

**Revista de Derecho Ambiental. Año IV N° 6.**



**FACULTAD DE DERECHO**  
UNIVERSIDAD DE CHILE  
CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL

La *Revista de Derecho Ambiental*, editada por el Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, constituye un espacio de exposición y análisis en el plano académico del Derecho Ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y recensiones, abordando diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. En sus páginas se presentan artículos de diferentes autores, en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

**Director Responsable**

Prof. Sergio Montenegro Arriagada

**Editor Responsable**

Jorge Ossandón Rosales

**Comité Editorial**

Dra. Verónica Delgado Schneider, Universidad de Concepción  
Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez, Universidad de Valparaíso  
Dr. Iván Hunter Ampuero, Universidad Austral de Chile  
Dra. Pilar Moraga Sario, Universidad de Chile  
Dr. Alberto Olivares Gallardo, Universidad Católica de Temuco  
Dr. Jaime Tijmes, Universidad de La Frontera

Revista de Derecho Ambiental (en línea)  
Centro de Derecho Ambiental  
Facultad de Derecho. Universidad de Chile  
Pío Nono 1, 4° Piso, Providencia, Santiago de Chile  
+562 29785354

[cda@derecho.uchile.cl](mailto:cda@derecho.uchile.cl)

<http://www.derecho.uchile.cl/cda>

ISSN 0718-0101

Algunos derechos reservados.

Publicada bajo los términos de la licencia Creative Commons  
atribución - compartir igual 4.0 internacional



## **Gobernanza de las áreas protegidas y su necesaria incorporación en la ley que crea el Servicio de Biodiversidad**

### *Governance of Protected Areas and its necessary incorporation into the bill that creates the Biodiversity Agency*

**Alejandro Correa**

Abogado, U. Alberto Hurtado<sup>1</sup>

Mg. en Derecho Ambiental, U. de Melbourne ©

[acorrear@costahumboldt.org](mailto:acorrear@costahumboldt.org)

**Resumen:** Gobernanza es un concepto relativamente moderno que se ha venido utilizando con gran fuerza en el área del medio ambiente y especialmente en el rubro de la conservación de la biodiversidad. Actualmente variada literatura aborda el concepto de la gobernanza ambiental o la gobernanza de los recursos naturales estratégicos como el agua. Asimismo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) ha elaborado más de algún documento que aborda la Gobernanza de las Áreas Protegidas, proponiendo directrices para que los países adopten este concepto en sus legislaciones. Este trabajo apunta a la necesidad de anclar legalmente la Gobernanza de las áreas protegidas y sus distintos modelos, con el objeto de fortalecer la participación de las comunidades indígenas y/o aledañas a las áreas protegidas, de los gobiernos locales y del sector privado, en complemento con las funciones y atribuciones de los servicios públicos competentes en la gestión de la biodiversidad, particularmente del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, cuya creación se encuentra en actual trámite legislativo.

**Palabras claves:** Gobernanza, Biodiversidad, Áreas Protegidas.

***Abstract:** Governance is a relatively modern concept, which is being strongly used in the environmental area, especially in the field of biodiversity conservation. Currently, several papers address the concept of environmental governance or the governance of the strategic natural resources such as water. In addition, the International Union for Conservation of Nature (IUCN) has elaborated several documents addressing the Governance of Protected Areas, proposing guidelines for the countries in order to adopt this concept in their legislations. This article points out to the need to anchor by law, the Governance of protected areas and its various models. This concept aiming to enforce the involvement of the original inhabitants and local communities, who lives surrounds protected areas, the local governments and the private sector, complementing functions*

---

<sup>1</sup> Se ha desempeñado como consultor externo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el proyecto GEF/SNAP “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile”, y como Director Legal de la ONG Costa Humboldt, dedicada a la conservación marina en Chile.

*and powers of public agencies with competence in the conservation management, particularly the Biodiversity and Protected Areas Agency, which its creation is being discussed in the Congress.*

**Keywords:** *Governance, Biodiversity, Protected Areas.*

## **Introducción**

El término Gobernanza es utilizado internacionalmente en el ámbito ambiental para referirse a aquellos mecanismos a través de los cuales la ciudadanía, el mercado y el gobierno confluyen en el control y la toma de decisiones sobre determinadas materias de interés público, tales como el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del patrimonio ambiental. Este concepto se torna trascendental en los países denominados “en vías de desarrollo”, cuya economía se basa principalmente en la explotación de los recursos naturales. Tal es el caso de Chile, que en gran medida depende de la minería, la agricultura y la ganadería, la pesca y la acuicultura, entre otros. Todas estas actividades impactan con distinta intensidad en el medio ambiente, contribuyendo a la pérdida de biodiversidad.

Por estas razones, cuando Chile quiso ingresar el selecto grupo de países Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en el año 2005, dicho ente intergubernamental efectuó una serie de recomendaciones en el sentido de fortalecer su institucionalidad ambiental, con el objeto de velar por el desarrollo sostenible del país. A pesar que se ha cumplido con gran parte de las recomendaciones, mediante la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales, aún está pendiente cumplir en materia de conservación de la biodiversidad.

En efecto, entre las recomendaciones efectuadas se encuentra realizar una revisión institucional y de los arreglos legislativos para el manejo de la naturaleza y la biodiversidad, junto con desarrollar una visión estratégica del rol complementario que existe entre las áreas protegidas del Estado y las áreas protegidas privadas, en orden a alcanzar una red coherente de áreas protegidas, zonas de amortiguación corredores biológicos<sup>1</sup>.

Los esfuerzos del actual gobierno en esta materia se concretan a través del ingreso al Congreso, en junio del año 2014, del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas<sup>2</sup> (SNAP). Al mismo tiempo se retiró el proyecto ingresado por el gobierno anterior, del año 2011, en

---

<sup>1</sup>CEPAL - OCDE. 2005. Evaluaciones del Desempeño Ambiental de Chile. Santiago de Chile. [en línea] <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/S0500003\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/S0500003_es.pdf?sequence=1)> p.100.

<sup>2</sup>GOBIERNO DE CHILE. Boletín N° 9404-12. Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. [en línea] <<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>>

cumplimiento del artículo octavo transitorio de la Ley N° 20.417, que ordenaba ingresar un proyecto de ley dentro del plazo de un año desde que la referida ley entrara en vigencia. Transcurrieron más de tres años sin que dicho proyecto tuviera movimiento alguno en el Senado; en cambio, en menos de un año de tramitación del nuevo proyecto, ya se había aprobado la idea de legislar, tanto en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, como en la Sala. De esta suerte, a mayo del año 2015 fueron presentadas la considerable suma de 1.251 indicaciones.

Actualmente se encuentran pendientes las indicaciones que debe presentar el Poder Ejecutivo. Estas deberían acoger gran parte de las propuestas de mejoras que durante el último trimestre del año 2014 desarrolló la Comisión Asesora Parlamentaria, junto al equipo del Ministerio del Medio Ambiente. Dicha Comisión fue integrada por representantes del mundo científico, académico, la sociedad civil, y asesores de los Senadores que integraban la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales. En estas propuestas, se desarrolla el concepto de Gobernanza como un tema crucial, principalmente para materializar el apoyo y complemento que probablemente requerirá el SBAP, en cuanto a la gestión de la biodiversidad.

En este contexto el concepto de gobernanza cobra interés y debe, a nuestro juicio, ser acogido y consagrado en el texto legal que se encuentra actualmente en discusión, con el fin de apoyar, complementar y fortalecer la difícil misión que tendrá el SBAP, en cuanto a la gestión del SNAP, mediante la incorporación de esfuerzos e iniciativas de conservación provenientes de distintos sectores, tales como las comunidades locales -particularmente los pueblos originarios- el sector privado y la sociedad civil, relevando así el carácter de bien común que tiene el patrimonio ambiental y la biodiversidad.

## **1. Del término Gobernanza**

“Gobernanza” y “buena gobernanza” son dos expresiones que se han venido utilizando cada vez más en el discurso político y social, particularmente en el ámbito del desarrollo. El interés por este concepto comienza a manifestarse en la década de los 80, cuando benefactores y donantes de causas humanitarias en los países denominados “en vías de desarrollo” y otros organismos internacionales, condicionaron su ayuda a la rendición de cuentas y a la preservación del estado de derecho. Esta noción también se ha extendido al ámbito de las relaciones entre las sociedades y sus gobiernos, y a las responsabilidades de los gobiernos respecto de aquellas sociedades que representan<sup>3</sup>.

No obstante el creciente interés que ha generado el concepto en estos últimos años, tanto en ámbitos nacionales como internacionales, en círculos académicos, organismos donantes y organizaciones civiles, no existe aún una definición internacionalmente consensuada de este término. Por un lado, la Real Academia de la Lengua Española lo

---

<sup>3</sup> LAUSCHE, Barbara y BURHENNE Françoise. 2012. Directrices para la legislación relativa a áreas protegidas. UICN Serie de Política y Derecho Ambiental Nro. 81. Gland, Suiza. 429 p. [en línea] <<https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/EPLP-081-Es.pdf>> p.45.

define en el siguiente sentido: “[a]rte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Por su parte, la OCDE lo define como “[e]l ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa necesarias al manejo de los asuntos de una nación”. A su vez, la UICN y otros organismos definen la Gobernanza como las “interacciones entre las estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre asuntos que preocupan a la gente, y cómo los ciudadanos y otros interesados directos pueden expresarse”<sup>4</sup>.

Algunos autores han profundizado bastante en el concepto. Es el caso del profesor Jan Kooiman de la Universidad Erasmus de Rotterdam, quien propone tres modelos de gobernanza: la autogobernanza, la cogobernanza y la gobernanza jerárquica. Asimismo, presenta tres órdenes de gobernanza: un primer orden, relativo a los problemas y oportunidades sociales; un segundo orden, vinculado con las instituciones, y un tercero, denominado “metagobernanza”, que involucra los valores y las normas de la propia gobernanza. Por otra parte, desarrolla el concepto de “gobernanza interactiva”, que se distingue por las diferentes escalas que conlleva, desde la local hasta la global, con autoridades y responsabilidades intersectoriales superpuestas. En complemento con las redes horizontales, todos los arreglos verticales de gobierno entre entidades públicas y privadas forman parte también de la gobernanza. Con todo, Kooiman mantiene el sentido original del concepto como patrón o estructura en que el Estado, junto con el mercado y la sociedad civil, cumplen roles preponderantes en el gobierno de las sociedades modernas<sup>5</sup>.

Aunque su popularidad sea reciente, el concepto de Gobernanza es tan antiguo como la sociedad humana. En pocas palabras, se refiere a los procesos mediante los cuales se toman y se aplican las decisiones. Es el vehículo mediante el cual la sociedad define sus metas y prioridades, y fomenta la cooperación. En otras palabras, abarca a todos los actores y estructuras, oficiales y no oficiales involucrados en la toma y aplicación de decisiones<sup>6</sup>.

En consecuencia, el término Gobernanza ha venido cobrando mayor protagonismo en las últimas décadas, especialmente en relación con la toma y aplicación de decisiones que afecten el desarrollo de los países. Lo anterior se torna particularmente sensible y estratégico cuando se trata del acceso y aprovechamiento de bienes que resultan esenciales para alcanzar el desarrollo, como ocurre con los recursos naturales y el patrimonio ambiental. De ahí que el término cobre mayor relevancia en el ámbito de la relación entre el ser humano y la naturaleza.

---

<sup>4</sup> IUCN. 2005. Beneficios más allá de las fronteras. Actas del V Congreso Mundial de Parques de la UICN. Gland, Suiza, y Cambridge, Reino Unido. [en línea] <<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2005-007-Es.pdf>> p.326.

<sup>5</sup> KOOIMAN, Jan. 2003. *Governing as Governance*. En: Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social. Barcelona, España. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. [en línea] <<http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>>

<sup>6</sup> LAUSCHE, Barbara y BURHENNE Françoise. Ob. Cit., p. 46.

De esta manera, el concepto de Gobernanza ha sido cada vez más utilizado en el campo de las políticas públicas, especialmente en las políticas ambientales, y en particular en el campo de la gestión para la conservación de la biodiversidad. Esta mayor utilización del término se ha venido materializando, en gran medida, a causa de la evolución de los gobiernos democráticos. Una democracia que goza de buena salud, se relaciona directamente con altos niveles de participación de la ciudadanía, tanto cuantitativa como cualitativamente. En definitiva, la utilización del término Gobernanza es fundamental en los gobiernos democráticos, especialmente en el ámbito de la administración y uso de los recursos naturales y del cuidado del medio ambiente, en que los roles que cumplen gobernantes y gobernados se hacen cada vez más horizontales.

## **2. La Buena Gobernanza**

La Gobernanza comprende dos dimensiones. Por una parte, el tipo de gobernanza, que se refiere a quién la ejerce; y por la otra, la calidad de la misma, referida al cómo se ejerce. Esta definición se incluye en las recomendaciones sobre buena gobernanza y sobre los tipos de gobernanza enunciadas por el V Congreso Mundial de Parques (V-CMP). Por su parte, la Secretaría de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), de la cual Chile es parte desde el año 1995, aplica este mismo concepto a la planificación, establecimiento y manejo de las áreas protegidas, reflejándose asimismo en diversos documentos posteriores de la UICN<sup>7</sup>.

Sin embargo, así como no existe una definición única y completa del concepto de Gobernanza, no existe tampoco una definición única de lo que es la buena gobernanza en derecho internacional o en las declaraciones políticas internacionales. Tampoco hay consenso universal sobre su ámbito de aplicación. Se utiliza este término de manera muy flexible y se lo define por lo general en el contexto particular de la organización o la persona que lo define<sup>8</sup>.

## **3. Los principios de la Buena Gobernanza**

El hecho de carecer de una definición unívoca, tanto para el término Gobernanza, como para la forma en que ha de ser ejercida (buena gobernanza), ha implicado en la práctica que se reconozcan algunas principios claves para su identificación.

Mediante esta técnica resulta esencial distinguir en qué ámbito se está utilizando esta noción, de modo de conceptualizarla en relación al contexto específico de que se trata. Así por ejemplo, la buena gobernanza en el marco de las decisiones gubernamentales ha sido reconocida como elemento esencial del desarrollo sostenible en instrumentos de política internacional, tales como la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, del año 2000

---

<sup>7</sup> LAUSCHE, Barbara y BURHENNE Françoise. Ob. Cit., p. 47.

<sup>8</sup> Idid.

y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, del año 2002<sup>9</sup>.

Recientemente, se ha extendido dicho reconocimiento al ámbito específico del manejo de las áreas protegidas. Lo anterior queda de manifiesto cuando la CDB reconoce oficialmente la importancia de la buena gobernanza en su “Programa de Trabajo sobre áreas Protegidas”<sup>10</sup>.

En efecto, el Elemento 2 del citado programa está consagrado a la “Gobernabilidad, participación, equidad y participación en los beneficios”, mientras que el Elemento 3 del mismo, sobre “Actividades favorables”, sugiere a los Estados Parte “considerar principios de gobernabilidad, tales como, el imperio de la ley, la descentralización, los mecanismos participativos de toma de decisiones para la rendición de cuentas y procedimientos e instituciones equitativos para la solución de controversias”<sup>11</sup>.

En relación a lo anterior, Lausche resume en el siguiente cuadro los principales principios de gobernanza reconocidos por organizaciones internacionales:

**Cuadro I-3: Principales principios de gobernanza reconocidos por organizaciones internacionales**

	UICN	PNUD	UNESCO	Comisión de las Comunidades Europeas	Banco Africano de Desarrollo	Banco Asiático de Desarrollo	Banco Mundial
Rendición de cuentas	■	■	■	■	■	■	■
Transparencia (“Apertura”- Comisión UE)	■	■	■	■	■	■	■
Participación	■	■	■	■	■	■	■
Supremacía del derecho	■	■	■			■	■
Eficacia		■	■	■			■

Fuente: AfDB, 2008; ADB, 1999; Comisión de las Comunidades Europeas, 2001; UICN, 2010b; PNUD 1997; UNESCO, 2010; Banco Mundial, 2009.

12

Como es posible apreciar, todas las organizaciones aludidas reconocen fundamentalmente tres principios: rendición de cuentas, transparencia (o “apertura” como lo denomina la Comisión de la Unión Europea), y de participación. En oposición, solo algunas organizaciones reconocen, o hacen aplicable, el principio de supremacía del derecho y el de eficacia.

Por otra parte, la UICN y sus miembros, entre los cuales se encuentran múltiples organizaciones de diversos países, tanto de gobierno como no gubernamentales, han elaborado orientaciones políticas sobre la buena gobernanza en diversos documentos. De esa forma, el V-CMP de 2003, en particular, aprobó una recomendación que instaba a los gobiernos y a la sociedad civil a que “destaquen la importancia de la gobernanza como

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> CONFERENCIA DE LAS PARTES DE LA CONVENCION SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA. 2004. Decisión VII/28 Kuala Lumpur, Malaysia. [en línea] <<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7765>>

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> LAUSCHE, Barbara y BURHENNE Françoise. Ob. Cit., p. 48.



concepto fundamental para las áreas protegidas y promuevan la ‘buena gobernanza’ como factor fundamental para la gestión eficaz de todas las áreas protegidas en el siglo XXI”<sup>13</sup>.

Dado que la situación en cada país es diferente, la recomendación alienta a los gobiernos y a la sociedad civil a que: “[r]econozcan que la gobernanza de las áreas protegidas debe reflejar y abordar los factores sociales, ecológicos, culturales, históricos y económicos pertinentes, y que la buena gobernanza en cualquier área debe definirse teniendo en cuenta las circunstancias, las tradiciones y los sistemas de conocimientos locales”<sup>14</sup>.

En tanto, las “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”, de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), identifican en dicho ámbito nueve principios de buena gobernanza:

“1) Legitimidad y voz: diálogo social y acuerdos colectivos sobre los objetivos y estrategias de gestión de áreas protegidas, sobre la base de la libertad de asociación y expresión sin discriminación en función de género, etnia, modos de vida, valores culturales u otras características.

2) Subsidiariedad: atribuir autoridad de gestión y responsabilidad a las instituciones más cercanas a los recursos específicos de que se trata.

3) Equidad: compartir equitativamente los costes y beneficios del establecimiento y gestión de las áreas protegidas y proporcionar un medio de juicio imparcial en caso de conflicto conexo.

4) No hacer daño: velar por que los costes de establecimiento y gestión de áreas protegidas no creen o agraven la pobreza y la vulnerabilidad.

5) Dirección: fomentar y mantener una visión a largo plazo inspiradora y coherente del área protegida y sus objetivos de conservación.

6) Eficiencia / rendimiento: conservar eficazmente la biodiversidad respondiendo a la vez a las preocupaciones de los grupos de interés y usar los recursos de manera inteligente.

7) Rendición de cuentas: definir claramente las responsabilidades y velar por una información y rendición de cuentas adecuadas por parte de todos los grupos y entidades implicados acerca del cumplimiento de sus responsabilidades.

8) Transparencia: poner a disposición de los grupos concernidos toda la información pertinente.

9) Derechos humanos: respetar los derechos humanos en el contexto de la gobernanza de las áreas protegidas, incluidos los derechos de las generaciones futuras”<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> UICN. Ob. Cit., p. 185.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> DUDLEY, Nigel. (Ed.). 2008. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza. [en línea] <<https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/paps-016-es.pdf>> p. 34.

Estos principios y conceptos se anclan en la legislación cuando están reflejados en las formas jurídicas adecuadas, formando parte de los requerimientos y procedimientos de toma de decisiones en materia de definición y manejo de áreas protegidas. En otras palabras, resulta esencial que la normativa de cada país relativa a la conservación de la biodiversidad y en particular sobre áreas protegidas, no solo utilice un lenguaje moderno que consagre tanto los principios de la buena gobernanza aludidos, como el término mismo de Gobernanza, sino que reconozca en el fondo la figura, dándole la forma y características que mejor se adapte a las condiciones y necesidades del país respectivo, en función de su cultura y su patrimonio.

#### **4. Modelos de Gobernanza**

Como se ha señalado, el concepto de Gobernanza se compone de dos elementos: el primero relativo al proceso mediante el cual se toman las decisiones o calidad de gobernanza, también conocido como “buena gobernanza” y el segundo referido a quién toma las decisiones, independiente del procedimiento para ello. Quien tiene el poder de decidir condiciona el modelo de gobernanza que definirá la responsabilidad de manejo de un área protegida específica, y en consecuencia, incidirá directamente en los resultados del mismo<sup>16</sup>.

Históricamente, la legislación ha otorgado al Estado las competencias para tomar las decisiones relativas a la creación y manejo de las áreas protegidas. Pero los nuevos planteamientos en torno a la gobernanza de áreas protegidas amplían este enfoque para incluir todos aquellos espacios terrestres y acuáticos o recursos naturales que no son propiedad del Estado ni se hallan bajo su control. Lo anterior, debido a “la creciente preocupación que ha suscitado entre los gestores y los científicos el alarmante ritmo al que está creciendo la pérdida de biodiversidad en todo el mundo, así como por la necesidad imperiosa de incrementar la cobertura de los sistemas de áreas protegidas para contribuir a los objetivos de la biodiversidad. En particular, se ha hecho hincapié en la posibilidad de reconocer las áreas conservadas a título voluntario y las soluciones de gobernanza asociadas a las mismas como nuevos modelos de gobernanza aplicables a aquellas áreas protegidas que puedan integrarse en los sistemas oficiales de áreas protegidas”<sup>17</sup>.

Los resultados arrojados por distintas monografías e investigaciones señalan que pueblos indígenas y comunidades locales, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y particulares de todo el mundo están conservando de forma voluntaria importantes áreas de biodiversidad, situadas en tierras de su propiedad o sobre las que tienen derechos de control. Nuestro país no ha sido la excepción en esta materia. Actualmente existen más de 300 áreas privadas de conservación, algunas de las cuales se encuentran agrupadas en un gremio denominado “Así Conserva Chile”, quienes se autodefinen, según informa su sitio

---

<sup>16</sup> LAUSCHE, Barbara y BURHENNE Françoise. Ob. Cit., p. 85.

<sup>17</sup> Ibid., p. 86.

web<sup>18</sup>, como una “asociación de iniciativas de conservación en áreas privadas y de pueblos originarios de Chile”. Entre ellas se encuentran algunas emblemáticas como el Parque Pumalín, ligado al holding conservacionista *Tompkins Conservation*, y la Reserva Costero Valdiviana de *The Nature Conservancy* (TNC).

“Paralelamente, la cogestión (o gobernanza compartida) se está implantando en muchas de estas áreas mediante asociaciones entre organismos gubernamentales, ONG y otras entidades no vinculadas a las Administraciones Públicas. En el Parque Nacional de Booderee, por ejemplo, un área natural marítimo-terrestre situada en el sureste de Australia, la población aborígen que ha habitado la zona desde hace por lo menos 20.000 años comparte el manejo del mismo con el organismo nacional responsable de las áreas protegidas; para ello se recurre a legislación y a acuerdos de cogestión”<sup>19</sup>.

De tal forma, se aprecia que los modelos de gobernanza de áreas protegidas se encuentran en plena evolución. “Un estudio realizado en 2008 sobre las políticas y la gobernanza de áreas protegidas identificaba hasta siete tipologías distintas: “organismo gubernamental, organismo semipúblico [entidad autónoma], empresa privada, sociedad mixta público-privada, entidad privada sin fines de lucro, adjudicación de contratos públicos a empresas privadas, y grupos mixtos de instituciones. El estudio llegaba a la siguiente conclusión: Las relaciones entre las sociedades y las áreas protegidas están experimentando cambios importantes, y tampoco las propias sociedades son, en sí mismas, una constante inmutable. A medida que cambie la sociedad, también irán variando las funciones y los servicios que se demandarán de las áreas protegidas. Transformar los parques y áreas protegidas es probablemente necesario, al menos en determinados contextos. En algunos casos, ello podrá implicar una redefinición de sus límites y funciones, de las actividades que tienen lugar en ellos y de sus infraestructuras. Pero la mayoría de las veces implicará, a buen seguro, la adopción de nuevas políticas y de soluciones de gobernanza más diversas y, a menudo, más complejas”<sup>20</sup>.

Hay muchas formas de caracterizar o agrupar los modelos de gobernanza. Dado que este es un campo relativamente nuevo en lo que atañe a las áreas protegidas, y teniendo en cuenta que los modelos son dinámicos, toda tipología de gobernanza deberá verse como algo flexible que sigue desarrollándose y evolucionando. Sin embargo, resulta de utilidad recurrir a una tipología aproximada de los modelos de gobernanza existentes para disponer de un marco desde el que debatir ciertas consideraciones jurídicas específicas, que pueden variar en función del modelo.

---

<sup>18</sup> [www.asiconservachile.org](http://www.asiconservachile.org)

<sup>19</sup> LAUSCHE, Barbara y BURHENNE Françoise. Ob. Cit., p. 115.

<sup>20</sup> LAUSCHE, Barbara y BURHENNE Françoise. Ob. Cit., p.88.

El siguiente cuadro muestra las modalidades de gobernanza propuestas por la UICN<sup>21</sup>:

Tipo de gobernanza	Descripción como parte integrante de los sistemas oficiales de áreas protegidas
Gobierno	Modelo clásico: áreas de propiedad o bajo control estatal
Comunidades locales e indígenas	Nuevo: conservación voluntaria por parte de comunidades
Propietarios Privados	Nuevo: conservación voluntaria por parte de privados
Cogestión (gobernanza compartida)	Algunos elementos nuevos: asociaciones con ONG, comunidades, personas físicas y empresas, o entre todas éstas

El cuadro anterior presenta las 4 tipologías de gobernanza más utilizadas en la actualidad. En la primera, correspondiente al modelo clásico, el gobierno administra a través de un servicio público las áreas protegidas de propiedad estatal. En la segunda, son las comunidades locales o indígenas quienes conservan sus tierras en forma voluntaria, ya sea con o sin incentivos o subsidios provenientes del Estado. En el tercer modelo, en tanto, son los privados quienes disponen de sus tierras para fines de conservación, en una lógica similar al segundo modelo, pero con la diferencia que en este caso es un solo titular el que afecta su bien. Y el último pero no menor de los modelos es el de la cogestión o gobernanza compartida, que no distingue el tipo de propiedad en que recae, pudiendo ser de carácter público o privado, pero cuya esencia es la asociatividad que se estructura para la administración de un área determinada. En cada caso podrá ser integrada por comunidades locales y el Estado, a través del servicio público correspondiente, con alguna ONG o Fundación, más personas naturales y empresas, entre todas éstas o solo algunas de ellas.

## 5. La aplicación de los tipos de gobernanza en Chile

En Chile existen ejemplos de los distintos tipos de gobernanza aludidos. Sin duda contamos con el modelo clásico, compuesto por aquellas categorías de áreas protegidas que integran el “Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas”, esto es Reservas de Regiones Vírgenes, Parque Nacional, Reserva Nacional y Monumento Natural<sup>22</sup>, “que incluirá los parques y reservas marinas”, según dispone el artículo 34 de la Ley N° 19.300. En la actualidad, las cuatro primeras categorías de áreas son administradas por Corporación Nacional Forestal (CONAF) y las dos últimas por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA). Sin embargo, tal como lo dispone la norma referida, “la administración y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado corresponderá al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas”.

El caso de los Santuarios de la Naturaleza, categoría de protección creada bajo el alero de la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales, resulta particularmente interesante, puesto que estos pueden ser de propiedad privada o del fisco. En consecuencia,

<sup>21</sup> DUDLEY. Ob. Cit., p. 26.

<sup>22</sup> CHILE. Ministerio de Agricultura. Ley N° 18.362 que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado. Artículo 3°.

el modelo de gobernanza a aplicar variará en razón de la propiedad del espacio geográfico sobre el cual han sido instituidos. Por lo general, cuando se han creado en terrenos de propiedad privada, los mismos propietarios han gestionado tales áreas, siempre bajo la tuición del Consejo de Monumentos Nacionales, al menos hasta que se cree el Servicio de Biodiversidad, tal como lo ha declarado la Contraloría General de la República<sup>23</sup>.

Por otro lado, los Santuarios de la Naturaleza al no formar parte del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE), han quedado al margen de la administración de CONAF. Es más, su actual condición en cuanto formar parte del denominado “Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas” es aún oscura, producto de la contradicción real o aparente que existe entre los artículos 34 y 70 letra b) de la Ley N° 19.300. Mientras el primero de éstos dispone que “[e]l Estado administrará un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas”, sin incluir los Santuarios de la Naturaleza, el segundo menciona el “Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado”, incluyendo expresamente a los mismos.

Por su parte, existen otras categorías que no estarían consideradas dentro del “Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas” como las Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU). El propio artículo 70 de la Ley N° 19.300 trata dicha categoría en la letra c), expresamente separada de la letra b) antes referida, lo cual además ha sido refrendado por la Contraloría General de la República, al dictaminar que “como puede advertirse, la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente al hacer referencia a las AMCP-MU, tanto en lo relativo a las competencias del Ministerio del Medio Ambiente, como a las atribuciones del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, le da un tratamiento distinto de aquel dado al SNASPE, de lo que se desprende que el legislador considera que dichas áreas tienen una categoría distinta de éste”<sup>24</sup>.

Lo relevante de esta categoría es que justamente es una de las únicas figuras en que convergen los distintos modelos de gobernanza. Así por ejemplo, las AMCP-MU de Las Cruces y la de Fiordo Comau son administradas por instituciones privadas: la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso junto a la Fundación San Ignacio de Huinay, respectivamente. En ambos casos existe, sin embargo, una tutela del Ministerio del Medio Ambiente, tal como lo ha declarado la Contraloría en el propio dictamen citado. En consecuencia, podría concluirse que en estos casos se verificaría el modelo de la “cogestión”.

---

<sup>23</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2012. Dictamen N° 026190N12, sobre el organismo competente para autorizar obras y actividades en santuarios de la naturaleza. [en línea] <<http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=7A8D5AF2972A4789842579F7006E1C72>>

<sup>24</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2013. Dictamen N° 077778N13, sobre realización de pesca extractiva y acuicultura en áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos. Destinatario: Subsecretaría del Medio Ambiente. [en línea] <<http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=DC2AFEE149D66EB784257C32006E734D>>

No obstante, tal vez el caso más emblemático de un área protegida en que se aplique un modelo específico de gobernanza compartida sea el de la Reserva Nacional Los Flamencos, ubicada en la Región de Antofagasta, comuna de San Pedro de Atacama, Provincia del Loa y creada por Decreto Supremo N° 50, del Ministerio de Agricultura de 17 de octubre de 1990. La unidad destaca por la protección de las especies de fauna como el tuco tuco de la puna, zorro culpeo, puma, vicuña y guanaco y flora (tamarugo y algarrobo). Esta Reserva se maneja en forma participativa con comunidades indígenas atacameñas, con las cuales CONAF Antofagasta trabaja de manera asociativa hace más de una década para implementar proyectos de conservación y ecoturismo. En efecto, así da cuenta el convenio celebrado con fecha 26 de diciembre de 2002 en San Pedro de Atacama, entre la CONAF regional por una parte, y las comunidades indígenas de San Pedro de Atacama, Quitor, Coyo, Larache, Solor, Séquitor y Río Grande, por otro, bajo el marco de lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley Indígena N° 19.253 sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). En virtud de la citada norma, “en las áreas silvestres protegidas ubicadas en áreas de desarrollo indígena (ADI), se considerará la participación de las comunidades ahí existentes”. De tal manera, la CONAF, junto al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la CONADI, determinan la forma y alcance de la participación sobre los derechos de uso que en aquellas áreas corresponda a las comunidades indígenas.

En el referido convenio se establecen derechos y obligaciones para ambas partes, entre los cuales las comunidades se obligan a ejecutar el proyecto de conservación, previamente consensuados, y la CONAF se obliga a prestar asesoría técnica y administrativa financiera para la buena gestión y administración del proyecto. Este convenio a su vez se integra en forma coherente con el plan de manejo del área protegida. Tal es así que el plan de la Reserva establece, específicamente en el programa de manejo de recursos, como uno de los objetivos del mismo, el “[c]ontribuir al desarrollo del pueblo atacameño y la mantención de su cultura mediante su incorporación a actividades y proyectos de manejo de recursos”<sup>25</sup>.

Como el ejemplo anterior, existen otras áreas protegidas en las cuales se han celebrado convenios de esta naturaleza. No obstante, se estima mucho mayor el número de áreas protegidas que cuentan con algún tipo de presencia indígena en su interior o alrededor de sus límites. Por ende, la consagración legal de una tipología de gobernanza que reconozca tales circunstancias cobra aún mayor relevancia.

Ahora bien, retomando el caso de las áreas marinas protegidas, como son las AMCP-MU, debido a las dificultades que implica su gestión efectiva por efectos de su ubicación y naturaleza, se está prestando atención a los resultados que están generando algunas Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERBS), a través de las cuales un espacio del mar es entregado en destinación a la Subsecretaría de Pesca, quien

---

<sup>25</sup> CONAF. 2008. Actualización Plan de Manejo Participativo Reserva Nacional Los Flamencos. Antofagasta. [en línea] <<http://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/123456789/6753/CONAF-HUMED13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> 150 p.

suscribe un convenio de uso con un sindicato de pescadores determinado. Algo muy similar ocurre con los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO), en que la misma Subsecretaría suscribe un convenio de uso con una comunidad indígena determinada.

Todos estos son claros ejemplos de la aplicación en Chile del concepto de Gobernanza en la administración y gestión de áreas de biodiversidad relevante, sean protegidas o no, pero que implican el uso sustentable de los recursos naturales existentes en ellas. Es decir, aun cuando no se encuentra consagrado legalmente el término en cuestión, su utilización y aplicación en Chile pareciera no estar en discusión, siendo utilizado como herramienta para el caso de las comunidades indígenas, desde que se creó la norma del artículo 35° de la Ley Indígena, publicada en el año 1993. De ahí que, el proyecto de ley que crea el SBAP y el SNAP<sup>26</sup>, no puede sino avanzar en este aspecto tan fundamental para la buena gestión de la conservación.

## **6. Gobernanza en legislación comparada**

Como hemos dicho, el concepto en cuestión es relativamente moderno, más aún en el ámbito de las áreas protegidas. Por tanto, son muy pocas las legislaciones en derecho comparado que lo han adoptado y consagrado legalmente.

Un caso ejemplar es el de Argentina, cuya legislación particular relativa a las áreas marinas protegidas, ha consagrado dicho concepto, aunque no lo ha desarrollado extensamente. En efecto, el artículo 13° de la Ley N° 27.037 sobre el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas, de 2014, hace alusión al término Gobernanza, de la siguiente manera: “Las áreas marinas protegidas establecidas al tiempo de la sanción de la presente ley se regirán bajo sus respectivas normas de creación por un plazo de 5 (cinco) años. Con posterioridad a dicho lapso, el Poder Ejecutivo nacional deberá adecuar las mismas a lo establecido en la presente ley, con expresa indicación de la categoría de manejo y el sistema de administración y gobernanza previsto en los artículos precedentes”.

En cuanto al contenido del concepto, es posible señalar que los artículos precedentes a que alude la citada norma, se refieren principalmente a la gestión de las áreas marinas protegidas. En efecto, el artículo 6° establece la obligación de preparar un plan de manejo para cada área, mediante un proceso participativo y consultivo. Asimismo, el artículo 10° establece la obligación de crear para cada área marina protegida, un “comité de asesoramiento de carácter no vinculante, debidamente representativo e incluyente de organismos gubernamentales, científicos, universidades y representantes de organizaciones no gubernamentales especializadas en asuntos marinos, destinado a facilitar la formulación, revisión y evaluación de la implementación de los planes de manejo para las áreas marinas creadas”.

---

<sup>26</sup> Que dicho sea de paso se encuentra sometido al proceso de consulta indígena de conformidad con lo establecido en el Convenio N° 169 de la OIT, según dispuso la Resolución Exenta N° 5 de fecha 8 de enero de 2016 del Ministerio del Medio Ambiente, publicada con fecha 20 de enero de 2016.

De tal manera, es posible observar que el término Gobernanza cobró su propia forma en la legislación argentina sobre áreas marinas protegidas, incorporando aspectos esenciales del mismo, según lo que se ha señalado en este trabajo, tales como la consideración de procesos de participación y consulta ciudadana en la toma de decisiones respecto de planes de manejo, o la creación de un comité de asesoramiento “debidamente representativo e incluyente”.

Quizás el caso más interesante de analizar en términos de modelo a seguir en materia de gestión de la biodiversidad a nivel latinoamericano, sea el de Costa Rica, reconocido como uno de los países más vanguardistas en cuanto a protección de la biodiversidad y regulación del acceso a los recursos que ésta provee. La estructura orgánica para la gestión de la biodiversidad está constituida por la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), en cuya integración, según consta en el artículo 15° de la Ley N° 7.788 de 23 de abril de 1998, participan representantes del sector público y privado. Entre estos últimos, se cuenta la Asociación Nacional Campesina, Asociación Nacional Indígena y la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada. Por su parte, existen los Consejos Regionales de Áreas de Conservación, de conformidad con el artículo 29° de la ley precitada, que tienen como principal función administrar las áreas de conservación, los que se integrarán “mediante convocatoria pública, que realizará el representante regional del sistema, a todas las organizaciones no gubernamentales y comunales interesadas, las municipalidades y las instituciones públicas presentes en el área”.

De tal forma, es posible observar que la legislación costarricense sobre áreas protegidas, que se encuentra próxima a cumplir 20 años en vigencia, sin consagrar el concepto de Gobernanza en forma expresa, lo dota de contenido y aplicación, reconociéndolo en el fondo, mediante la incorporación de los distintos sectores en la gestión de la biodiversidad.

## **7. Gobernanza en el proyecto de ley que crea el SBAP y el SNAP**

El proyecto de ley ingresado al Senado, en actual discusión, no desarrolló en su versión primaria el término Gobernanza. Tampoco incluyó ni dejó una ventana para dar aplicación a las tipologías de gobernanza que hemos analizado. En su defecto, según se puede observar en el articulado del proyecto, solo serían posibles dos tipos de gobernanza, la del Gobierno y la de los propietarios privados.

Sin embargo, entre sus principios se estableció el “participativo”, que sin duda debe ser fortalecido, mediante la incorporación del concepto de Gobernanza, como una manifestación de aquella participación que se pretende exista en los procesos de creación y en la gestión de las áreas protegidas. Asimismo, en el desarrollo del texto, debería materializarse dicho principio, mediante la incorporación de los modelos de gestión que se encuentran ausentes y que hemos analizado.



Con todo, cabe destacar que el artículo 31° letra c) del proyecto de ley menciona tímidamente el concepto de Gobernanza, entre los contenidos del plan de manejo, de la siguiente forma: “c) El funcionario encargado de su manejo y otros aspectos pertinentes de su gobernanza”. A pesar que se está aludiendo al mismo concepto que hemos estado analizando en este artículo, no queda claro cuáles son los alcances de la gobernanza en el contexto de la conservación de la biodiversidad. Por lo mismo, resulta necesario definirlo y regularlo en forma clara y precisa.

A mayor abundamiento, como se ha dicho, se han ingresado a la discusión legislativa, la suma no menor de 1.251 indicaciones por parte de los Senadores. Por medio de ellas, se incorpora a la discusión el concepto de Gobernanza, aunque bajo la forma de un principio y no como una definición propiamente tal. En efecto, la indicación número 67 a cargo de los Senadores Tuma, Allende, De Urresti, Lagos y Horvath, introduce el siguiente principio de gobernanza: “El proceso de toma de decisiones para la conservación de la biodiversidad, deberá incorporar mecanismos que reconozcan y permitan el involucramiento efectivo y la gestión de las áreas protegidas por parte de los diversos actores relacionados con ellas. Esto involucra además del Estado, a los gobiernos locales, a los privados, y en especial a los pueblos indígenas y a las comunidades locales que tradicionalmente han hecho uso de estas áreas y los recursos que en ellas se encuentran y cuyas prácticas entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”<sup>27</sup>.

No obstante, entre las materias sensibles que debe mejorarse en el proyecto, se encuentra la regulación específica de las áreas de conservación administradas por las comunidades locales o por los pueblos indígenas, que han sido omitidas en el proyecto original. Sin embargo, a través de las propuestas de la Comisión Asesora Parlamentaria y tras el proceso de consulta indígena que se ha iniciado, a través del cual se someterán parte de los temas que servirán para ingresar indicaciones por parte del Ejecutivo, es de esperar que se incorpore expresamente esta “otra” forma de gobernanza.

## **Conclusiones**

El término Gobernanza, aunque de reciente utilización, se ha vuelto cada vez más relevante. A pesar de no estar definido en forma unívoca, se ha conceptualizado en distintas formas dependiendo de la materia en que se aplica, por ejemplo, en la gestión de las áreas protegidas. En este contexto, se ha definido como “las interacciones entre los procesos, las estructuras y las tradiciones políticas y sociales que determinan cómo se ejerce el poder y la responsabilidad, cómo se toman las decisiones, y cómo los ciudadanos y otras partes interesadas expresan sus puntos de vista”.

---

<sup>27</sup> COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO. 2015. Boletín de indicaciones al proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 180 p.

La buena gobernanza en el marco de las decisiones gubernamentales se ha reconocido como un elemento esencial del desarrollo sostenible en instrumentos de política internacional tales como la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

El V-CMP de 2003 aprobó una recomendación que instaba a los gobiernos y a la sociedad civil a que “destaquen la importancia de la gobernanza como concepto fundamental para las áreas protegidas y promuevan la ‘buena gobernanza’ como factor fundamental para la gestión eficaz de todas las áreas protegidas en el siglo XXI”.

Resulta esencial que la normativa de cada país relativa a la conservación de la biodiversidad y en particular sobre áreas protegidas, no solo utilice un lenguaje moderno que consagre tanto los principios de la buena gobernanza aludidos, como el término mismo de Gobernanza; sino que reconozca dicha figura, dotándola de aquellas características que mejor se adapten a las condiciones y necesidades del país respectivo, en función de su cultura y su patrimonio.

En cuanto a las áreas marinas protegidas, resulta particularmente sensible la aplicación de un modelo determinado de gobernanza que integre a la comunidad, tanto en la toma de decisiones del área específica que corresponda, como en el aprovechamiento de sus beneficios, y en especial en cuanto a la vigilancia de la misma. Esto último tal vez sea el punto más crítico, ya que sin vigilancia no hay esfuerzos de protección que valgan la pena, pues la capacidad de los recursos del Estado para estas materias es siempre reducida, en relación a los costos que ello implica, especialmente en los ecosistemas marinos.

Por último, podrá no hacerse mención expresa ni definirse específicamente el término Gobernanza en esta ley, pero lo que no puede abandonarse en la discusión legislativa, y que seguramente será parte del repertorio en la consulta indígena antes referida, será la incorporación sustancial de los modelos de gobernanza que hemos analizado. De otra manera, la gestión de la biodiversidad dependerá exclusivamente de las capacidades que disponga el Estado o el mercado, dejando de lado el significativo aporte que sin dudas hará, y está haciendo, la sociedad civil y los pueblos indígenas en la conservación de la naturaleza de nuestro país.

Recibido: 10-11-2015

Aceptado: 19-12-2015