 El artículo 11 de la Ley 19.300 señala que el EIA es necesario si se generan o presentan los siguientes efectos: a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares y áreas con valor para la observación astronómica con fines de investigación científica, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

ejercicio y que haya plan de manejo y monitoreo, que uno entre y vea la biodiversidad, si eso es lo que uno espera cuando va a un área protegida. Claro, ya hay que dar ese paso hacia una gestión efectiva.

Algunos factores prioritarios que se deben considerar para la gestión efectiva de áreas protegidas son la disponibilidad y ejecución de planes de manejo, el financiamiento adecuado y el despliegue de recursos humanos en el territorio. Según los datos reportados por el SIMBIO, sólo el 54% (134) de las áreas protegidas cuenta con planes de manejo (MMA, 2024). En el informe acerca de su última visita a Chile, el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, David R. Boyd, destacó la creación del SBAP, pero señala su preocupación pues la mayoría de las áreas protegidas carecen de planes de gestión y cuentan con limitados recursos para acciones de conservación⁵⁴.

Para abordar esta situación, el artículo 71 de la Ley 21.600 dispone que toda área protegida deberá contar con un plan de manejo de carácter obligatorio que contemple los objetos de protección y sea consistente con la categoría. El plan de manejo será el marco para la adecuada gestión, como para la definición de las actividades permitidas y prohibidas al interior del área. No obstante, la ley no determinó un plazo para la formulación de los planes, no especificando cuándo se dispondrá de ellos.

En cuanto al financiamiento de las áreas protegidas, un estudio global que comparó estadísticamente a 124 países, ubicó a Chile en el noveno lugar entre los países que menos invierte en su biodiversidad (Waldron et al., 2013). La OCDE también levantó esta alerta en la Evaluación de Desempeño Ambiental de 2016, donde señala que Chile invierte al año sólo 1,3 dólares por hectárea en las áreas protegidas, una cifra muy baja si se considera la fragilidad actual de los ecosistemas y las especies, e incluso menor que la de otros países de Sudamérica con menor ingreso per cápita.

El informe de la Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía (CEP, 2023) indicó que en 2020 el financiamiento para las áreas protegidas terrestres del Estado cubría sólo el 25,4% de sus necesidades, pues era de \$18.349 millones, mientras su costo estimado de operación ascendía a \$72.228 millones, por lo tanto, la brecha de financiamiento superaba los 53 mil millones de pesos. En el año 2023, el presupuesto de las áreas protegidas a cargo de la CONAF fue de \$19.000 millones, de los cuales casi \$11.000 millones fueron autogenerados, lo que para el análisis de la Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía sigue resultando insuficiente para implementar de manera efectiva la gestión de la conservación dentro de las áreas protegidas.

54 Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. (A/HRC/55/43/Add.1 párr. 64)

El informe financiero de la Ley 21.600 contempla un presupuesto incremental de \$36.000 millones al año. A esta cifra se añaden alrededor de \$16.000 millones en gastos transitorios y un traspaso de aproximadamente \$19.000 millones provenientes de la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas de CONAF (CEP, 2023). El total de \$55.000 millones, que representa una mejora significativa a nivel presupuestario, permitirá aminorar el déficit operacional de las áreas protegidas y generar inversiones en conservación y restauración de ecosistemas.

Sin embargo, diversos informes señalan que, a pesar de este aumento presupuestario, el país va a mantener un déficit significativo en operaciones e inversión de las áreas protegidas (CEP, 2023). A esto se agrega que, según las metas internacionales y los anuncios del Ejecutivo, se ha previsto aumentar la superficie de las áreas protegidas actuales, así como proteger nuevos territorios para lograr la conservación efectiva de la biodiversidad, lo que implica más recursos asociados.

Finalmente, sobre el personal en las áreas protegidas del Estado, a nivel nacional, la dotación de guardaparques es de 470 personas, para atender a 109 áreas protegidas, que ascienden a 18,8 millones de hectáreas, es decir en promedio se dispone de 4,3 personas por área. Actualmente cada una cuenta con un administrador, un equipo de guardaparques, y durante el período estacional se incorpora personal de apoyo. Las labores de estos profesionales incluyen la protección y conservación de la biodiversidad, la vigilancia y el control de visitantes, la educación e interpretación ambiental, el apoyo a la investigación aplicada, las prospecciones básicas de censo, inventario y monitoreo de la fauna, el mantenimiento y control de los bienes muebles e inmuebles, que contienen las áreas protegidas y las labores de fiscalización (CONAF, s/f).

En ese sentido, aunque la Ley 21.600 asegura la contratación de personal para aumentar la dotación de guardaparques, la cobertura de profesionales seguirá siendo limitada e insuficiente, pues simultáneamente aumentan las hectáreas protegidas. Además, según el artículo 77 de la Ley, las funciones de fiscalización deberán ser desarrolladas exclusivamente por aquellos funcionarios que cumplan con requisitos específicos para ello.

Derecho a la vida digna

En función de los aspectos relacionados con el derecho a la vida digna, las áreas protegidas deben orientarse a garantizar la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente y, de esa manera, asegurar el goce de derechos conexos como alimentación, agua, saneamiento, salud y cultura. Asimismo, las acciones estatales de protección deben incluir medidas concretas para respetar y proteger derechos sustantivos sobre la tierra, el agua y los recursos naturales relacionados con las áreas protegidas y los territorios aledaños. El espacio circundante a un área protegida también es importante, pues los estándares indi-

can que su gestión debe considerar la relación con los elementos y dinámicas que le rodean.

En la práctica, el Estado concentra sus acciones dentro de los límites de las áreas protegidas. Independiente de si tienen o no planes de manejo, las acciones de protección estatales son acotadas y con baja capacidad de respuesta a las posibles problemáticas en las comunidades adyacentes o a problemas fuera de los polígonos del área protegida, pero que potencialmente podrían tener impactos dentro de ellas.

En consecuencia, en la gestión de las áreas protegidas es importante considerar las evaluaciones de actividades productivas que se realizan en los territorios aledaños, pues los potenciales impactos en la biodiversidad que se busca proteger no respetan límites administrativos ni polígonos, lo que genera condiciones que podrían poner en peligro las contribuciones que la naturaleza de ese lugar entrega para garantizar los bienes básicos para la vida cotidiana de las comunidades.

Por otra parte, se debe considerar que, en condiciones de aislamiento territorial, las carencias de bienes y servicios son mayores, como se observa en las comunidades indígenas y locales que habitan dentro y alrededor de las áreas protegidas. Esta situación contraviene la idea de que la gestión de las áreas protegidas debiese asegurar no sólo la protección de la biodiversidad, sino también el respeto de otros derechos de las comunidades, como el acceso al agua, a la tierra y a los recursos naturales del ecosistema.

Actualmente, las normas que rigen las áreas protegidas establecen que las acciones de fiscalización y supervisión basadas en los principios de protección de la biodiversidad, sólo se aplican en su interior, por consiguiente, todo lo que queda fuera del área protegida se regula con herramientas que no siguen los mismos lineamientos, por lo tanto, no permiten caracterizar las consecuencias de esas actividades. Un ejemplo extremo de esta situación ocurre en el Salar de Surire ubicado en la comuna de Putre, Región de Arica y Parinacota⁵⁵. La particularidad del Salar, a diferencia de otras áreas protegidas, es que tiene una zona des-afectada para actividades extractivas, entonces el área protegida colinda con actividades mineras, sin ningún tipo de medidas de amortiguación. Por ende, aunque formalmente no exista actividad productiva dentro del área protegida, igualmente recibe los efectos de las faenas porque es parte del área de afecta-

55 El Salar es un sitio Ramsar desde 1996 y es parte de la Reserva de la Biósfera Lauca desde 1981. La minera Quiborax logró la autorización para extraer ulexita en el Salar de Surire mediante dos decretos supremos emitidos durante la dictadura militar. El primero (Decreto Supremo (DS) 116, de 1978) le facultó para explotar las pertenencias mineras Santa Marta 1 al 245, el segundo (DS 12, de 1989) le autorizó explotar las pertenencias Quiborax y Soquimbor. El Monumento Natural Salar de Surire abarca zonas de salares y ecosistemas de altura y forma parte integral de la Reserva de la Biosfera Lauca. Este Salar destaca por la protección de las especies flamenco chileno, flamenco de James y flamenco andino, y por ser un sitio de reproducción de estas aves. Además, allí habitan vicuñas y suris (ñandú de la puna), su flora se caracteriza por los bofedales, tolares y queñoales. Sus principales actividades recreativas son la observación de aves (ornitología), reconocimiento de fauna, excursionismo, turismo saludable (baño termal).

ción del proyecto. Esta dinámica se ha mantenido así por casi 48 años, mientras los funcionarios de CONAF han manifestado dificultades para generar líneas de base que permitan evaluar a tiempo y de manera contundente, la degradación de la biodiversidad.

No obstante, la ventaja de contar con una institucionalidad ambiental instalada es que, ante los daños evidentes de la actividad en el sector, el Consejo de Defensa del Estado (CDE), a partir del informe emitido por CONAF en 2022, demandó a la sociedad minera Quiborax S.A. por daño ambiental, debido a que sus faenas extractivas generaron un impacto negativo que es continuo, acumulativo, permanente e irreparable⁵⁶. El Primer Tribunal Ambiental acogió parcialmente la solicitud y dictó una medida cautelar de paralización temporal de las faenas⁵⁷.

En este caso, al constatare el impacto ambiental al interior del Salar, se debe considerar también lo que sucede con los territorios aledaños y la capacidad del Estado para evaluar los efectos. Puesto que una parte de las actividades de las comunidades en la zona se encuentran vinculadas al tipo de biodiversidad que habitan, desde el punto de vista relacional, resultaría lógico implementar acciones orientadas a la evaluación de la situación o al diseño de medidas de reparación, si fueran necesarias, para dichas comunidades⁵⁸.

Un caso similar es el que ocurre en la zona sur del país con la producción de salmones y sus efectos en el maritorio⁵⁹. El INDH en su informe sobre la *Industria Salmonera en Chile y Derechos Humanos* (2021) cita al Alto Comisionado de Naciones Unidas para describir los impactos del cultivo de los salmones. En particular, señala que las heces de esta especie más los alimentos no consumidos atraviesan las jaulas de contención, luego estos sedimentos de materia orgáni-

56 La demanda elaborada por la unidad de medio ambiente del CDE y presentada ante el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta sostiene que las actividades mineras desarrolladas ininterrumpidamente desde 1997, especialmente bajo el actual método de explotación a rajo abierto, completamente mecanizado, son responsables materiales de la destrucción y alteración de componentes esenciales del salar, de la pérdida de servicios ecosistémicos y de hábitat, así como de la afectación a su biodiversidad.

57 Junto con dictar la medida cautelar, el Primer Tribunal Ambiental realizó una inspección al Salar de Surire y las instalaciones de la planta El Águila de la empresa Quiborax (Primer Tribunal Ambiental, 2024)

58 Tal fue el caso del proyecto Plan de expansión Chile LT 2X500 Kv Cardones-Polpaico, en el que la comunidad La Dormida demandó a la empresa Interchile S.A, porque durante la etapa de construcción habrían ocasionado un "daño ambiental al ecosistema de la reserva mundial de la Biosfera La Campana- Peñuelas, a sus componentes aire, suelo, flora y fauna; a los servicios ecosistémicos que el lugar presta a los habitantes del sector y a la vida y salud de las personas". En 2020 el caso fue acogido por el Segundo Tribunal Ambiental y este año fue resuelto a partir de la conciliación elaborada por el Tribunal, que contempla diversas acciones que deberá ejecutar la empresa. Entre las medidas comprometidas asociadas al bosque nativo destacan la elaboración de planes de manejo de corrección de las áreas donde se haya producido afectación del bosque, que deben ser presentados para aprobación de CONAF (o la institución que la suceda) y luego ejecutados, a través de la contratación preferente de los miembros de la comunidad, además de mano de obra local para las actividades de reforestación.

59 El concepto de maritorio aborda las dinámicas en contextos archipelágicos, de mar protegido o mar interior (v gr. IHO - International Hydrographic Organization), donde la presencia marítima se confunde con la terrestre de manera intersticial, y en la que la actividad humana demuestra un comportamiento transicional y no disruptivo, por lo que pareciera prescindir de las fronteras que convencionalmente se han impuesto al territorio en el continente (Álvarez et al, 2019. p. 116).

ca sumada al uso de químicos y otros factores generan ambientes anaeróbicos y eutrofización del fondo marino que dañan a otros recursos del mar (p. 190). Debido a que esta contaminación sucede en espacios afectos a corrientes marinas, sus efectos se trasladan provocando impactos en otras áreas protegidas y también en zonas aledañas, generando una serie de afectaciones a las comunidades locales relacionadas con la alimentación, el saneamiento y la salud.

Al respecto, si bien el Estado de Chile ha avanzado en fortalecer tanto sus monitoreos a la industria como la normativa ambiental para amortiguar sus efectos, especialmente después de los hechos ocurridos en la Isla de Chiloé⁶⁰, la posibilidad de caracterizar los impactos sinérgicos de la industria es bajo en una zona del país donde se concentran la industria salmonera y también más del 50% del total de las superficies protegidas en Chile (ODEPA, 2021).

Estos ejemplos representan un desafío para el Estado porque debe dotar de nuevas herramientas de gestión a las áreas protegidas que permitan, no solo monitorear o evaluar los impactos acumulados, sino también habilitar, desde su conservación efectiva, instancias de protección que impacten positivamente a las personas que habitan los territorios aledaños y que aseguren los derechos de acceso a los recursos que la naturaleza de esos entornos provea.

Por otra parte, llama la atención que incluso en sectores de alto desarrollo turístico y con inyección de capital para la protección de áreas protegidas como es la zona de San Pedro de Atacama, donde comunidades indígenas y locales habitan dentro y alrededor de las áreas protegidas, sus habitantes tengan que enfrentar la falta de agua potable, electricidad o la carencia de servicios educativos y de salud⁶¹, que constituyen condiciones asociadas al derecho a la vida digna.

San Pedro de Atacama colinda con una Reserva Nacional que se distribuye en siete sectores protegidos a lo largo de la cuenca del Salar de Atacama⁶². El alcalde Justo Zuleta Santander señala que parte de la problemática de la comuna se debe a la ausencia del Estado y la falta de bienes y servicios que éste debiera proveer, tales como agua potable, servicios de salud, educación o conectividad, entre otros. Esto ha significado que en algunas ocasiones la posibilidad de acceder a ellos depende exclusivamente de la propia gestión de las comunidades, y en otras, de peticiones y acuerdos alcanzados con autoridades locales y las

60 En 2016 se intensificó la marea roja en Chiloé a raíz del vertimiento de especies muertas al mar; en 2018 ocurrió la fuga de más de 7.000 salmones de la empresa Marine Harvest en Puerto Montt (Revista de Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile, 2021).

61 Esta situación también ha sido documentada por la sede regional de Antofagasta del INDH. Particularmente, durante el segundo semestre del año 2023 a través del *Programa de Fortalecimiento Regional* se realizó un monitoreo de algunas situaciones reportadas en distintas instancias por las comunidades de pueblos originarios, organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones de asentamientos precarios e irregulares, personas particulares y profesionales de algunos programas ejecutados por la Municipalidad de San Pedro de Atacama.

62 Los sectores son Salares de Tara y Aguas Calientes, Salar de Pujsa, Lagunas Miscanti y Miñiques, Sistema hidrológico de Soncor, Salar de Atacama, Valle de la Luna y Tambillo.

empresas que se encuentran en estos sectores⁶³. Si bien dichos actores logran, dentro de sus posibilidades, entregar soluciones, queda pendiente una mirada integral y estratégica del territorio para responder a los problemas de sus habitantes, incluidos los servicios para una población flotante que crece alrededor de polos etno-turísticos, como sucede en esa zona. En este ámbito, es importante destacar que el estándar exige que la gestión de las áreas protegidas tome en consideración también, entre sus factores, el respeto y protección de otros derechos conexos.

A diferencia de la mayoría de las áreas protegidas y sus sectores aledaños, la zona de San Pedro de Atacama tiene ventajas comparativas importantes. Al estar emplazada en un Área de Desarrollo Indígena recibe recursos y herramientas para usar en el territorio, además cuenta con modelos de co-administración -a través de contratos asociativos para el ecoetnoturismo- que exigen la reinversión de ganancias en el territorio y las comunidades. Aun así, a través de las visitas a terreno y las entrevistas realizadas⁶⁴, el INDH tomó advirtió las dificultades que sus habitantes experimentan diariamente, y la respuesta estatal insuficiente para asegurar un acceso adecuado a servicios básicos.

La actual Ley 21.600 dispone de mecanismos para abordar aquellos temas relativos a la gestión de las áreas protegidas y el impacto que las actividades productivas podrían tener en la biodiversidad de los territorios protegidos y en sus alrededores. Entre las iniciativas, destaca el artículo 46 referido al Fondo Nacional de Biodiversidad destinado a financiar proyectos de conservación, especialmente fuera de las áreas protegidas del Estado, tales como actividades de investigación, capacitación, monitoreo y restauración con el fin de mantener o recuperar servicios ecosistémicos dañados. También es relevante la creación de un sistema de información y monitoreo de la biodiversidad (artículo 23) orientado a mejorar las iniciativas de fiscalización, y fortalecer las de conservación, como la planificación ecológica (artículo 28) o los planes de restauración ecológica en aquellas áreas definidas como zonas degradadas (artículo 33). Por último, es importante mencionar la incorporación en los planes de manejo de las áreas protegidas, la definición de zonas de amortiguación con el fin de resguardar los territorios ante posibles impactos (artículo 72, letra f).

Por otra parte, el artículo 54 de la Ley incluye la integración de los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas en los planes, políticas e instrumentos de desarrollo nacional, regional y local, y su vinculación con los instrumentos de ordenamiento territorial, para el aseguramiento de la gestión sustentable de la biodiversidad y recursos naturales (letra d). En este sentido, la vinculación de estas áreas a instrumentos de planificación territorial vigentes -los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), los planes reguladores intercomunales (PRI)

⁶³ Entrevista realizada el 12 de junio de 2024 en San Pedro de Atacama.

⁶⁴ Se visitó la Reserva Nacional Los Flamencos y se entrevistó a las comunidades de Toconao y Talabre. Previamente, se entrevistó a al Consejo Atacameño.

y los planes reguladores comunales (PRC)- podrían aumentar no solamente las posibilidades de elaborar estrategias más comprehensivas que permitan distribuir los costos y los beneficios entre los distintos actores sino también, desde una perspectiva estratégica, orientar recursos estatales para corregir las deficiencias en la oferta de servicios. Sin embargo, queda pendiente la vinculación de las áreas protegidas a las áreas rurales y a las de interfaz urbano-rural. Tal como sostiene el CEP (2024), un problema fundamental es que la regulación vigente es dicotómica, reconoce solamente las categorías urbano y rural, e impide planificar zonas de transición entre estas. En ese sentido, la ausencia de instrumentos para el desarrollo de las áreas rurales, donde generalmente se encuentran las áreas susceptibles de conservar, hace que se les conciba como un terreno que en teoría no se debe desarrollar (p. 67).

Dado que la implementación de la Ley sigue en su etapa inicial, es importante relevar que, en lo inmediato, el Estado tiene desafíos importantes respecto a la protección de las áreas y los territorios aledaños. La falta de instrumentos técnicos y administrativos que evalúen los impactos ambientales en zonas aledañas a las áreas protegidas pone en potencial peligro no sólo la integridad de la biodiversidad dentro y fuera de ellas, también la garantía de goce de derechos conexos (acceso al agua, a la alimentación o a la salud), o en algunos casos podría potenciar vulnerabilidades territoriales ya existentes.

b. Derechos procedimentales

Principios de igualdad y no discriminación

En atención a los principios de igualdad y no discriminación, el estándar exige que la definición de las áreas protegidas se debe orientar a la garantía de la equidad en las medidas para combatir la pérdida de biodiversidad y también en el uso de los beneficios de la biodiversidad. Asimismo, las acciones del Estado deben valorar los costos, beneficios y consecuencias socioculturales y económicas derivadas de la gestión de las áreas protegidas, o de las acciones que las puedan impactar, para compartirlas equitativamente, en particular, con las comunidades locales y grupos de especial protección. En otras palabras, se deben observar los aspectos relacionados con los impactos derivados de la gestión de las áreas protegidas e, igualmente, se deben sumar los factores externos que puedan afectar en su gestión.

Sobre la equidad de las medidas para combatir la pérdida de biodiversidad, por un lado, llama la atención la subrepresentación de algunos ecosistemas protegidos, y por otro, el desequilibrio en la distribución de las áreas protegidas a lo largo del país. Según estudios del MMA, existe un fuerte desbalance en la protección de ciertos tipos de ecosistemas, pues hay zonas del país con alta concentración de áreas protegidas y otras, donde el número es muy menor. En efecto, el MMA identifica que los ecosistemas terrestres con buena cobertura de áreas

protegidas se encuentran en las regiones de Aysén y Magallanes, mientras que, en la zona central mediterránea, existe una subrepresentación de ecosistemas que requieren protección (Simonetti-Grez et al., 2016).

Es especialmente relevante la situación de desprotección de los ecosistemas en la zona central, donde las áreas protegidas cubren menos del 3% de su superficie (Marquet et al., 2019), porque en esta zona se concentra la mayor parte de la población del país y existen perturbaciones antrópicas de gran magnitud debido al cambio en el uso del suelo por la expansión urbana. Además, se prevé que allí los impactos del cambio climático y otros componentes del calentamiento global se intensifiquen, por lo tanto, la conservación de la biodiversidad a través de la instalación de áreas protegidas puede jugar un papel importante para la amortiguación de las olas de calor, la escasez hídrica, la prevención de deslizamientos de tierra, entre otros beneficios.

La dispar distribución de áreas protegidas en el país conlleva un reparto desigual de los costos y beneficios de la biodiversidad. En efecto, no todas las personas tienen el mismo acceso a las áreas protegidas, y la población que habita en la zona norte y centro del país es la más perjudicada por la carencia de estos espacios marítimos y terrestres, los cuales, además son concebidos como espacios para desarrollar proyectos científicos, turismo, encuentro y recreación de las personas. En palabras de Diego Flores, jefe del Departamento de Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente:

La gente en el norte del país no tiene sus océanos protegidos, y lo mismo en lo terrestre, tenemos el 22% de las tierras protegidas, pero casi todo está en Patagonia; la gente en Cabildo no tiene un área protegida cerca, entonces hay un tema que es el acceso democrático a la naturaleza, no todas las familias en Chile tienen la posibilidad de pagar e ir a la Patagonia a un viaje maravilloso contemplando naturaleza. Quisiéramos que el acceso a la naturaleza fuese democrático recorriendo 10 kilómetros, 50 kilómetros, teniendo a su naturaleza cerca⁶⁵.

Al respecto, es importante relevar el potencial aporte que pueden entregar las áreas protegidas privadas. La Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía, en el informe publicado por el CEP (2023), señala que el reconocimiento de las iniciativas privadas de conservación permitiría aminorar el déficit de áreas protegidas en regiones como la Metropolitana y Valparaíso, donde parte importante del territorio es propiedad privada. Sin embargo, hasta antes de la promulgación de la Ley 21.600, los privados que deseaban proteger un área sólo podían optar a la categoría de Santuarios de la Naturaleza o utilizar el Derecho Real de Conservación⁶⁶. La nueva legislación elimina esa categoría, y en su artí-

65 Entrevista realizada por el INDH el 30 de julio de 2024.

66 El informe referido menciona algunas dificultades que presenta la Ley que regula el Derecho Real de Conservación y que podrían constituir un desafío para la utilización de la figura del DRC.

culo 97 señala que las áreas protegidas privadas se podrán acoger a alguna de las categorías establecidas en el artículo 56, es decir, Reserva de Región Virgen, Parque Nacional, Monumento Natural, Reserva Nacional, Área de Conservación de Múltiples Usos o Área de Conservación de Pueblos Indígenas.

En este sentido, es valorable que la Ley 21.600 incorpore la figura legal de área protegida privada, que considere un procedimiento para su creación; supervisión y apoyo técnico por parte del SBAP, y la generación de incentivos para su creación y administración⁶⁷. Sin embargo, la Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía sostiene que aún existen otros obstáculos que dificultan la concretización de estas áreas, entre ellos, la ausencia de una política pública que promueva las iniciativas de conservación privada y la ausencia de procesos de planificación integrada.

Respecto de la valoración de costos, beneficios y consecuencias socioculturales y económicas derivadas de la gestión de áreas protegidas o, por el contrario, de las acciones que les puedan impactar, es importante considerar algunos proyectos estratégicos que potencialmente pueden tener un vínculo con territorios que concentran áreas protegidas. En Chile, los recursos naturales han sido un pilar de la economía, como la extracción y el procesamiento de minerales, la silvicultura y la pesca. Es así que, ante la alta demanda mundial de minerales fundamentales para la transición energética mundial, el Estado ha tomado una postura orientada a fortalecer las industrias del litio y del hidrógeno verde, en el marco de su modelo de desarrollo sostenible.

El desarrollo de estas industrias debe ser considerado como un factor dentro de los planes de manejo de las áreas protegidas, puesto que pueden tener un costo para las comunidades en los territorios. Por ejemplo, la instalación de una planta de hidrógeno verde en espacios abiertos puede ejercer presiones sobre la biodiversidad debido a la gran cantidad de agua que se necesita para su producción. De igual manera, la producción de litio en los salares del norte, pone en riesgo la frágil biodiversidad que allí se encuentra, dado que los residuos químicos pueden contaminar el suelo y el agua, así como la extracción de salmuera. Esta situación fue advertida en la última Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE a Chile (2024) que subraya la importancia de un enfoque territorial de la planificación energética estratégica y de abordar los distintos impactos medioambientales en cada región.

El Estado publicó en 2023 la *Estrategia Nacional del Litio* que considera, por un lado, la creación de una red de salares protegidos y, por otro, la licitación de salares para su explotación. Paralelamente, se anunció la creación del Instituto Nacional de Litio y Salares cuyo objetivo será investigar el impacto socio-cultural de la industria del litio. Sin embargo, solo se conoce de la puesta en marcha de

67 Entre los incentivos figuran la exención del impuesto territorial, del impuesto a la herencia, del pago de los derechos arancelarios y bonificaciones en la postulación al Fondo Nacional de Biodiversidad.

la licitación de 26 salares a empresas nacionales e internacionales para su explotación, según el calendario previsto, pero sin esperar los estudios que permitirán conocer el potencial ecosistémico que definirá si los salares se deben habilitar para la industria o si se deben proteger, hecho que ha sido denunciado por expertos, académicos y defensores ambientales.

Junto con la publicación de estas estrategias y con el fin de reforzar medidas que fomenten una industria sostenible, el Estado ha creado el Comité Capital Natural (CCN) conformado por los Ministerios de Medio Ambiente, Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo. La función del CCN es asesorar respecto a la medición, valoración, protección, restauración y mejoramiento de los activos ecosistémicos, con la finalidad de integrar la naturaleza y la biodiversidad al proceso de diseño e implementación del desarrollo sostenible del país. Si bien el ámbito de asesoría de este Comité es amplio, las indicaciones que de allí emanen tendrán orientaciones relevantes para la gestión de las áreas protegidas y su vínculo en territorios estratégicos donde se busca producir sosteniblemente y proteger eficazmente la biodiversidad, y de esa manera, cautelar la distribución de beneficios y costos en la población⁶⁸.

Con respecto a las industrias mencionadas, cabe destacar que tanto el desarrollo de la extracción del litio como la producción de hidrógeno verde contemplan en sus estrategias nacionales destinar esfuerzos para el uso racional de los recursos naturales que se explotarán, y que buscarán articularse como industria con las comunidades locales para lograr una mejora en su calidad de vida. Sin embargo, hasta ahora se desconoce qué medidas implementará el Ejecutivo para lograr que estos compromisos sean recibidos por la población local. Tampoco se conocen las medidas de contención y apoyo para las autoridades locales y regionales, respecto del impacto que traerá la posible llegada de la población flotante que trabajará en estas industrias, que hará uso de los servicios ecosistémicos en el territorio y que podrían generar tensiones en la biodiversidad en las áreas protegidas cercanas y sus alrededores. En términos más amplios, se desconoce de qué manera el desarrollo de estas industrias cumplirá con los principios rectores a los que Chile adhiere a través del *Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas*⁶⁹. En este contexto, sobre la base de que los potenciales beneficios de estas industrias (definidas como estratégicas por el Estado) han de

68 Cabe destacar que este Comité se ha comprometido, entre otras cosas, a la "incorporación de la naturaleza como base del desarrollo social y económico del país y sus regiones, considerando en el camino una transición socioecológica justa" (CCN, 2023, p. 17). Al respecto, será necesario esperar directrices más concretas de los anuncios, puesto que una de las funciones del CCN es proponer medidas para aquellos activos naturales que están siendo utilizados de una manera no sustentable (Gobierno de Chile, 2023)

69 Los Principios rectores de Naciones Unidas sobre derechos humanos y empresas son un conjunto de directrices adoptadas por la comunidad internacional como una guía que orienta tanto a los Estados en su labor de protección de los derechos humanos, como a las empresas en su deber de respetarlos. Estos principios se estructuran en tres pilares: 1) Deber del Estado de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. 2) Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. 3) Acceso a mecanismos de reparación.

ser compartidos por la totalidad del país, es importante conocer cómo, a través de instrumentos de protección (por ejemplo, los planes de manejo de las áreas protegidas) y acciones de compensación, se van a redistribuir los costos de una explotación concentrada sólo en algunos ecosistemas.

Así lo manifiesta el alcalde de la comuna de San Pedro de Atacama, Justo Zuleta Santander:

El Estado hace un discurso que a lo mejor debería cambiarse, dice: “tenemos en la comuna de San Pedro de Atacama -por eso estamos tan preocupados- un recurso que es estratégico”. Pero me pregunto ¿cuándo pasamos del recurso estratégico al territorio estratégico? Porque si abordásemos la situación con el concepto de que ese territorio es estratégico, ahí nos preocupamos no sólo del tema de la explotación del recurso, sino también de lo medioambiental.

Por último, y con el fin de reforzar la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el uso de los beneficios de la biodiversidad, es pertinente hacer hincapié en la necesidad de ratificar e implementar el *Protocolo de Nagoya* sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, tal como recomendó la OCDE a Chile en su Evaluación de Desempeño Ambiental de 2016 y el INDH lo recogió en su Informe Anual 2017:

Cabe señalar que Chile no ha ratificado el Protocolo sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre Diversidad Biológica, conocido como Protocolo de Nagoya. Por ello, el Estado no está obligado a cumplir sus preceptos, lo que debilita la protección en el país de los derechos asociados al conjunto de saberes obtenido por comunidades locales e indígenas en el uso de especies, así como el aseguramiento de la equidad de beneficio de todo posible uso futuro que pueda ser descubierto en nuestro patrimonio natural. No obstante, dichas obligaciones del Estado están consagradas en el artículo 8.j del CDB. En el caso de los pueblos indígenas, además, la obligación de dar protección a la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de sus conocimientos tradicionales está consagrada también en el Convenio 169 de la OIT, en particular en sus artículos 4°, 5°, 13 y 157 (p. 169).

Garantías de participación

En lo que refiere a las garantías para la participación significativa, los estándares internacionales enfatizan que, en la gestión de áreas protegidas con enfoque en derechos humanos, primen acuerdos de gobernanza claramente definidos, legítimos, equitativos y funcionales que representen y aborden los intereses de la

sociedad civil, de los titulares de derechos y de las partes interesadas, incluidos los temas relacionados con el establecimiento o la designación de los sitios de protección.

Esto implica, entre otros aspectos, que los acuerdos de gobernanza y la toma de decisiones sean transparentes y comunicados de manera adecuada, con responsabilidades claras, incluido un proceso de fácil acceso para identificar, recibir y resolver los reclamos, las controversias o las quejas.

Al respecto, es importante mencionar que todo aquello vinculado con la definición y gestión de las áreas protegidas que realizó CONAF en sus inicios, se hizo sin la participación de la ciudadanía ni de los habitantes de dichos lugares, debido a que en esa época se pensaba que las áreas protegidas eran intocables. Esto derivó en que la incorporación de la participación en temas de áreas protegidas haya avanzado de manera inorgánica y dependa de la voluntad de las autoridades locales y de las comunidades. Recién a partir de los años 2000, a propósito de la experiencia cotidiana con las comunidades en estos territorios, que la CONAF se planteó la vinculación con la comunidad como un eje estratégico. Este proceso empezó formalmente el año 2002, cuando la CONAF publicó el primer *Marco de acción para la participación de la comunidad en la gestión del sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado*, cuyo objetivo fue mejorar su posicionamiento e integración con la sociedad, para contribuir al desarrollo local y regional. En ese marco, nacieron los consejos consultivos que se constituyeron como una instancia de participación que permitió la vinculación con la comunidad a través de distintas actividades (CONAF, 2020).

El jefe de la sección de Participación y Vinculación Comunitaria de CONAF, Ricardo Quilaqueo, comentó acerca de los años anteriores al 2002⁷⁰:

Hasta ese momento, la mecánica del Estado fue la creación de áreas protegidas con diferentes objetivos, pero, en cualquier caso, las personas nunca supieron que había un área protegida creada en su territorio. Ese es un punto muy relevante porque cuando la CONAF se instala como administradora a través de las leyes correspondientes, empieza también a colocar a nuestros guardaparques dentro de las áreas protegidas, quienes tuvieron durante décadas como misión el conservar el área protegida desde una lógica de exclusión, es decir, tanto de las personas como de aquellos usos que las personas hacían en estos territorios⁷¹.

70 Entrevista realizada por el INDH el 23 de julio de 2024.

71 Este último aspecto, referido a la exclusión de los usos que hacían los habitantes del territorio, ha sido una parte crítica en el relacionamiento entre el Estado y las comunidades porque hoy sigue siendo una arista que no ha sido debidamente resuelta. La principal queja sigue siendo que el Estado prohíbe ciertas actividades como la caza de ciertas especies (principalmente ganados), aun cuando esto puedan afectar los recursos de las familias y sin ningún tipo de compensación estatal por los impactos sociales y económicos que ello puede significar.

A partir del año 2002 comenzó a operar la co-administración regulada por convenios de colaboración y contratos asociativos. En este sentido, destacan las experiencias en la Reserva Nacional Los Flamencos, la Reserva Nacional Villarrica y el Parque Nacional Lauca, entre otros (Rauch-González et al., 2018). En consecuencia, la CONAF implementó los consejos consultivos como una herramienta de gestión para las áreas protegidas, inaugurando así la primera instancia de acercamiento formal con las comunidades en la historia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Tanto los consejos como los contratos asociativos se implementaron antes de que el *Programa de Trabajo de Áreas Protegidas de la COP7* y las Metas Aichi entraran en vigencia, aunque Ricardo Quilaqueo sostiene que las condiciones de participación resultan limitadas:

Estos consejos consultivos son solo eso, consultivos, o sea ese es el nivel de participación que tienen y después de más de una década de implementación de los consejos consultivos, nos dábamos cuenta que no nos estaban dando el ancho. Nosotros cumplíamos, hacíamos cuentas públicas, juntábamos al consejo consultivo, la CONAF les contaba las cosas que hacía en el área protegida, pero no importaba lo que nos decía la comunidad sobre esa información, nosotros seguimos haciendo nuestro trabajo.

En el año 2011, la promulgación de la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, aportó una estructura formal a las modalidades de participación. Luego, en 2015, la CONAF aprobó la Norma General de Participación Ciudadana que propició el inicio de un proceso de discusión para modificar el método de planificación de las áreas protegidas. Concluyó en 2017 con la entrada en vigencia de la Resolución N° 812 que aprueba el manual y establece nueva metodología de planificación de las áreas protegidas que, por primera vez, explicita que los planes de manejo deben ser con participación desde el comienzo.

El Parque Nacional Rapa Nui es un caso especial en materias de participación. En el marco de un largo proceso de demandas y negociaciones⁷², el año 2017 se entregó una concesión a la comunidad Ma'u Henua para su administración autónoma y exclusiva por cincuenta años, con posibilidad de renovación. Cabe destacar que el artículo 68 de la Ley 21.600 dispone la participación en la gestión de las áreas protegidas, a través de la celebración de “convenios de gestión” entre el servicio y terceros, con una duración que no podrá exceder los cinco años

72 El 2015 se realizó un proceso de consulta indígena con la participación de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA) expuesta a las organizaciones, comunidades y asociaciones de Rapa Nui en talleres abiertos y ampliados (CONAF, 2015). Este proceso fue documentado por el INDH en el Informe de Observación de Consulta Indígena (2016). La consulta se realizó con respecto a la co-administración del Parque Nacional Rapa Nui con el compromiso de CONAF de que, posteriormente, se entregaría la administración completa. Así, entre los años 2016 y 2017 el Parque Nacional fue cogestionado entre CONAF y la Comunidad Ma'u Henua, en un modelo similar al de la Reserva Nacional Los Flamencos.

renovables, excluyendo la administración autónoma en los términos implementados en el caso del Parque Nacional Rapa Nui. Por su parte, el séptimo artículo transitorio señala que “los actos, contratos y convenios otorgados o celebrados con comunidades, corporaciones u otras formas de representación del pueblo Rapa Nui a la fecha de la publicación de la presente ley, relacionados con la administración y gestión de las áreas protegidas, mantendrán su vigencia de conformidad lo dispone el artículo sexto transitorio de esta ley”⁷³.

El año 2020, la CONAF publicó el *Marco de acción para la participación ciudadana en el SNASPE*, presentado como un marco teórico-técnico actualizado que define los alcances y mecanismos de participación de la ciudadanía en sus áreas protegidas. Se reconoce el derecho a participar de diversas formas en la toma de decisiones y en la implementación de acciones durante la gestión de las áreas silvestres protegidas del Estado, de acuerdo con los derechos que les entrega el ordenamiento jurídico y su vinculación con el área protegida. Asimismo, plantea el fortalecimiento de los mecanismos de gestión conjunta de las áreas protegidas con diferentes actores comunitarios, a través de la creación de consejos de co-gestión entre CONAF y las comunidades indígenas, y consejos de la sociedad civil (COSOC) con representantes de las comunidades locales indígenas y no indígenas, vinculadas a cada área.

La Ley 21.600 incluyó disposiciones especiales para fortalecer la participación activa. En el artículo 2, en su letra d, establece la participación como uno de los principios que regirán todas las políticas, planes, programas, acciones y actos administrativos que se desarrollen en el marco de la Ley. Este enfoque hace referencia a la participación de toda persona y a las comunidades, a nivel nacional, regional y local. También considera la participación en diversos artículos referidos a los instrumentos de conservación de la biodiversidad, por ejemplo, contempla la participación de las comunidades científicas, locales e indígenas y de autoridades locales, regionales y nacionales para la declaración de un sitio prioritario (artículo 29) y para la dictación de planes de restauración ecológica que recaigan fuera de las áreas protegidas del Estado (artículo 33). Adicionalmente, se enuncian mecanismos de participación ciudadana para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, particularmente, en el artículo 54, que señala como uno de los objetivos del Sistema “promover la participación de las personas, comunidades locales y comunidades indígenas en la conservación y gestión de las áreas protegidas, especialmente aquellas que se encuentran aledañas o al interior de estas”. En la misma línea, para el cumplimiento de sus objetivos, la Ley indica que se elaborará un plan estratégico que contendrá un “programa de participación y vinculación comunitaria y de pueblos originarios” (artículo 55).

⁷³ Por su parte, el sexto artículo transitorio señala que “las concesiones o contratos que se hubieren otorgado o adjudicado antes de la creación de un área protegida en espacios comprendidos en ellas de acuerdo con esta ley continuarán vigentes al interior de éstas, hasta el momento que se efectúe su relocalización, a menos que caigan en incumplimiento de las normas especiales que las rige y se produzca con ello la caducidad de la concesión o término del contrato”.

En este sentido, la Ley 21.600 representa un avance importante en materia de participación porque garantiza en las diversas instancias descritas, mayores niveles de contribución de las personas, comunidades y entidades involucradas en el desarrollo de las áreas protegidas y los instrumentos de conservación de la biodiversidad.

Sin embargo, desde el punto de vista de las directrices de la UICN y del *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas* del CDB, estos avances en materia de participación deben complementarse con aspectos más concretos de gobernanza. Efectivamente, llama la atención que el concepto de gobernanza no aparezca en la normativa, y que no estén configurados claramente criterios como la creación de mecanismos para la toma de decisiones y para la rendición de cuentas, la creación de procedimientos e instituciones equitativos para la solución de controversias, o la introducción de garantías más explícitas para que los titulares de derechos e interesados reciban información adecuada y suficiente con el fin de que puedan tener voz en las asesorías o directamente en la toma de decisiones. Esto es relevante toda vez que en la meta 21 del Marco Mundial Kunming-Montreal del CDB, del que Chile es parte, sea explícita en abordar este tema como un factor prioritario para las áreas protegidas. Con todo, se espera que en el proceso de creación de los reglamentos que emanan de la Ley, se puedan ser incorporar en los protocolos de acción aspectos propios de la gobernanza que doten de legitimidad, equidad y funcionalidad representativa de los actores interesados. Tal como reflexiona el jefe del Departamento de Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente, Diego Flores:

Cada territorio tiene una dinámica distinta y, por lo tanto, que tengamos una herramienta que sea flexible, que no se llame gobernanza, porque la ley no ocupa esa palabra, pero sí que se llame mecanismo local de participación o consejo local de gestión del área protegida y no sea meramente el consejo consultivo donde va el guardaparque con el administrador del área y hace una cuenta pública, sino que las comunidades sean partícipes del plan de manejo, de hacer monitoreo comunitario y que el día de mañana ellos sean también depositarios de los beneficios del área, incluso aquellos que están fuera de la zona.

En este sentido, es importante recordar que, tras la reciente ratificación del Acuerdo de Escazú, el Estado tiene el deber de fortalecer la participación activa y significativa del público en la toma de decisiones ambientales. Esta obligación va más allá, puesto que, en su operacionalización, el *Plan de Implementación del Acuerdo de Escazú* (PIPE) sostiene que el derecho de participación se alinea con el principio de gobernanza que aboga por la inclusión de múltiples actores en la formulación de políticas ambientales. En consecuencia, la instalación de este tipo de mecanismos es crucial, especialmente, cuando en la toma de decisiones ambientales se involucra a personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

c. Derechos especiales a favor de las personas en situación de vulnerabilidad

Finalmente, las directrices para la gestión de áreas protegidas con enfoque en derechos humanos, enfatizan la incorporación y resguardo de los derechos de personas que pertenecen a grupos de especial protección, particularmente, en el caso de personas indígenas.

Dentro de las obligaciones del Estado se disponen estándares específicos sobre las garantías que deben primar en la dinámica de protección de la biodiversidad y de la protección y promoción de las prácticas ancestrales de los pueblos que habitan en las áreas protegidas. Específicamente, los estándares disponen que se fortalezcan los siguientes mecanismos:

- Mecanismos para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos, las necesidades de sustento y las capacidades y contribuciones a la conservación de las personas que viven dentro o en los alrededores de las áreas protegidas, en particular, pueblos indígenas y comunidades locales.
- Mecanismos de protección del uso consuetudinario de los recursos biológicos, en conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.
- Mecanismos para que los beneficios sociales y económicos del área sean reconocidos, promovidos y mantenidos, o bien, cuando su mantenimiento resulte incompatible con el de los valores naturales del área, toda restricción sea diseñada y aplicada en consulta con los titulares de derechos y las partes interesadas, preferiblemente con su consentimiento libre, previo e informado.

En función de estos criterios, es importante recordar -tal como se describió previamente en los estándares- que el Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos “deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación” (artículo 13 N° 1).

Es relevante mencionar que el Estado ha ido avanzando en la incorporación de mecanismos que integren la visión de los pueblos indígenas en la gestión de áreas protegidas. En efecto, las primeras iniciativas para la participación respondieron a experiencias específicas con algunas comunidades indígenas. En el caso del pueblo atacameño, una vez que se determinaron los límites de las comunidades que se encontraban dentro de la Reserva Natural Los Flamencos, estas solicitaron el traspaso de la administración a partir del año 2000. Argumentaron que eran sitios ocupados ancestralmente por ellos en diversas actividades económicas, en ese entonces se adujo que la preservación de estos sitios se de-

bía a un manejo consciente del medio ambiente realizado por las comunidades en sus territorios ancestrales, por lo tanto, era importante seguir garantizando el mismo tratamiento.

El modelo de la Reserva Nacional Los Flamencos, sin embargo, no ha podido ser replicado de la misma manera en el resto de las comunidades indígenas del país, lo que implica nuevos desafíos a los instrumentos estatales. Por ejemplo, invitados por CONAF, comunidades Kawésqar tuvieron la oportunidad de conocer el modelo y reconocieron dificultades para implementarlo en las mismas condiciones. Entre otros aspectos, apuntaron a que la composición del ecosistema es diferente en un territorio que incluye mar, fiordos y costas, lo que impacta en la forma cómo las comunidades se vinculaban con él y, por esa razón, limita las posibilidades de generar un contrato de asociación similar al de los atacameños. Este caso ha llevado a un proceso de reflexión al interior del Estado, particularmente sobre la necesidad de introducir en todas sus iniciativas la variable de la pertinencia territorial y la vinculación ancestral de las comunidades. En este sentido, Diego Flores sostiene:

Respecto a los convenios de gestión, creo que estamos instalando el argumento para que haya una pertinencia territorial y que no sea un instrumento *top down*. Esto no es apretar un botón y que todos los planes de manejo se hagan igual a lo largo del país. Es importante que tengan su dinámica propia, que tengan sus procesos, que entiendan su mapa de actores en los territorios.

Por otra parte, desde el punto de vista normativo, los avances en la incorporación de los derechos indígenas en la gestión de áreas protegidas no han estado exentos de críticas. Hasta la promulgación de la Ley 21.600, la legislación nacional no abordaba la superposición existente entre las áreas protegidas, cuando son parques nacionales, y las tierras con ocupación tradicional indígena, según la definición del artículo 14 del Convenio 169 de la OIT. Esta situación también fue observada durante la tramitación legislativa por el Consorcio de Territorios y Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (TICCA) quien señaló que “se dan situaciones como la superposición total o parcial con áreas protegidas que se crearon sobre territorios de ocupación tradicional indígena, sin dialogar con las comunidades y pueblos afectados” (Informe Comisión Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cámara de Diputados, p. 41).

En ese marco, el INDH manifestó⁷⁴ que el proyecto de ley original no contemplaba reconocimiento ni valoración de las prácticas y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y su aporte a la conservación de la diversidad biológica. Esto fue subsanado en la tramitación, mediante la incorporación de diversas disposiciones a favor de dicho reconocimiento. Paralelamente, ante la demanda

74 Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 12 de julio de 2021 – Sesión Ordinaria N° 616: Informe sobre Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12).

de las organizaciones indígenas, en 2016 el Ejecutivo llamó a un proceso para analizar las materias que conformarían futuras indicaciones al entonces proyecto de ley. La convocatoria indicó que era indispensable consultar algunas materias tratadas, entre ellas “los sitios prioritarios, los instrumentos de conservación de ecosistemas, los instrumentos de conservación de especies, los instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas” (MMA, 2016).

De acuerdo con lo señalado por el Ministerio del Medio Ambiente, se decidió consultar porque las áreas silvestres protegidas podían superponerse a las áreas de desarrollo indígena contempladas en la Ley de Desarrollo Indígena; además, podían coincidir con tierras indígenas, en el sentido planteado en el derecho internacional. Adicionalmente, tomó en consideración las prácticas tradicionales indígenas que según el derecho internacional son relevantes para la conservación de la biodiversidad (BCN, 2019, p. 17).

De esta forma, la Ley ha logrado incorporar transversalmente tanto en sus disposiciones generales como particulares, la perspectiva de los derechos indígenas a través de disposiciones para el reforzamiento en torno a la participación, especialmente, en lo que respecta a la realización de procesos de consulta indígena. El artículo 65, por ejemplo, señala que el Ministerio del Medio Ambiente “establecerá mediante reglamento, el procedimiento y requisitos para la creación, modificación y desafectación de las áreas protegidas, el que deberá incluir una etapa de participación ciudadana, de consulta a los gobiernos regionales y municipalidades pertinentes, así como de consulta a organizaciones representativas de pueblos indígenas susceptibles de ser afectadas directamente, en conformidad con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y demás disposiciones aplicables”. Así también, en el artículo 74, relativo a los reglamentos para la elaboración y revisión de planes de manejo, que establece como requisito “la participación de las comunidades, incluyendo a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, existentes al interior y aledañas al área protegida, de los gobiernos regionales y municipalidades pertinentes”. Finalmente, también se encuentra este tipo de disposición en el artículo 80, letra b, el cual define que “en el otorgamiento de concesiones, se deberá evaluar la procedencia de la consulta previa en conformidad con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como promover la participación de las comunidades locales e indígenas a que se refiere la Ley 19.253, confiriendo prioridad, cuando corresponda, en el objeto de la concesión y sus beneficios”.

Capítulo VI DERECHOS HUMANOS Y ÁREAS PROTEGIDAS

Situación de la biodiversidad a nivel mundial

66%

de la superficie oceánica está experimentando cada vez más efectos acumulativos



75%

de la superficie terrestre ha sufrido alteraciones considerables

85%

de la superficie de humedales se ha perdido

Factores de la pérdida de biodiversidad a nivel mundial:

El cambio de uso de la tierra y el mar

La explotación directa de los organismos

El cambio climático

La contaminación

La introducción de especies invasoras

Superficie protegida en Chile

23,5%

Protegida

21,8%

Estatal

1,6%

Privada

CONCLUSIONES

El bienestar de las personas depende del estado de salud de la naturaleza y su biodiversidad, pues esta contribuye con funciones vitales derivadas de sus estructuras y procesos ecológicos. En efecto, la biodiversidad es un bien común y su cuidado, protección y restauración son tareas inclusivas e irrenunciables que convocan a toda la sociedad. En este sentido, la consideración de las áreas protegidas, en tanto instrumento de protección, adquiere una importancia crucial para la discusión nacional.

Desde el sistema de protección de derechos humanos, la conservación de la biodiversidad en general, y las áreas protegidas en particular, involucran obligaciones específicas de los Estados para garantizar un medioambiente, limpio, sano y sostenible, así como también el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, y otros conexos, entre los que se encuentran el derecho a la vida digna, el principio de igualdad y no discriminación y los derechos especiales a favor de las personas en situación de vulnerabilidad.

El conjunto de estos derechos hace que la estrategia de protección ante las amenazas a la biodiversidad deba ser considerada como una prioridad, dado que en la actualidad la degradación de la naturaleza es el mayor problema que enfrenta el mundo. En lo que respecta a Chile, la zona centro-sur del país ha sido catalogada como uno de los 35 *hotspots* o puntos calientes mundiales de biodiversidad, debido a una combinación de altos niveles de endemismo y grandes niveles de pérdida de biodiversidad por el impacto de las actividades humanas en el hábitat.

Para abordar esta situación, el Estado chileno ha generado diversas iniciativas y ha adquirido compromisos tanto nacionales como internacionales, en especial a través de la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* que releva la importancia de las áreas protegidas como instrumento de conservación. Complementariamente, con el fin de fortalecer la gestión de las áreas protegidas y su impacto en la conservación de la biodiversidad, el Estado también promulgó la Ley 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cuyo objetivo principal es la conservación de la biodiversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de la biodiversidad.

Sin duda, la promulgación de esta Ley es uno de los pasos más importantes para la conservación de la biodiversidad, por ende, para la garantía de los derechos humanos asociados a ella. Sin embargo, a la luz de los estándares y del derecho internacional de derechos humanos, tanto el desarrollo de la Estrategia, como los principios dispuestos en la Ley, revelan algunos desafíos importantes.

Por una parte, el estándar sobre el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, define que la planificación estatal de protección de la naturaleza -es decir, aspectos de diseño e implementación que involucran a las áreas protegidas- debe incorporar un enfoque en derechos humanos. Sin embargo, se ha observado que en los programas y estrategias no se han dispuesto ejes o directrices claras y operativas que refuercen el vínculo entre bienestar humano y naturaleza desde la perspectiva de las contribuciones del medio a las personas, más bien han centrado sus esfuerzos en la lógica de un desarrollo económico sostenible. Por lo tanto, las iniciativas quedan limitadas a las relaciones entre mecanismos de producción económica y el cuidado de la naturaleza, dejando de lado los impactos concretos en las formas sociales de interacción entre las personas y la naturaleza.

Así también, el cumplimiento de este estándar supone contar con insumos de carácter ambiental que permitan generar intervenciones pertinentes. En este sentido, es indispensable contar con información suficiente e integrada para facilitar estas iniciativas a nivel local, regional y nacional. Sin embargo, las falencias en esta materia impiden realizar un diagnóstico acabado que proporcione a las decisiones de una base confiable para la protección de la biodiversidad. Este aspecto es clave, y es fundamental resolverlo.

Por otro lado, junto con las repercusiones directas e indirectas que la vulneración del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible puede ocasionar sobre el derecho a la vida de las personas, se observan limitaciones en las capacidades del Estado tanto para fiscalizar las actividades que puedan afectar este derecho como para que sus iniciativas logren el resguardo efectivo. Un ejemplo es la baja cantidad de proyectos que efectivamente se someten a la Evaluación de Impacto Ambiental o el limitado alcance temporal que tiene el Estado en cuanto a la aplicabilidad de la Ley, lo que dificulta que los propietarios de los proyectos se hagan cargo de los efectos ambientales que generan, mediante la aplicación de medidas de mitigación, reparación y/o compensaciones adecuadas. La falta de capacidad del Estado también se advierte en las dificultades para lograr la conservación efectiva de la biodiversidad en áreas protegidas que, si bien se presentan como el esfuerzo más destacado para la conservación de la biodiversidad, carecen de recursos económicos y humanos, lo que conlleva deficiencias en su gestión por la falta de planes de manejo y un limitado número de guardaparques para las grandes superficies que requieren las áreas protegidas.

En cuanto al derecho a la vida digna, mientras los estándares definen que las acciones estatales se deben orientar a garantizar la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, y de esa manera garantizar el goce de derechos conexos (alimentación, agua, saneamiento, salud y cultura) existen limitaciones para la adecuada evaluación de impactos en la biodiversidad en territorios aledaños a las áreas protegidas, así como la carencia de servicios que provee el Estado a los habitantes de dichos lugares generan afectaciones que impactan la posibilidad de gozar de condiciones de vida digna dentro de sus territorios. Al

respecto, es indispensable incorporar una mirada amplia y estratégica del territorio, utilizando los instrumentos vigentes en la normativa chilena y los planes de manejo de áreas protegidas para dar respuesta a un sector de la población que históricamente ha estado fuera de la vista del Estado.

Sobre el principio de igualdad y no discriminación, los estándares indican que el Estado tiene la obligación de garantizar la equidad en las medidas para combatir la pérdida de biodiversidad y la distribución de sus beneficios. Desde ese punto de vista, se advierte una distribución desigual de las áreas protegidas a lo largo del territorio. Si bien Chile se ha posicionado como un país con un alto porcentaje de su superficie protegida (21% del total del territorio) la zona central, donde se concentra la mayor parte de la población del país, es también la que menos áreas protegidas tiene y la que presenta la mayor cantidad de perturbaciones antrópicas de gran magnitud debido al cambio en el uso del suelo por la expansión urbana. Además, se prevé que en la misma zona se intensificarán los impactos del cambio climático y otros componentes del calentamiento global, por lo tanto, un acceso equitativo a la conservación de la biodiversidad puede jugar un papel fundamental para el bienestar de las personas al facilitar, por ejemplo, la amortiguación de las olas de calor, la disminución de la escasez hídrica, y la prevención de deslizamientos de tierra, entre otros beneficios. En ese sentido, lamentablemente, los principios de igualdad y no discriminación consagrados en los estándares distan mucho de ser aplicados en las actuales condiciones.

Una situación similar ocurre con las garantías de participación. Mientras los estándares ponen el acento en acuerdos de gobernanza claramente definidos, legítimos, equitativos y funcionales que representen y aborden los intereses de la sociedad civil, de los titulares de derechos y de las partes interesadas, en Chile se ha avanzado de manera inorgánica. Recién el año 2002, la CONAF inició el primer marco formal de participación ciudadana a través de los planes de manejo, anteriormente, todo aquello vinculado a la definición de las áreas protegidas y su gestión fue realizado sin la participación de la ciudadanía ni de los habitantes de la zona. Si bien la nueva Ley dota de valor a la dimensión de participación a través de contratos asociativos y otras formas de diálogo, llama la atención del INDH que en toda la normativa no aparezca la figura de gobernanza, más aún cuando la meta 21 del Marco Mundial Kunming-Montreal del CDB -del que Chile es parte- sea explícita en colocarla como un pilar para la conservación efectiva.

Por último, en cuanto a los derechos especiales pro personas en situación de vulnerabilidad cabe señalar-particularmente sobre pueblos indígenas- que existen estándares específicos sobre las garantías que deben primar en la dinámica entre la protección de la biodiversidad, y la protección y promoción de las prácticas ancestrales de los pueblos que históricamente han habitado en las áreas protegidas. En Chile, los contornos de esta dinámica han estado en constante cambio y el fenómeno de la gestión de áreas protegidas es un campo recurrente en las disputas, así como en el logro de acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado. Al respecto, el Instituto observa que si bien hay una brecha importante en

cuanto a la incorporación de nuevas comunidades indígenas a los procesos de diálogo y co-gestión de áreas protegidas, el Estado ha dado un paso trascendental al incorporar transversalmente a estos pueblos en cada uno de los componentes de la nueva Ley 21.600. Sin embargo, habrá que ver cómo se operacionaliza esta integración al cierre de la elaboración de reglamentos.

El desafío de proteger y conservar la biodiversidad de Chile requiere el involucramiento de la totalidad de los actores sociales, públicos y privados, porque lo que está en juego es la supervivencia de las generaciones futuras. Así también, es importante porque este esfuerzo compartido presenta una oportunidad para que la sociedad en su conjunto, más allá de sus diferencias internas, logre amplios consensos sobre la vida común. Es decir, que tanto el Estado como las personas deben avanzar indefectiblemente hacia el reconocimiento de la biodiversidad como un patrimonio de todos y todas. A su vez, es preciso entender que la sociedad es parte integral de esa biodiversidad, por lo que sus acciones tienen un impacto significativo en ella, y en consecuencia, en la vida cotidiana de sus habitantes.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al Ministerio del Medio Ambiente, a través del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, fortalecer los actuales sistemas de información de biodiversidad, promoviendo un enfoque integral, con el fin de contar con insumos concretos y eficaces para la implementación de las políticas públicas y su monitoreo.
2. A los poderes colegisladores se les recomienda reforzar tanto las capacidades técnicas del SEIA para anticipar los impactos de las actividades productivas cercanas a áreas protegidas, así como las prerrogativas y capacidades institucionales de la Superintendencia del Medio Ambiente para su posterior fiscalización y, de esa manera, resguardar el pleno goce de los derechos humanos de las comunidades aledañas.
3. Se recomienda a los organismos con competencias en la elaboración de instrumentos de planificación territorial, fortalecer la protección de los ecosistemas con el objetivo de robustecer las iniciativas de conservación en sectores aledaños a las áreas protegidas en armonía con los demás usos del territorio.
4. Se recomienda al Estado diseñar e implementar una estrategia de fomento de las iniciativas privadas para la conservación y creación de nuevas áreas protegidas, mediante incentivos cuidadosamente concebidos, en línea con lo dispuesto en la Ley 21.600 y con la recomendación realizada por la OCDE a Chile en la Evaluación de Desempeño Ambiental 2024.

5. Se recomienda al nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas avanzar en la protección de aquellos ecosistemas que tienen menor representatividad en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, procurando establecer nuevas áreas allí donde existe una menor superficie de conservación, conforme a los recursos disponibles.
6. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Medio Ambiente, fortalecer las capacidades técnicas y financieras del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas con el fin de garantizar la implementación de todas sus funciones e iniciativas, a través de una adecuada inversión para la conservación efectiva de los ecosistemas.
7. Se recomienda a los poderes colegisladores ratificar el *Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al convenio sobre la diversidad biológica*.
8. Se sugiere incorporar en los reglamentos de la Ley 21.600, los mecanismos que define la UICN para la gobernanza de las áreas protegidas, especificando las formas en que se implementarán la participación, la rendición de cuentas y la toma de decisiones entre todos los actores involucrados en las distintas materias que dispone la Ley.
9. Se recomienda al nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, a través de los reglamentos y normativas de la nueva Ley, asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la gestión de las respectivas áreas protegidas donde se encuentren, considerando el respeto de sus prácticas culturales, mecanismos transparentes y conocidos de diálogo, y modelos apropiados a sus formas de organización.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, R., Ther-Ríos, F., Skewes, J. C., Hidalgo, C., Carabias, D. y García, C. (2019). Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 36, 115-126.

Arroyo, M. T. K., Marquet, P. A., Marticorena, C., Simonetti, J. A., Cavieres, L., Squeo, F., Rozzi, R. y Massardo, F. (2004). *El hotspot chileno, prioridad mundial para la conservación en Biodiversidad de Chile: Patrimonio y desafíos*.

Así Conserva Chile. (2020). *Estándares para la conservación privada en Chile*.

Comisión Conservación, Institucionalidad y Filantropía. (2023). *Conservación efectiva de la biodiversidad: 30 medidas urgentes para 2030*.

Comisión Nacional del Medio Ambiente. (2005). *Política Nacional de Áreas Protegidas*.

Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2019). *Marco global Kuning-Montreal sobre diversidad biológica CBD/COP15 (Versión 1)*.

Corporación Nacional Forestal. (2020). *Marco de acción para la participación de la comunidad en la gestión del SNASPE*.

Dasgupta, P. (with Großbritannien). (2021). *The economics of biodiversity: The Dasgupta Review (Updated: 18 February 2021)*. HM Treasury.

División de Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad Ministerio del Medio Ambiente. (2011). *Las Áreas Protegidas de Chile. Antecedentes, Institucionalidad, Estadísticas y Desafíos*.

Dudley, N. (Ed.). (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales*.

Dudley, N., Stolton, S., Belokurov, A., Krueger, L., Lopoukhine, N., MacKinnon, K., Sandwith, T. y Sekhran, N. (2009). *Soluciones Naturales: Las áreas protegidas ayudando a la gente a enfrentar el cambio climático*. UICN-CMAP, el TNC, el PNUD, la EMC, Banco Mundial y WWF.

Evaluación de los Ecosistemas del Milenio [MEA]. (2005). *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Island Press.

Figuerola, E. (2023). *Actualización de las estimaciones de las brechas de financiamiento del sistema nacional de áreas protegidas de Chile*. Centro de Estudios Públicos.

Gobierno de Chile. (2023). *Presidente Gabriel Boric lanza Comité de Capital Natural para impulsar el desarrollo sostenible del país*. <https://www.gob.cl/noticias/presidente-gabriel-boric-lanza-comite-de-capital-natural-para-impulsar-el-desarrollo-sostenible-del-pais/>

González, M. R., Martina, E. C., Bascur, G. A., Vergara, I. V., Osorio, S. M., y Palma, P. M. (2018). Gestión intercultural para la conservación en Áreas Silvestres Protegidas del Estado: Aprendizajes y desafíos. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 35, 183-204.

Harris, P. (2022). *La aplicación de la evaluación de impacto ambiental en el tiempo*.

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2017). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2017*.

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2021). *Informe sobre Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12)*.

IPBES. (2019a). *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Brondízio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (eds). IPBES secretariat.

IPBES. (2019b). *Resumen para los encargados de la formulación de políticas del Informe de la Evaluación Mundial de la IPBES sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas*. IPBES secretariat.

Katz, E. (2024). Implementación de la Ley 21.600 y los desafíos para lograr la protección efectiva del 30% de los ecosistemas. *Punto de Referencia*, N° 700.

Marquet, P. A., Fernández, M., Pliscoff, P., Smith-Ramírez, C., Arellano, E., Armes-to, J., Bustamante, R., Camus, P., Durán, A. P., Echeverría, C., Fuentes-Castillo, T., Gaxiola, A., Gaymer, C., Gelcich, S., Huckle-Gaete, R., Manuschevich, D., Mar-tínez-Harms, M. J., Naretto, J., Quirici, V., ... Tironi, M. (2019). *Áreas protegidas y restauración en el contexto del cambio climático en Chile. (Informe de la mesa Biodiversidad)*.

Ministerio del Medio Ambiente. (2014a). *Propuesta sobre marco conceptual, de-finición y clasificación de servicios ecosistémicos para el Ministerio del Medio Ambiente. División de Información y Economía Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente*.

Ministerio del Medio Ambiente. (2014b). *Quinto Informe Nacional de Biodiversi-dad de Chile. Elaborado en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica*.

Ministerio del Medio Ambiente. (2017). *Estrategia Nacional Biodiversidad 2017-2030*.

Ministerio del Medio Ambiente. (2019). *Sexto Informe Nacional de Biodiversidad de Chile ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica*.

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). *Sexto Reporte del Estado del Medio Am-biente (REMA) 2021*.

Myers, N., Mittermeier, R., Mittermeier, C., Fonseca, G. y Kent, J. (2000). Biodiver-sity hotspot for conservation priorities. *Nature*, 403, 853-858.

OCDE. (2016). *Evaluación de Desempeño Ambiental Chile 2016*.

OCDE. (2024a). *Evaluación de desempeño ambiental Chile. Aspectos destacados 2024*.

OCDE. (2024b). *Evaluación del Desempeño Ambiental de la OCDE: Chile 2024. Traducción no oficial del Ministerio del Medio Ambiente*.

ODEPA. (2021). *Informativo regional: Magallanes y Antártica chilena*.

Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*.

Perillán, F. (2023). *Nueva legislación para la naturaleza: ¿Qué es la ley SBAP y cuál es su importancia para Chile?* FIMA ONG, 13.

Pliscoff, P. (2022). *Actualización de las áreas protegidas de Chile: Análisis de representatividad y riesgo climático*. Centro de Estudios Públicos.

Pörtner, H.-O., Scholes, R. J., Agard, J., Archer, E., Bai, X., Barnes, D., Burrows, M., Chan, L., Cheung, W. L. (William), Diamond, S., Donatti, C., Duarte, C., Eisenhauer, N., Foden, W., Gasalla, M. A., Handa, C., Hickler, T., Hoegh-Guldberg, O., Ichii, K., ... Ngo, H. (2021). *IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change (Versión 2)*. Zenodo.

Primer Tribunal Ambiental. (2024). *Primer Tribunal Ambiental dicta medida cautelar y decreta paralización de faenas de Quiborax en el Salar de Surire*. <https://www.1ta.cl/primer-tribunal-ambiental-dicta-medida-cautelar-y-decreta-paralizacion-de-faenas-de-quiborax-en-el-salar-de-surire/>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2018). *Exploración de Oportunidades, Riesgos y Exposición de Capital Natural: Guía práctica para las instituciones financieras*. Natural Capital Finance Alliance y Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Rauch-González, M., Catalán-Martina, E., Aguilera-Bascur, G., Valenzuela-Vergara, I., Maldonado-Ororio, S., & Martínez-Palma, P. (2018). Gestión intercultural para la conservación en Áreas Silvestres Protegidas del Estado: aprendizajes y desafíos. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (35), 183-204.

Secretaria del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2006). *Perspectiva Mundial sobre Diversidad Biológica 2*.

Ministerio del Medio Ambiente. *Sistema de Información y Monitoreo de Biodiversidad (SIMBIO)*. <https://simbio.mma.gob.cl/>

Simonetti-Grez, G., Simonetti, J. A. y Espinoza, G. (2016). *Conservando el patrimonio natural de Chile: El aporte de las áreas protegidas*. Asociación Kauyeken en el marco del Programa de Difusión y Sensibilización Ciudadana del Proyecto MMA / GEF-PNUD «Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional».

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). (s. f.). *Estrategia Mundial para la Conservación*.

Waldron, A., Mooers, A. O., Miller, D. C., Nibbelink, N., Redding, D., Kuhn, T. S., Roberts, J. T. y Gittleman, J. L. (2013). Targeting global conservation funding to limit immediate biodiversity declines. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(29), 12144-12148.

WWF. (2004). *Informe Planeta Vivo 2004*.

WWF. (2020). *Informe Planeta Vivo 2022: Hacia una sociedad con la naturaleza en positivo*. R. Almond, M. Grooten, D. Juffe Bignol, & T. Petersen, Eds.