



# Ciclo de diálogos Chile - Unión Europea

**MESA V. DESARROLLO  
Y SUSTENTABILIDAD**



 **Biblioteca del Congreso  
Nacional de Chile / BCN**



**EUROsocial**  
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL



Financiado por  
la Unión Europea



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosocial.eu

**Con la coordinación de:**



FIIAPP, Área de Gobernanza

**Con la participación de:**



**Con el apoyo de:**



Algunas imágenes han sido cedidas por la Defensoría Penal Pública de Chile.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

**ISBN:** 978-84-09-32818-5

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, agosto 2021



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.



# Índice

1. PRESENTACIÓN	5
2. MESA V. DESARROLLO Y SUSTENTABILIDAD	7
2.1. La promoción por el Estado del desarrollo sustentable: modelo económico y cohesión social	14
2.2. Derechos vinculados al desarrollo económico sustentable	45



**1**

# PRESENTACIÓN



Chile es, desde hace muchos años, uno de los principales socios de la Unión Europea en América Latina, con el que compartimos una trayectoria diplomática de más de 50 años. Ambos estamos comprometidos con valores fundamentales como la democracia, la libertad, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, un orden mundial basado en el multilateralismo y la lucha contra el cambio climático, entre otros. Por este motivo, hemos logrado establecer excelentes relaciones políticas y comerciales, tanto de carácter multilateral —incluyendo el Acuerdo de París y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible— como bilateral —mediante el Acuerdo de Asociación firmado entre la UE y Chile en 2002 y que estamos actualizando—.

La Unión Europea ha observado, con gran interés, el desarrollo de los eventos que, desde 2019, han cambiado profundamente la realidad social y política del país y la salida institucional aprobada para superar la crisis. Estamos convencidos de que el proceso constituyente que Chile ha iniciado permitirá elaborar un nuevo contrato social a partir de un diálogo fructífero y de una reflexión profunda sobre el país que se quiere construir en el futuro, de una manera necesariamente participativa e inclusiva.

En la Unión Europea compartimos muchos de los desafíos a los que Chile debe hacer frente en este momento sobre cómo generar una sociedad más justa, próspera y sostenible. El proceso de integración mismo de la Unión Europea es un proyecto de paz y colaboración, un proceso de construcción de la unidad desde lo diferente. En Europa este ha sido un camino largo y lleno de aprendizajes, donde hemos visto que nuestra fortaleza recae precisamente en nuestra diversidad, la cual también se refleja a nivel constitucional, aunque con claros denominadores comunes.

Cada sociedad tiene que encontrar su propio rumbo, como ha ocurrido con cada uno de los 27 países de los Estados miembros de la UE, obedeciendo a sus distintas culturas e historia, pero con los rasgos comunes definitorios de un Estado social y democrático de derecho, basado en fuertes instituciones democráticas, en el respeto a las minorías y en una economía de mercado con una participación relevante del Estado como garante de los valores de justicia social que nos identifican. Desde ese punto de vista, **esperamos que las experiencias de los Estados miembros y también de la propia institucionalidad de la Unión Europea, en sus distintos caminos de implementación de nuestro modelo político, económico y social, puedan ofrecer un insumo interesante al debate público en Chile.**

Con ese fin se ha buscado generar diferentes instancias de intercambio de experiencias que puedan ser de interés para nutrir el debate constituyente, incluyendo el estudio comparado de la historia

constitucional europea y la participación de expertos chilenos y europeos con el objeto de responder y apoyar la reflexión y el diálogo en esta nueva etapa. Asimismo, las innovaciones que Chile ha implementado en la Convención Constituyente —como la paridad de género y las cuotas para pueblos originarios— ya se convirtieron en importantes referentes generales de cara al progreso y la protección de nuestras democracias.

Es por esto por lo que, **a través de la iniciativa Foro Chile-Unión Europea, la Delegación de la Unión Europea en Chile y sus Estados miembros se han puesto a disposición de todos los actores chilenos y de la propia Convención la Convención, para compartir experiencias sobre procesos y contenidos constitucionales.** Esta iniciativa, implementada con el apoyo del programa EUROsociAL+, el programa de la Unión Europea para la cohesión social en América Latina, ha incluido la realización de diferentes actividades, en las que ambas partes nos hemos encontrado y dialogado en torno a temas como la garantía efectiva de los derechos fundamentales, la participación ciudadana, las formas de gobierno, la descentralización, la igualdad de género y la protección del medioambiente, entre otros muchos temas.

Entre enero y junio de 2021 tuvo lugar el Ciclo **Diálogos Chile-Unión Europea, en colaboración con la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) y la Biblioteca del Congreso Nacional.** Este ciclo se estructuró en torno a seis mesas, cuyas temáticas fueron: mecanismos de participación ciudadana; modelos de bienestar social; formas de Estado y de gobierno; organización territorial del Estado; perspectiva de género; el reglamento de la Convención Constitucional; desarrollo sustentable; y derechos y libertades fundamentales. El presente documento busca recoger las principales reflexiones generadas en este espacio, de manera que puedan ser un aporte al trabajo que ahora inicia la Convención Constituyente.

Redactar una nueva Constitución, un nuevo marco de convivencia intergeneracional que refleje de manera equitativa los anhelos mayoritarios, supone una oportunidad única para perfeccionar una democracia. **Por este motivo, reiteramos la disposición de la Unión Europea para acompañar a Chile en esta tarea, que esperamos permita reflejar a la vez la diversidad del país y fortalecer la democracia chilena de cara a los desafíos del siglo XXI.**

**León de la Torre Kraus**

*Embajador de la Unión Europea en Chile*



2

## MESA V. DESARROLLO Y SUSTENTABILIDAD

A lo largo de esta mesa de diálogo se ofrecieron y debatieron en profundidad algunas de las principales incógnitas y buenas prácticas articuladas en relación con los desafíos planteados hoy en día a los poderes públicos en el ámbito internacional por la necesidad de avanzar en el logro y la consolidación de la sostenibilidad o sustentabilidad.

Es comúnmente aceptado que la expresión “desarrollo sostenible” o “desarrollo sustentable” se emplea por primera vez en el que es conocido como Informe Brundtland. Elaborado para la ONU en 1987 por una Comisión encabezada por la —en aquel entonces— primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, analiza y contrasta las políticas de desarrollo económico vigentes con el grado de protección y sostenibilidad ambiental de la época, llegando a la conclusión de que el avance socioeconómico logrado se estaba alcanzando a cambio de un coste medioambiental excesivamente elevado. Representa un primer hito fundamental, en cuanto contribuye a abrir la idea, en aquel momento fundamentalmente ecológica, de la sustentabilidad o sostenibilidad ambiental a otras consideraciones más amplias, relacionadas con el contexto propiamente económico y social del desarrollo. Y así, concluye la necesidad de propiciar e impulsar el desarrollo sostenible o duradero, en cuanto aquel que satisface las exigencias del presente sin comprometer, en última instancia, las de las futuras generaciones.

De forma paulatina, a resultas de los diversos instrumentos y recomendaciones internacionales en la materia, se va afianzando un cambio ciertamente radical en el modo de abordar la cuestión medioambiental, que pasa de ser concebida como un factor ajeno al sistema socioeconómico y limitador, por tanto, del desarrollo, a integrarse ahora, en cambio, en el sistema o en el desarrollo mismo. Desde la perspectiva jurídica, la evolución reseñada cristaliza en la reivindicación de que la sustentabilidad pase de principio de carácter horizontal o transversal aplicable a cualquier actividad a auténtico título habilitante para la actuación de los poderes públicos, planteándose la conveniencia de su plasmación constitucional en su triple vertiente ambiental, económica y social. Es más, allí donde no encuentra acomodo expreso se busca anidarlos en el texto constitucional a través de su enlace o conexión directa con la filosofía y valores subyacentes a su articulado. Así ha sido asumido e incorporado de forma generalizada tanto a documentos públicos estratégicos y de planificación (*soft law*) de los Estados miembros de la Unión Europea como a normas de todo tipo de contenido, ambiental o no, y de diversas procedencias o niveles.

El reconocimiento y el compromiso con el desarrollo sustentable supone, en este sentido, una oportunidad para una transición justa y no dejar a nadie atrás. El Informe del Latinobarómetro<sup>1</sup> Chile

1. Se utiliza el Latinobarómetro por ser un barómetro a nivel regional referencia en investigaciones a nivel internacional.



correspondiente al año 2020 constata cómo el problema más importante para la ciudadanía chilena (hasta un 31% del país) es el relativo a las dificultades económicas, la pobreza y el desempleo. La crisis económica es, con diferencia, la principal preocupación, seguida por la pandemia (con apenas un 19%). También se analiza la posición declarada por los chilenos respecto a las desigualdades. En una escala de 1 a 10 (1 = inaceptable y 10 = completamente aceptable), mayoritariamente se sitúan en el 2,32 sin que nadie opte por 9 o 10. La percepción de que algunos han avanzado mientras la gran mayoría quedaba atrás se refleja en el aumento del porcentaje de chilenos que se sienten discriminados. Si en 2009 el 82% declaraba no sentirse parte de un grupo social discriminado, en 2020, apenas 11 años después, este porcentaje decrece hasta un 62%.

Estos datos dan muestra de por qué resulta clave la sustentabilidad, su garantía, consolidación y el progreso en el cumplimiento de sus objetivos, que son considerados y aceptados en el ámbito comparado. Concretamente, en el corpus normativo de la Unión Europea son consideradas como exigencias irrenunciables y, por ello, algunas de sus contribuciones, sus buenas prácticas y su experiencia diversa pueden resultar de interés en el marco de la reflexión y discusión del proceso constituyente.

Este debate viene respaldado por otro dato llamativo del Informe Latinobarómetro sobre la clase social subjetiva. Un 57% se autocalifica como de clase baja, tan solo un 39% parte de la clase media y un 4% de la alta, pese a la importante reducción de la pobreza y la extrema pobreza y la mejora en el índice de Gini en los últimos treinta años. Son indicadores preocupantes cuya evolución y diversas dimensiones, entre otras, en términos del propio informe, la capacidad declarada de llegar a fin de mes, la escasez reconocida de alimentos o el temor a la pérdida del empleo debieran ser objeto de atención y análisis y debate público en aras a poder cimentar, tal y como se comprende la "sostenibilidad" en derecho comparado, un desarrollo económico innovador, equitativo, respetuoso con el ambiente y realmente sostenible en el tiempo, capaz de garantizar el progreso actual sin comprometer la cohesión social ni, en especial, los derechos de las generaciones futuras.

Y es que el informe muestra también en su evolución a lo largo de los años que sin perjuicio de los sucesos o la coyuntura concreta vigente, a la que responde buena parte de la concreción y cuantificación de sus indicadores, no cede la esperanza de los chilenos en relación con el avance de las generaciones futuras, la salida de la crisis y un futuro mejor, revelando no solo sus expectativas y su fe al respecto, sino la base fundada en que ha de descansar el derecho a un desarrollo socioeconómico realmente sustentable.

De ahí que la dificultad de la concreción en sí misma de la sustentabilidad, término vasto, ambiguo, flexible, no alcance a empañar la oportunidad de reflexionar sobre la posibilidad de su eventual reconocimiento constitucional e imbricación y desarrollo posterior por el ordenamiento jurídico chileno aplicable a la diversidad de políticas y servicios públicos.

La primera de las sesiones de la Mesa V abordó la cuestión de la posible promoción pública de la sustentabilidad, esto es, el impulso por parte de los poderes públicos del Estado de aquellas condiciones y políticas concretas que hayan de garantizar su plasmación y consolidación práctica. Resulta apreciable, en términos de derecho comparado, el cambio de rumbo normativo en los últimos tiempos, fundado, sin lugar a duda, en los propios cambios que cabe apreciar en nuestras sociedades, afectadas ahora por el vuelco espectacular que han supuesto en tantas materias el impacto de las nuevas tecnologías y las sucesivas crisis económicas tanto globales como regionales o nacionales, así, las consecuencias derivadas de la actual pandemia.

La exigencia compartida en el ámbito internacional de hacer frente a la actual coyuntura económica sin olvidar, no obstante, la necesidad de continuar construyendo y, especialmente, conservando y manteniendo en tiempos de crisis económica y financiera un sistema integrado de infraestructuras y servicios públicos cuya existencia contribuye a la realización de objetivos estatales capitales, tales como la cohesión territorial o una mayor integración económica y social, debe servir no solo como pretexto, sino como auténtico contexto para meditar, en el transcurso particular del proceso constituyente chileno, sobre el papel de los poderes públicos en la sociedad, en especial, sobre la posibilidad de un nuevo modelo económico fundado en las exigencias del desarrollo sustentable y la innovación.

Desde la perspectiva ambiental, la sostenibilidad conecta con las ideas de la utilización racional de los recursos naturales, la calidad de vida y la solidaridad colectiva, que deben ponderarse y compatibilizarse con el modelo económico por el que opte, en su caso, cada Constitución y, en concreto, con otros bienes que pudieran encontrar, asimismo, protección constitucional, como el derecho a la propiedad privada, la libertad de empresa, el progreso económico y social, la intervención pública en la economía o la titularidad y posible sujeción al interés general de recursos naturales tan importantes como, señaladamente, los hídricos.

Por lo demás, el Informe Brundtland se anticipa al referirse, ya en 1987, al desafío urbano planteado por el ritmo de crecimiento de las ciudades. Alerta acerca de la necesidad de adoptar medidas adecuadas y

cauteladas eficaces que garanticen una producción duradera y viable de los recursos necesarios a la luz de esta realidad, subrayando, por lo demás, la propia singularidad del desarrollo urbano, que precisa una estrategia diversa para cada ciudad, si bien destacando simultáneamente la necesidad, esta sí, auténticamente global, de promover, en condiciones económicas aceptables, viviendas en cantidad y calidad suficiente como para garantizar un crecimiento urbano ordenado y armónico.

La problemática desencadenada por la insostenibilidad de los crecimientos incontrolados, no equitativos y poco respetuosos con el medio de las ciudades ha llevado a la formulación internacional de un principio de desarrollo urbanístico sostenible, en tanto la dispersión incontrolada de los asentamientos y de la actividad edificatoria ha contribuido a poner en serio peligro ecosistemas sensibles, como las costas, bosques, montañas y territorios insulares, afectando negativamente a los recursos naturales. Además, el proceso de consumo desenfrenado y no correctamente encauzado de suelo ocasiona y condiciona la subida especulativa de los precios del mercado inmobiliario, contribuyendo al deterioro no solo territorial, sino también político y social, favoreciendo, incluso, la aparición de casos de corrupción e incrementando la sensación de fragmentación y desarraigo entre los excluidos del sistema económico.

La segunda sesión de la mesa pivotó, por su parte, sobre el impacto concreto de las regulaciones atinentes a la sustentabilidad desde la perspectiva concreta de los ciudadanos, en tanto titulares de derechos esenciales vinculados al logro del ansiado desarrollo sostenible. No en vano, este se asienta pacíficamente en el ámbito internacional sobre tres vertientes estrechamente entrelazadas (ambiental, económica y social), de contenido, a su vez, sumamente amplio y complejo, si bien abocado siempre, en última instancia y como hilo conductor, a mejorar e incrementar la calidad de vida actual de la ciudadanía sin comprometer la de las generaciones futuras.

Se ha revelado esencial, en este sentido, la atención que el constituyente, primero, y el legislador, después, dispensan en los distintos ordenamientos nacionales a ciertas cuestiones sectoriales. Así, por un lado, a los retos y oportunidades derivados de la imbricación entre derecho y nuevas tecnologías. La fiebre informática que caracteriza a nuestra sociedad contemporánea, hiperconectada en el espacio virtual, conlleva un grave riesgo para algunos de los derechos humanos más importantes y, sin embargo, resulta absolutamente imparables e inevitable. Como sostiene rotundamente la reciente comunicación de la Comisión Europea, Configurar el futuro digital de Europa, "las tecnologías digitales están cambiando profundamente nuestra vida cotidiana y nuestra forma de trabajar y hacer negocios, así como la manera en que viajamos, nos comunicamos y

nos relacionamos. La comunicación digital, la interacción a través de las redes sociales, el comercio electrónico y las empresas digitales están modificando continuamente nuestro mundo. Generan un volumen cada vez mayor de datos que, si se ponen en común y se utilizan, pueden generar medios y niveles de creación de valor completamente nuevos. Se trata de una transformación tan fundamental como la causada por la revolución industrial<sup>2</sup>.

La innovación constante y el desarrollo imparable del sector continúan alumbrando, en todo caso, importantes novedades tecnológicas que plantean, a su vez, nuevos retos. En este contexto, la protección jurídica de los ciudadanos y de sus datos personales se ha convertido en el ámbito comparado en una cuestión fundamental, hasta llegar a erigirse en uno de los temas internacionalmente más significativos y, por ende, polémicos, relacionados con la articulación y el funcionamiento concreto de los instrumentos de tutela de los derechos y libertades ciudadanas, en tanto la sociedad contemporánea se ha acostumbrado a convivir con este riesgo informático como elemento de conflictividad en mudanza y agravamiento constante a causa de la imparable innovación tecnológica.

Trasiego que pone a prueba los principios, instrumentos y técnicas jurídicas habituales para reclamar una atenta y profunda reflexión en busca de nuevas soluciones que permitan una protección realmente efectiva de la vulneración de derechos y libertades esenciales de los ciudadanos, en cuyo catálogo podrían incluirse no solo el haz de derechos relativos a la protección de los datos personales, más conocidos, sino otros más recientes relacionados precisamente con el incesante avance tecnológico entre los que cabe citar, por ejemplo, los relativos al acceso y empleo adecuado y suficiente de Internet, los denominados "neuroderechos" o los que habrán de verse comprometidos por el fomento, en el marco de la renovación urbana, de la innovación en las ciudades y el territorio.

Por otro lado, se destapa asimismo como cuestión fundamental el cambio climático y la cuestión energética y, en concreto, la preocupación internacional, en particular, de la Unión Europea, por fomentar, impulsar y garantizar un modelo energético sostenible, el uso de energía proveniente de fuentes renovables no fósiles o, señaladamente, un mayor ahorro y eficiencia energéticas, en especial, en el medio urbano, ante la indudable oportunidad y la exigencia demostrada en el ámbito comparado de

---

2. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Configurar el futuro digital de Europa*, de 19 de febrero de 2020, COM (2020) 67 final, p. 1.

abordar la innegable interrelación existente entre el modelo de ciudad imperante, la inaplazable exigencia de abordar la espinosa cuestión de la mejora de la eficiencia energética de la vivienda, sobre todo del ya construido, y, en fin, la absoluta necesidad de abordar la propagación y aumento imparable en el ámbito europeo de la pobreza energética.

En efecto, el cambio climático es, sin duda, uno de los mayores males de nuestro tiempo, de consecuencias absolutamente devastadoras si no reducimos de forma contundente la dependencia global de los combustibles fósiles y de las emisiones de gases de efecto invernadero. Sus impactos, sobradamente perceptibles, son no solo ambientales, en forma de incremento de la temperatura media mundial o de subida del nivel del mar, entre otros, sino también económicos y sociales. Son especialmente significativos estos últimos, vinculados a la necesidad de dar respuesta a los requerimientos de abastecimiento energético presentes en nuestra sociedad y, muy especialmente, en nuestras urbes.

El cambio climático y, en particular, la necesidad concreta de promover un mayor ahorro y eficiencia en materia de energía han abocado así en el ámbito comparado a una clara ponderación económica de factores, que busca traducirse en los Estados miembros de la Unión Europea en un ahorro económico verificable, susceptible de impulsar la reducción de desigualdades y una mayor cohesión social. Desde la perspectiva energética, comprende medidas orientadas directamente a combatir la que se ha dado en denominar en la Unión Europea como “pobreza energética”, en suma, la incapacidad del ciudadano para asegurar su acceso a unos parámetros mínimos y adecuados de confort energético a causa de recursos económicos escasos o de la necesidad de destinar una parte excesiva de sus ingresos a sufragar la factura energética de sus viviendas. De algún modo, se trata de evitar la vulnerabilidad energética de quienes ya cuentan con condiciones socioeconómicas especialmente difíciles, tomando en consideración, entre otras dimensiones al efecto, las demandas ambientales, las prácticas sociales o las necesidades del hogar en función de sus integrantes.

Son aspectos que enlazan con el derecho a disfrutar de un adecuado nivel o calidad de vida o de un buen vivir, afectado, sin duda, por la condición del medioambiente y el grado de cohesión social y bienestar económico experimentado y efectivamente percibido por el individuo, aspecto que, conviene no olvidarlo, podrá verse afectado en función de la concurrencia de condiciones favorecedoras de su exclusión social, como de género, edad o pertenencia a comunidades originarias, aspectos todos ellos sobre los que versará la reflexión conjunta a fin de no dejar a nadie atrás.

## 2.1. LA PROMOCIÓN POR EL ESTADO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE: MODELO ECONÓMICO Y COHESIÓN SOCIAL<sup>3</sup>

### INAUGURACIÓN



#### Ricardo Celis

Diputado y presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile

Muy buenos días:

Agradezco la posibilidad de participar en este interesante diálogo como presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Cámara de Diputadas y Diputados. Me es muy grato tener la oportunidad de dialogar sobre un tema tan apasionante como el desarrollo y la sustentabilidad, cuyo enfoque se centrará en: "La promoción por el Estado del desarrollo sustentable: modelo económico y cohesión social".

Felicito igualmente a la Delegación de la Unión Europea por habernos abierto la posibilidad de llevar a cabo esta serie de webinarios y a todos aquellos que lo han hecho posible, en temas tan sensibles y que representan un gran desafío para nuestro país, próximos a iniciar el debate de una nueva Carta Fundamental para Chile, con un proceso tan novedoso como es el que iniciarán los convencionales electos, donde los derechos sociales, la inclusión y los temas relacionados con el género ocuparán parte importante del debate y que no escapan de la temática de la que nos ocuparemos en esta sesión, y que se encuentran tan directamente relacionados con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Hoy, tras una profunda crisis sanitaria, como consecuencia del COVID, nos encontramos profundamente preocupados en cómo reactivar nuestras economías, preservar los puestos de trabajo y, en definitiva, en cómo llegar a un justo equilibrio entre el desarrollo de nuestras economías preservando nuestras riquezas naturales.

3. Vídeo de la sesión: <https://youtu.be/kSO2gQ7VkR0>

Es por ello que este tema será uno de los principales aspectos que deberán desarrollar nuestros convencionales para decidir qué modelo de desarrollo se consignará en la nueva Carta Fundamental, de manera que logre integrar una perspectiva de cohesión social, de inclusión y de enfoque de género, respetando los usos y costumbres de los pueblos originarios, mayoritariamente dedicados al trabajo agrícola.

Asimismo, teniendo presente la escasez de recursos hídricos y la falta de una normativa que los regule, conforme a la evolución que ha tenido la pluviometría y a la dispar concesión de los derechos de agua, puesto que la última modificación al Código de Aguas data del año 1981 y es un tema donde cabría consignarlo dentro de las garantías constitucionales. **Existe una gran corriente que sostiene que el agua debería ser parte de los derechos humanos.**

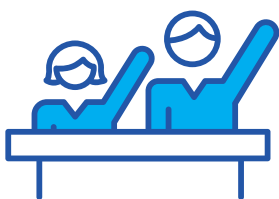
Nuestra geografía, si bien nos ha dotado de una larga costa y de bellos paisajes naturales en el sur de Chile, también cuenta con un extenso desierto, con una intensa actividad minera, que requiere para sus procedimientos del agua.

En cuanto a las energías, deberemos desarrollar en los próximos años sistemas que permitan asegurar un suministro seguro, limpio y que preserve nuestros recursos naturales de una manera sustentable.

Asimismo nuestros recursos forestales también deben ser resguardados.

Chile inició un programa de eliminación de los plásticos, recientemente de plásticos de un solo uso, y desde hace algunos meses del uso de bolsas de plástico, que contaminan nuestros mares, ríos y lagos. Es así como estamos muy comprometidos con la protección de los océanos.

Este tema será uno de los principales aspectos que deberán desarrollar nuestros convencionales para decidir qué modelo de desarrollo se consignará en la nueva Carta Fundamental, de manera que logre integrar una perspectiva de cohesión social, de inclusión y de enfoque de género, respetando los usos y costumbres de los pueblos originarios, mayoritariamente dedicados al trabajo agrícola.



Nuestro país tiene además grandes riquezas paisajísticas, que se expresan a través de los parques o reservas nacionales, que son altamente visitadas tanto por nacionales como por extranjeros.

Pero **el pilar fundamental radica en la educación, en cómo introducir en los planes de estudio el concepto de la sostenibilidad y el respeto por la naturaleza, aspecto en el que se han logrado avances importantes.**

Aparte de la pandemia, hoy nos enfrentamos al fenómeno del cambio climático y sus efectos, que notoriamente repercuten en la agricultura y en los recursos hídricos, tema este último de gran sensibilidad y preocupación en nuestro país, en el que sus principales actividades guardan relación con los procesos mineros, la vitivinicultura, el agro y la ganadería.

El conocido Informe Brundtland, elaborado (primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland) para la ONU en 1987, concluyó ya en esos años "en la necesidad de propiciar e impulsar el desarrollo sostenible o duradero que satisfaga las exigencias del presente sin comprometer, en última instancia, las de las futuras generaciones".

A partir de aquella frase, se inicia un camino que ha permitido un cambio radical en torno al medioambiente, independiente al sistema socioeconómico, y que debe necesariamente conjugarse con el desarrollo, estableciendo regulaciones que lo protejan de un uso abusivo de los recursos naturales, especialmente de aquellos que no son renovables.

Es por ello que el tema ambiental y de resguardo de los recursos atraviesa todas las actividades de una u otra manera, motivo por el cual los Estados lo han venido consignando en las Constituciones,



Es imperioso cambiar el modelo económico, y considerar que se debe construir otro modelo más equitativo, pero al mismo tiempo que preserve nuestras riquezas naturales de una manera sostenible, que permita un desarrollo con cohesión social, pero sin comprometer el futuro de las próximas generaciones, donde seguro estas tendrán un mayor respeto con el medioambiente.



cuyas normativas son aplicables tanto al sector público como privado, sin excepciones, y que no solo cruza lo económico, sino que tiene una gran incidencia en lo social.

De esta manera, nuestra Carta Fundamental establece en su artículo 19, numeral 8, "el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturales". Asimismo, la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medioambiente.

Si bien se establece como una garantía constitucional, es preciso tener en consideración que también tiene directa relación con la garantía constitucional relativa a la salud de las personas y en gran medida incide en los altos índices de pobreza.

Se constata que un alto número de la población presenta problemas de pobreza, dificultades económicas, de desempleo, lo que se ha acrecentado con los efectos y consecuencias de la pandemia que nos afecta desde hace ya más de un año, lo que deberá ser abordado por los convencionales, a fin de definir cuál será el sistema de gobierno que elegiremos, con énfasis en lograr mayor igualdad, equidad e inclusión.

Resulta destacable que los pueblos originarios participaran por primera vez en la constituyente, esto es, representantes propios que pongan en discusión sus aspiraciones reales.

**Nuestro país presenta serios déficits en cuanto a temas fundamentales como la educación, la salud y la vivienda, aspectos que no alcanzan a satisfacer a una gran mayoría de nuestros conciudadanos, que también deberán ser abordadas con urgencia como prioridades ineludibles en las políticas públicas como una forma de disminuir la inequidad y avanzar de forma más expedita y concreta hacia un plano de mayor igualdad y cohesión social.**

Los programas de políticas públicas en estas materias han sido claramente insuficientes, dadas las precarias condiciones en que vive un alto porcentaje de personas vulnerables, por encontrarse sin trabajo o por haber terminado su vida laboral y encontrarse con pensiones indignas, lo que fue el reflejo de una gran insatisfacción mediante las manifestaciones del mes de octubre, donde mayoritariamente el clamor fue de la necesidad de cambiar el sistema de pensiones (AFP) y de salud (Isapres), de falta de inclusión, etc.

Es imperioso cambiar el modelo económico, y considerar que se debe construir otro modelo más equitativo, pero al mismo tiempo que preserve nuestras riquezas naturales de una manera sostenible, que

permita un desarrollo con cohesión social, pero sin comprometer el futuro de las próximas generaciones, donde seguro estas tendrán un mayor respeto con el medioambiente.

Los invito a escuchar las ponencias de nuestros invitados, producto de lo cual se abrirá un importante intercambio de experiencias que enriquecerá nuestro debate en los próximos meses.



### Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo,  
Universidad de Zaragoza, España

## Desarrollo sostenible, principios ambientales y régimen de apropiación de los bienes

Se propone asumir el *principio de desarrollo sostenible* como punto de partida que expresa sintéticamente el conjunto de los derechos y principios ambientales. También conlleva un cambio radical en el uso de las cosas comunes, que permitiría identificar el nuevo modelo de *Estado ecológico y social de derecho*.

El establecimiento constitucional de *derechos al medioambiente* es cuestión del máximo interés, pues en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural, el reconocimiento de derechos ha sido una vía eficaz de potenciación de las finalidades de interés general. Pueden seguirse las pautas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Declaración de Estocolmo de 1972, la Constitución española de 1978 o la completa Carta Constitucional del Medioambiente aprobada en Francia (2005).



El establecimiento constitucional de derechos al medioambiente es cuestión del máximo interés, pues en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural, el reconocimiento de derechos ha sido una vía eficaz de potenciación de las finalidades de interés general.

Además de su significado como derecho subjetivo, el derecho al medioambiente es considerado también como un *derecho colectivo* que permite aglutinar una serie de derechos subjetivos caracterizados por su contenido instrumental o procedimental con respecto a la actuación de los poderes públicos. **Los modelos se encuentran en los Convenios de Aarhus (1998) y Escazú (2018), donde son tres los contenidos procedimentales habitualmente identificados como derechos colectivos al medioambiente: el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de participación en las decisiones ambientales y el llamado derecho de acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales contra las decisiones ambientales.**

Los *principios ambientales* proporcionan fundamentos sólidos a una materia que los necesita debido al alto grado de detalle que alcanza en sus contenidos. En buena medida encuentran su origen en el derecho internacional ambiental, especialmente a través de la labor de las conferencias internacionales y los organismos vinculados al sistema de Naciones Unidas, con el PNUMA a la cabeza. Estos principios son en todo caso exigencias encaminadas a lograr un resultado que se resume en la protección del medioambiente. Así, hoy podemos afirmar que **un Estado solo tiene derecho ambiental si respeta los principios ambientales. No basta con disponer de una regulación de las cuestiones ambientales; es preciso que el contenido de esa normativa se ajuste a los principios universalmente reconocidos en la materia.**

Se propone emplear la lista de principios vertebradores de la política ambiental que se recoge en el art. 191 TFUE. En todos los casos, bajo la óptica jurídica, nos encontramos ante principios generales que cumplen las mismas funciones en materia ambiental que en otros ámbitos. Por una parte, en la tarea de aplicación del derecho deben ser usados como elementos hermenéuticos de las normas, imponiendo una interpretación de estas acorde con los mismos principios. Por otra parte, han de emplearse como elementos integradores de las lagunas normativas, permitiendo dar una solución a los problemas que exigen una respuesta jurídica. Los principios jurídico-ambientales no resultan pues de naturaleza diferente a los restantes principios generales del derecho.

En el Tratado se utilizan diversas expresiones para referirse a los principios jurídico-ambientales, siendo la primera de ellas la de "objetivos". La idea subyacente a la denominación es la de estimar que hay unas metas que alcanzar, unos resultados que obtener, no simplemente unas tendencias o unos comportamientos que observar por parte de las autoridades, que resultan efectivamente comprometidas al logro de los objetivos ambientales.

Los *objetivos* vertebran continuamente la política ambiental comunitaria, configurándose como auténticos principios generales. Así, cuando se establece que uno de los objetivos en cuestión será "la

conservación, la protección y la mejora de la calidad del medioambiente", se está imponiendo el diseño de una política ambiental activa, que se traduzca en medidas de congelación del Estado de concretos elementos ambientales ("conservación"), en actuaciones sobre aspectos ajenos al propio elemento ambiental ("protección"), así como en acciones de recuperación de elementos ambientales degradados ("mejora"). Por más generales que resulten los contenidos de ese principio de política ambiental activa, el método jurídico permitirá su aplicación judicial a los casos concretos, lo cual constituye una garantía de su efectiva aplicación por todos los poderes públicos.

Otros principios caracterizados como objetivos generales son la prevalencia de la salud de las personas, la utilización racional y prudente de los recursos naturales y el fomento de la intervención internacional para los problemas ambientales de ámbito supranacional. Como objetivo específico, se recoge el principio del "nivel de protección elevado", que supone un fuerte compromiso para las concretas decisiones ambientales, aunque la misma norma ha procurado evitar una aplicación mecánica de dicho principio, al matizar que debe tenerse presente "la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión".

La denominación directa de "principios" se utiliza para los de precaución, prevención, corrección y quien contamina paga, que constituyen la secuencia de actuaciones exigidas por los problemas ambientales. Primero, evitar la generación de contaminaciones o molestias (precaución o prevención); segundo, eliminar o disminuir las contaminaciones o molestias que no hayan podido ser evitadas (corrección); y, por último, atribuir los costes de prevención y corrección de los inconvenientes ambientales al autor de los mismos (quien contamina paga).

En la legislación francesa se ha asumido también el *principio de no regresión ambiental* frente a los cambios normativos, que se defiende con apoyo en los objetivos de resultado que caracterizan al derecho ambiental. A primera vista parece oponerse a la proscripción de leyes perpetuas que en los mismos albores del constitucionalismo proclamó la Declaración de Derechos de 1793 (artículo 28: "Una generación no puede comprometer con sus leyes a generaciones futuras"). Pero, en realidad, el principio es una adaptación a las circunstancias contemporáneas de la idea del progreso humano que está detrás de la declaración revolucionaria.

Finalmente, parecería conveniente incluir en la Constitución el *régimen general de apropiación de los bienes*, reformando las reglas en buena medida obsoletas de la codificación civil. Cabe identificar cuatro grandes tipos de propiedad: a) el *patrimonio común de la humanidad* sobre la atmósfera, los océanos y

otras cosas comunes a todos los seres vivos, como se decía ya en las partidas medievales, que debe ser objeto de regulación en los correspondientes instrumentos de derecho internacional; b) el *dominio público natural* sobre las aguas, las costas, las minas y el espacio radioeléctrico, así como el *artificial* sobre las diversas obras públicas, dotándolo de un régimen especial de protección y utilización en los términos que ha de desarrollar el legislador; c) el *dominio colectivo de las comunidades*, dotándolas de capacidad de autorregulación y autonomía de gestión de sus patrimonios situados fuera del comercio; y d) la *propiedad privada* sobre los restantes bienes, cuyo régimen jurídico debe combinar la utilidad prestada al titular con la función social, permitiendo al legislador establecer los estatutos básicos de propiedad agraria, forestal y urbana, así como los estatutos especiales de los patrimonios natural y cultural.



### Kerstin Krellenberg

Prof. Dr. habil. Departamento de Geografía e Investigación Regional. Directora del grupo de Estudios Urbanos, Universidad de Viena, Austria

## Desarrollo urbano sostenible, un modelo de importancia

El cambio medioambiental global y el avance de la urbanización son dos temas estrechamente relacionados que condicionan en gran medida la vida de nuestra sociedad contemporánea. Los efectos del cambio citado, entre los que destacan, por ejemplo, el aumento de las temperaturas medias, el incremento de las condiciones meteorológicas extremas o la desaparición de la biodiversidad ya se hacen patentes. El calentamiento global y la pérdida de biodiversidad son consecuencias del cambio climático que no existirían como tal sin la intervención y la actividad humanas. Por otro lado, cada vez más personas viven en ciudades, que son ahora la principal fuente de emisiones de CO<sub>2</sub> a nivel mundial. En este contexto hay que destacar que desde el año 1950 a 2018, la proporción de la población mundial urbana se ha multiplicado por más de cuatro. Sin perjuicio de la reducción que se espera del ritmo de urbanización, se prevé que haya alrededor de 2.500 millones de nuevos habitantes urbanos en todo el mundo para el año 2050. Así, en América Latina y el Caribe, en concreto, la proporción de población urbana ha aumentado del 41% en 1950 al 80% en 2015. Pero no solo eso, las proyecciones indican un nuevo aumento hasta cerca del 88% para el año 2050. Las cifras en Europa son similares, en tanto la proporción de población urbana ya superaba el 50% en 1950, alcanzando el 73% en 2015. Este umbral

está por debajo de las cifras de América Latina, como son las previsiones con alrededor del 84% de población urbana en 2050 (United Nations, 2018). **Si la población urbana sigue creciendo a este ritmo sin contrarrestar adecuadamente los efectos negativos de la urbanización sobre el medioambiente, los problemas medioambientales globales también seguirán aumentando sin remedio.**

Hay consenso pacífico, como consecuencia de los indicadores anteriores, en que nuestras acciones y nuestra interacción con el medioambiente deben ser más sostenibles, especialmente en las ciudades. El principio del desarrollo urbano sostenible ha sido una directriz esencial de la política mundial desde principios de los años noventa. Con la adopción de la Declaración de Río y la Agenda 21 en 1992, el principio rector normativo e internacional del desarrollo sostenible quedó anclado en los Estados miembros de las Naciones Unidas como reacción al informe *Los límites del crecimiento* del Club de Roma. Al mismo tiempo, y con el apoyo del programa de acción municipal de la Agenda Local 21, adoptado en la cumbre medioambiental de la ONU en Río de Janeiro, se estableció una nueva orientación hacia el principio rector del desarrollo urbano sostenible. La Carta de Aalborg de 1994 establece, a su vez, otras directrices basadas en este mismo principio y en la filosofía que lo alienta.

En 2007, los ministros europeos de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio adoptaron la Carta de Leipzig como documento guía para progresar en la senda de las ciudades europeas sostenibles.



© Rolando Cisternas

El cambio medioambiental global y el avance de la urbanización son dos temas estrechamente relacionados que condicionan en gran medida la vida de nuestra sociedad contemporánea. Los efectos del cambio citado, entre los que destacan, por ejemplo, el aumento de las temperaturas medias, el incremento de las condiciones meteorológicas extremas o la desaparición de la biodiversidad ya se hacen patentes.

Persigue el objetivo de un desarrollo urbano integrado a fin de "mantener el equilibrio social dentro y entre las ciudades, permitir su diversidad cultural" (BMVBS, 2007, prefacio). De este modo, la Carta de Leipzig reformuló la idea de la ciudad europea para exigir que todas las demandas de desarrollo urbano se sopesen de forma justa y se concreten de acuerdo con los objetivos de sostenibilidad, orientación al ciudadano e interdisciplinariedad. Con el enfoque de desarrollo urbano integrado y sostenible postulado en la Carta de Leipzig se pretende, en última instancia, disolver el enfoque sectorial de los departamentos administrativos especializados y tener en cuenta la ciudad como un sistema completo.

Recientemente, **en noviembre de 2020, se adoptó la Nueva Carta de Leipzig. La novedad con respecto a la Carta original es la fuerte orientación que se imprime ahora al desarrollo urbano hacia el bien común. Con ello y con el trabajo conjunto de todas las partes y actores interesados en la ciudad se busca un mayor éxito en la transformación hacia una mayor sostenibilidad de las ciudades europeas. La Nueva Carta de Leipzig se centra, de forma específica, en tres dimensiones de actuación sobre el barrio, sobre la ciudad en su conjunto y sobre la propia región en que se inserta la ciudad, en concreto, la ciudad justa, la ciudad verde y la ciudad productiva.** Son, en todo caso, objetivos que pretenden alcanzarse y que pivotan en torno a cinco principios clave: 1) orientación al bien común, 2) enfoque integrado, 3) participación y coproducción, 4) cooperación a varios niveles y 5) enfoque basado en el lugar.

En todo caso, es posible englobar bajo el término "desarrollo urbano sostenible" varios temas y proyectos diversos. El informe del Consejo Consultivo Alemán para el Cambio Global (WBGU, 2016) ofrece una visión completa al respecto, destacando no solo los conceptos, sino los casos de ciudades y los futuros campos temáticos del desarrollo urbano sostenible. Desde una perspectiva global, el WBGU (WBGU, 2016: 164 y ss.) considera especialmente importantes los siguientes ámbitos de actuación desde la perspectiva del desarrollo urbano sostenible:

- ▶ La cuestión de la descarbonización (reducir a cero las emisiones directas de CO<sub>2</sub> de las ciudades), entre otras cosas, reduciendo la demanda energética de los edificios.
- ▶ El fomento de una movilidad más respetuosa con el medioambiente, por ejemplo, mediante la creación de espacios dedicados al transporte no motorizado e impuestos y tasas para frenar el tráfico con altas emisiones.
- ▶ El modelo de ciudad espacialmente compacta y socialmente mixta.

- ▶ La adaptación al cambio climático, por ejemplo, creando viviendas en lugares protegidos para los residentes especialmente vulnerables al cambio climático o cambiando la normativa de construcción para crear estructuras a prueba de inundaciones.
- ▶ La lucha contra la pobreza y la reducción de las disparidades socioeconómicas, por ejemplo, mediante el acceso universal al agua y al saneamiento o a la atención sanitaria.

Asimismo, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Como programa de acción global, la Agenda prevé esfuerzos conjuntos en todo el mundo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. Pues bien, en la Agenda 2030, la cuestión del desarrollo urbano sostenible ocupa también un lugar destacado y se reconoce como parte de los procesos políticos globales de sostenibilidad. La declaración del ex secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, ilustra este cambio hacia un enfoque urbano de la política mundial: "Nuestra lucha por la sostenibilidad global se ganará o se perderá en las ciudades" (United Nations, 2012). A nivel internacional, otros documentos como la *Nueva agenda urbana* (United Nations, 2016) o el informe *Estado de las ciudades* de la ONU (UN Habitat, 2020) destacan la importancia del desarrollo urbano sostenible. El ODS 11, uno de los 17 ODS, se refiere explícitamente al desarrollo sostenible de las ciudades y de los municipios, subrayando la importancia de las ciudades para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible globales. Pretende que las ciudades y los asentamientos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, anclando en un documento político global una comprensión integradora del desarrollo urbano que incluye, a su vez, diferentes objetivos entrelazados. El ODS 11, junto con los demás ODS que tienen una referencia o lectura urbana, puede servir, por tanto, de marco global para el desarrollo urbano sostenible que todos los Estados miembros de la ONU han acordado de forma expresa por consenso.

Es por esta razón que con respecto a la aplicación de la Agenda 2030 se están formulando grandes expectativas para las ciudades. Se asume en el ámbito comparado que las transformaciones hacia una mayor sostenibilidad son más fáciles y rápidas de implementar en las ciudades que a nivel nacional o global y que, por tanto, las ciudades son cruciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible globales de la propia Agenda.

En resumen, puede decirse que las aspiraciones transformadoras de la Agenda 2030 pueden promoverse activamente mediante la aplicación de los ODS en las ciudades. Por ejemplo, los esfuerzos



de los municipios para implementar los ODS pueden conducir al desarrollo de nuevos formatos de gobernanza, participación y cooperación. Una nueva forma de trabajar juntos puede cambiar las perspectivas de los diferentes actores, ya que la naturaleza holística de los ODS hace inevitable un enfoque integrador de los complejos aspectos de la sostenibilidad y la acción intersectorial. **Es por esta razón que el compromiso intensivo con los ODS en el contexto del desarrollo urbano sostenible tiene el potencial de abrir nuevos caminos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, por lo tanto, transformar la propia práctica del desarrollo urbano.** Pero, hay que tener en cuenta que este proceso no se autoperpetúa y que existen fuerzas inerciales y desafíos estructurales. En este contexto, el proceso de transformación hacia una mayor sostenibilidad no debe entenderse como un proceso lineal, sino como un proceso continuo de negociación y comunicación.

Conviene subrayar que la Agenda 2030 no tiene efectos jurídicos directos. Por lo tanto, los ODS tampoco son legalmente vinculantes. En este sentido, existe el peligro evidente de que los ODS, como declaración de intenciones no vinculante, no logren el impacto necesario que se requeriría para alcanzar los ambiciosos objetivos que enuncian. Se plantea así la cuestión acerca de cómo se aplicarán realmente los variados enfoques que promueven el desarrollo sostenible en las ciudades. Un paso importante podría ser, precisamente, el de anclar el tema de la sostenibilidad en la Constitución de todos los países. Algunos Estados ya han incluido el desarrollo sostenible como objetivo estatal en sus textos constitucionales, entre otras, la Constitución Federal Suiza desde 1999, y las Constituciones de Bután, Ecuador y Bolivia. El desarrollo sostenible es también uno de los objetivos del Tratado Básico de la Unión Europea desde 2009, aunque compite allí con objetivos potencialmente conflictivos, como el compromiso con el crecimiento económico. También en Alemania se está debatiendo la posibilidad de convertir el desarrollo sostenible en un elemento constitucionalmente vinculante. Debo añadir que no trata solo de aspectos ecológicos, sino precisamente también de cuestiones sociales y económicas. La democracia necesita el principio de sostenibilidad, de modo que se prevea la salvaguardia a largo plazo de los intereses de la comunidad durante los periodos electorales. Ante el cambio climático, los retos sociales actuales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aplicación universal de las Naciones Unidas se trata de una tarea cada vez más urgente (Consejo Alemán para el Desarrollo Sostenible, 2019) (RNE).

Texto con referencia general a Koch, F. y Krellenberg, K. (eds.) (2021). *Nachhaltige Stadtentwicklung. Die Umsetzung der Sustainable Development Goals auf kommunaler Ebene*. Springer essentials. 10.1007/978-3-658-33927-2

## Bibliografía

BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung] (eds.) (2007). Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt. [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/leipzig\\_charta\\_de\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf) Consejo Alemán para el Desarrollo Sostenible (2019): <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/grundgesetz-for-future-nach-70-jahren-muss-die-verfassung-enkelfahiger-werden/>

United Nations (2012). "Our struggle for global sustainability will be won or lost in cities" says secretary-general, at New York Event. <https://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm> United Nations (2016). New Urban Agenda: Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All (71/256). [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_71\\_256.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf) United Nations (2018). The World's Cities in 2018-Data Booklet: ST/ESA/SER.A/417. [https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2018\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf)

UN Habitat (2020). *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. United Nations.

WBGU (2016). *Der Umzug der Menschheit – Die transformative Kraft der Städte*: WBGU. Berlín: WBGU.



### Pamela Poo Cifuentes

Politóloga, Magíster en Sociología, integrante de la Red de Politólogas. Directora de Incidencia y Políticas Públicas Fundación Chile Sustentable

## Crisis climática y ecológica en Chile y su relación con la Constitución

### El planeta en crisis

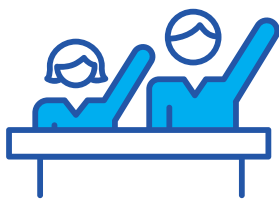
Actualmente en el mundo y también en nuestro país se están desarrollando numerosas crisis. La más evidente es la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, la que ha puesto en jaque al mundo y los sistemas de salud. Lo anterior se relaciona con la pérdida de ecosistemas y la zoonosis

que se produce entre animales y humanos, cuestión que lamentablemente no es evidente para la mayoría de la sociedad.

Por otra parte, somos testigos de la crisis de la democracia que se ha extendido a todos los continentes. La democracia como modelo se encuentra sometida a prueba, por diversos cuestionamientos y razones como la inmigración, los discursos de odio, el mal uso de las tecnologías y redes sociales, como también la pérdida de confianza en las instituciones y la despolitización de los partidos políticos que son los guardianes de esta (Ziblatt y Levitski, 2019).

Tanto la crisis sanitaria como la crisis de la democracia que nos asolan se relacionan con una crisis que avanza cada vez más rápido y que nos acompaña ya hace un buen tiempo: la crisis climática y ecológica que llegó para quedarse. De acuerdo con lo señalado por los expertos, para convivir con un cambio climático no peligroso es necesario que la temperatura pueda ser contenida en un aumento máximo de 1,5 grados al año 2030. Sin embargo, existen bajas o casi nulas posibilidades de lograr este cometido, dado el bajo compromiso de los países que son grandes emisores como Estados Unidos y China, que se niegan a reducirlas, por lo que las emisiones de gases de efecto invernadero seguirán en aumento y el estrecho margen de 10 años para reducirlas comenzará a ser cada vez más lejano.

**En el caso de Chile, si bien no es un país emisor, ya que sus emisiones representan el 0,25% de las emisiones totales del mundo, es un país altamente vulnerable al cambio climático, siendo necesario que se tomen medidas de adaptación y resiliencia, con el fin de afrontar los difíciles escenarios que representará la crisis climática y ecológica para el país.**



La democracia como modelo se encuentra sometida a prueba, por diversos cuestionamientos y razones como la inmigración, los discursos de odio, el mal uso de las tecnologías y redes sociales, como también la pérdida de confianza en las instituciones y la despolitización de los partidos políticos que son los guardianes de esta.

En efecto, el país cumple con 7 de las 9 vulnerabilidades de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), dado que contamos con áreas costeras de baja altura, zonas áridas y semiáridas, zonas de bosques, propensión a los desastres naturales, sequía y desertificación, zonas urbanas con contaminación atmosférica y ecosistemas montañosos, lo que nos deja totalmente expuestos a un cambio climático peligroso en caso de no poder contener el aumento de la temperatura promedio en 1,5 grados (PNUMA, 2019).

La adaptación y la resiliencia al cambio climático implicarán un enorme desafío para el Estado y la sociedad en su conjunto, debido a que se requiere con urgencia de una batería de políticas públicas que logren hacerse cargo del desafío que impone preparar al país para el difícil escenario al que se deberá enfrentar, sobre todo porque el marco legal imperante no facilita en absoluto dicha gestión, lo que hace que Chile en materia de adaptación y resiliencia tenga un bajo progreso, ya que permanentemente los avances en la legislación ambiental requerida tienen como tope la actual Constitución. Un ejemplo evidente de aquello es el agua, ya que, al estar la propiedad de los derechos de aprovechamiento en rango constitucional, los cambios que se debieran implementar no se pueden realizar.

### Elementos para hacer frente a la crisis climática y ecológica

Para hacer frente a la crisis climática y ecológica en primer lugar se requiere de una democracia sana que permita resolver la crisis política y de confianza que vive el país. Es por ello por lo que es vital que el cambio constitucional avance, con el fin de oxigenar nuestra democracia, para que la sociedad en su conjunto pueda darse un nuevo contrato social en todo orden de cosas, pero en especial con el medioambiente y la naturaleza.

En segundo lugar, **se requiere cambiar nuestra relación con el medioambiente en la Constitución, ya que la garantía constitucional fijada en el artículo 19, número 8, que indica “El derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación [...]” (BCN, 2020) es insuficiente, pues se requiere de normas que definan la contaminación, cuestión que en pleno siglo XXI, el Estado chileno se encuentra todavía en la dictación de numerosas normas, lo que impide poder velar por la salud del medioambiente y de la sociedad de quienes habitan los territorios.**

En tercer lugar, **se requiere eliminar la garantía constitucional del artículo 19, número 24, inciso final, que es donde se asegura la propiedad de los derechos de aprovechamiento de las aguas: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en**

**conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”** (BCN, 2020). Esta garantía impide que ante un escenario de escasez hídrica se pueda hacer una gestión adecuada para abordar los escenarios de cambio climático que se avizoran.

En cuarto lugar, **se requiere desarmar el entramado legal de la Constitución de 1980 en donde se plantea un modelo económico que el país viene impulsando desde hace 40 años, basado en un presidencialismo extremo y en una propiedad privada fortalecida, lo que ha implicado un desarrollo basado en el extractivismo**, de donde se desprende el Código de Aguas de 1980, la Ley de Servicios Eléctricos de 1982, la Ley de Concesiones Mineras de 1982 y el Código Minero de 1983.

### Papel del extractivismo

La estructura legal que da vida al modelo extractivista, si bien no fue la panacea en la dictadura, sí lo fue en la democracia, dado que todos los Gobiernos democráticos de la transición y postransición implementaron políticas sociales focalizadas basadas en políticas extractivas de recursos naturales (Svampa, 2017).

De norte a sur los diversos territorios fueron despojados. En el norte la minería ha configurado las economías, contaminando vastas áreas y numerosas ciudades que deben convivir con la contaminación generada tanto del aire por el MP 10 y MP 2.5, el agua y los suelos con arsénico y otros minerales, sumado a la gran cantidad de tierra que deben movilizar generando relaves y pasivos ambientales.

A su vez la actividad minera es intensiva en el uso de la energía, lo que implicó generar zonas de sacrificio por la demanda de energía, la cual se creó a través de proyectos termoeléctricos, fomentándose las zonas de sacrificio en las ciudades de Tocopilla, Mejillones y Huasco. En materia hídrica en las regiones del norte es en donde el agua es utilizada en dicha industria tanto metálica como

La adaptación y la resiliencia al cambio climático implicarán un enorme desafío para el Estado y la sociedad en su conjunto, debido a que se requiere con urgencia de una batería de políticas públicas que logren hacerse cargo del desafío que impone preparar al país para el difícil escenario al que se deberá enfrentar.



no metálica, lo que ha supuesto que numerosos poblados dedicados a la agricultura hayan desaparecido o estén resistiendo a la desaparición (Larraín y Poo, 2010).

En la zona centro, el modelo también hizo lo suyo: se desarrollaron numerosos proyectos hidroeléctricos, agricultura de gran escala para la exportación, la que es intensiva en el uso del agua y el uso de agroquímicos que contaminan las aguas, y el sector forestal ha intensificado la escasez de agua, debido a las especies exóticas no adecuadas para nuestros ecosistemas. Por su parte, en la zona sur el modelo se sigue replicando intensificado con megaproyectos hidroeléctricos, plantaciones de monocultivos, salmonicultura y minería de carbón.

El modelo extractivista hizo gala de su ineficiencia en torno a la pandemia, debido a que Chile tiene una economía basada en la exportación de materias primas, la que, si bien genera altos niveles de riqueza sin mayor transformación, deja la contaminación y los pasivos ambientales en los territorios, y tampoco promueve el desarrollo de otras áreas estratégicas que puedan transformar la economía y llevarnos a un desarrollo compatible con la naturaleza.

**El modelo extractivo no es viable en la crisis climática y ecológica, ya que la contaminación se encuentra a la orden del día y la institucionalidad ambiental no alcanza a ser garante de la salud de nuestros ecosistemas a causa de las bajas exigencias ambientales, a la falta de una fiscalización exhaustiva, como también a la permisiva evaluación ambiental que no incorpora al cambio climático como variable que tener en cuenta, lo que implica que al no tener a la vista dicho escenario, los proyectos de inversión se están evaluando a ciegas.**

Muchas leyes en materia medioambiental han sido suavizadas por las presiones de los distintos sectores productivos, lo que ha impedido que se pueda avanzar de forma expedita a la hora de hacernos cargo de la realidad y cargas ambientales que han debido soportar por décadas los territorios, su gente y los ecosistemas.

### Algunas propuestas para una nueva Constitución

Una nueva Constitución, si bien no es una varita mágica que vendrá a solucionar los problemas que genera el actual modelo de desarrollo y los que vendrán con la crisis climática y ecológica, sí es el comienzo de un camino que permita valorar la naturaleza, no desde una visión antropocéntrica, sino

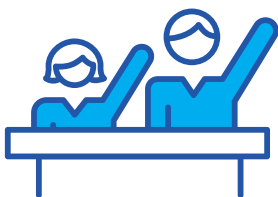
desde un equilibrio y reconociendo los límites que tiene el crecimiento. Para ello se requiere que abordemos nuestro Estado desde lo plurinacional, con el fin de integrar la cosmovisión de los pueblos indígenas que han sido a nivel mundial los protectores del 80% de la biodiversidad del planeta.

Se requiere reconocer la naturaleza como sujeto de derechos, como principio ético de nuestro vínculo con ella. Se debe incluir lo intergeneracional y la descentralización de nuestra visión del Estado, lo primero porque debemos proteger y resguardar nuestra naturaleza para las futuras generaciones, y lo segundo porque se debe priorizar fijar una relación de los territorios de acuerdo con las características naturales de las propias regiones y sus particulares ecosistemas.

**Hay que garantizar el poder vivir en un medioambiente sano que permita a las comunidades desarrollarse y respetar la vocación de los territorios, como también se debiera garantizar el derecho al agua, tanto para el consumo humano como para los ecosistemas, cuestión que con la actual Constitución y el modelo propietario del agua no se ha podido concretar.**

Generar una Constitución en democracia es un gran hito que nos permitirá profundizar en justicia, participación y democracia ambiental que tanto se clama por las personas que durante décadas han debido soportar las cargas ambientales del modelo, lo que incluso han pagado con su salud y vida.

Por último, el modelo de desarrollo extractivo que se desprende de la actual Constitución es un modelo que no permite generar un nuevo pacto social que se haga cargo de los desafíos que nos presenta la crisis climática y ecológica que nos azotará. Es por ello por lo que **esta oportunidad es única, porque es el medioambiente el que sostiene nuestro bienestar y calidad de vida, por lo cual tener una relación equilibrada con la naturaleza nos permitirá hacernos cargo de una crisis de mayor envergadura que la pandemia a la cual asistimos hoy; cuestión que es esencial, ya que está en riesgo la vida de los ecosistemas que nos proveen la posibilidad de nuestra propia existencia.**



Se requiere que abordemos nuestro Estado desde lo plurinacional, con el fin de integrar la cosmovisión de los pueblos indígenas que han sido a nivel mundial los protectores del 80% de la biodiversidad del planeta.

## Bibliografía

Biblioteca del Congreso Nacional (24 de agosto de 2020). *Decreto 100. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Larraín, S. y Poo, P. (2010). *Conflictos por el agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado*. Santiago: Chile Sustentable.

Levitsky y Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.

PNUMA (2019). *Perspectivas del Medio Ambiente GEO 6*. Nairobi: Naciones Unidas.

Svampa, M. (2017). *Del cambio época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales*. Buenos Aires: Edhasa.



### Marcelo Mena-Carrasco

Ingeniero civil bioquímico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. PhD en Ingeniería Ambiental de la Universidad de Iowa. Ex ministro de Medio Ambiente de Chile

## La transición de Chile hacia la transformación productiva renovable

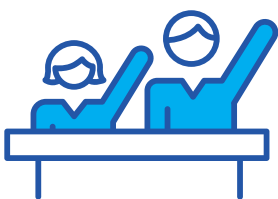
El cambio climático y la pobreza global son dos lados de una misma moneda. Ambos desafíos tienen que ser abordados de forma simultánea. Si fallamos en uno, fallamos el otro. Esto es lo que dice Nicole Stern, ex economista jefe del Banco Mundial, con respecto a la importancia de abordar el cambio climático en nuestra intención de superar la pobreza. Esta década tenemos que bajar nuestras emisiones a la mitad. Y deberíamos lograr una descarbonización neta hacia 2050. Este último año 2020 las emisiones globales bajaron en torno a un 7%, pero fue fruto de una pandemia. Lo que tenemos que lograr es que esta reducción de emisiones sea permanente, brindando bienestar a las personas. Si miramos los compromisos del año 2019, gran parte de lo que los países se



habían comprometido a realizar para mitigar el cambio climático era insuficiente para cumplir las metas de París. Este último año, los compromisos nuevos de Estados Unidos, China, la Comunidad Europea y Chile iniciaron un camino que hacía pensar que la meta de descarbonización era nuevamente posible. En este contexto, estamos en una región donde hay una crisis social, sanitaria y climática y para poder salir de ella podemos mirar de forma integral las soluciones que requerimos. Se debe construir un puente a un mundo mejor. A un mundo más sustentable e inclusivo y resiliente. Algunos quisieran volver a una normalidad, pero sería miope por parte nuestra querer replicar las inequidades de ese modelo antiguo. Tenemos que contribuir a una nueva normalidad más sustentable, más inclusiva, más resiliente. El cambio climático afecta a Chile de manera desproporcionada en comparación con otros países. En el año 2021, el índice de riesgo climático mostró que Chile fue el octavo país que más porcentaje de su crecimiento económico perdió, fruto de problemas climáticos, y hacia mediados de siglo este número puede llegar a ser un 27% del PIB. La buena noticia es que abordar el cambio climático tiene más beneficios que costos y podríamos lograr cerca de 26 trillones de dólares de beneficios netos en 2030, creando más empleo inclusivo femenino, menos contaminación y mayor crecimiento económico. Históricamente, hemos ignorado los beneficios de la adaptación climática, no hemos hecho suficiente para poder abordar el tema con urgencia. El año 2019, la Comisión Global de Adaptación llevó a cabo un estudio llamado *Adáptate*, en donde mostró por primera vez que invertir en resiliencia climática tenía muchos más beneficios que costos. Invertir en un sistema de alerta temprana tenía cerca de 10 veces más beneficios que costos. Tener infraestructura resiliente supone 4 veces más beneficios que costos, invertir en agricultura adaptada al clima 5 veces más beneficios que costos, proteger ecosistemas costeros 6 veces más beneficios que costos, todo esto ofreciendo una mirada de que invertir en resiliencia es invertir en cuidar los avances del desarrollo de los países y una lucha frontal contra la inequidad. El año pasado hubo un estudio de Waldron de la Universidad de Cambridge en el que se mostró también que la conservación ecológica traía mucho más beneficios que costos, en donde tener parques marinos, parques nacionales, paradójicamente podía atraer más pesca, agricultura, actividad forestal y turismo hacia el futuro. Cuando miramos nuestros desafíos locales tenemos tensiones. En Chile se tramita una ley de glaciares en la que el sector productivo indica que esto podría traer pérdida de empleos y crecimiento económico. Sin embargo, se ignora que los glaciares aportan una gran cantidad de agua en tiempo de sequía, aportando cerca de un 73% del caudal del río, como el Aconcagua. Asimismo, el río Maipo proviene en un 70% de glaciares en sequía. Cuando queremos ponderar las actividades económicas, olvidamos que los glaciares entregan cerca de 18% del PIB equivalente en servicios de sistémicos por el agua que entregan oportunamente de forma gratuita. Lo único que piden a cambio es no destruirlos.

¿Debemos cuestionar entonces si la conservación ecológica es un problema para el desarrollo? Es cosa de mirar la frontera entre Haití y República Dominicana. Un país que ha deforestado y ha perdido su capital natural. El otro ha conservado con mayor fuerza su biodiversidad. Un país pobre, expuesto permanentemente a desastres naturales fruto de la erosión. Otro país es más rico, tiene una industria turística más potente y el patrimonio natural que tiene es parte de sus activos hacia el desarrollo futuro. La pérdida de biodiversidad preocupa al mundo económico. La empresa reaseguradora Suiza Swiss Re sacó un estudio del año pasado que indicaba que un quinto de los países del mundo tienen ecosistemas que están al borde del colapso. Esto se da en el contexto de una pandemia en donde el mal equilibrio del ser humano con la naturaleza quedó manifiesto. Si tomáramos una muestra aleatoria de los mamíferos del mundo, nos encontraríamos con que el 96% de estos son ganado o seres humanos. Si tomáramos una muestra de las aves del mundo, nos encontraríamos con que el 70% de las aves son de corral y solamente el 30% vive de forma libre. **La pérdida de biodiversidad ha hecho que seamos vulnerables a pandemias como la del COVID-19.**

Para recuperarnos de esta crisis y la climática que se avecina, tenemos que pensar en una recuperación resiliente que aborde la inequidad. Esta pandemia ha llevado a la pobreza extrema a 48 millones de personas y el cambio climático sumará 5 millones más, de acuerdo con el Banco Mundial. Tenemos que mejorar el acceso a servicios, aumentar la base tributaria y la protección social. Invertir en infraestructura resiliente es fundamental para nuestro futuro. Invertir de 3 a 13.000 millones de dólares al año traerá beneficios netos de unos 700.000 millones de dólares. El solo hecho de invertir un 3% más en infraestructura convencional puede hacer de las obras algo resiliente. Solo Chile y México tienen compromisos de inversión en infraestructura en el contexto de una recuperación económica. En el caso de Chile hay un compromiso de que el 30% de la inversión en reactivación sea para fines climáticos. En esta recuperación debemos regular el sector financiero para movilizar el financiamiento privado hacia la resiliencia. Chile, a través de la Comisión de Mercados Financieros, está exigiendo a las empresas declarar sus riesgos climáticos de cara al futuro. Debemos reconocer que Latinoamérica tiene un patrimonio natural de infraestructura verde, que es fundamental reconocer y cuidar.



Tenemos que contribuir a una nueva normalidad más sustentable, más inclusiva, más resiliente.

Esta infraestructura brinda servicios hacia la resiliencia, reemplazarla en infraestructura gris sería mucho más caro que simplemente conservar este patrimonio natural. Cada inversión pública que se lleve a cabo en Latinoamérica debe contribuir a abordar la resiliencia de manera estructural. Con cada camino que se construye, cada embalse que se emplace, cada obra de riego, debemos preguntarnos si está contribuyendo a una mayor resiliencia sistémica.

En el caso de Chile, la evidencia muestra que la meta de descarbonización va a traer un *shock* de inversión que aparejará una rebaja de costos de transporte y energía para toda la economía del país. Esto, de acuerdo con un estudio del Banco Mundial, brindará al país un crecimiento incremental del 4,4% en 2050. ¿Entonces, estamos ante una decisión? Optamos por el camino convencional que traerá una pérdida de crecimiento económico en torno al 27% adicional. O tomamos un camino hacia la descarbonización, que traerá más crecimiento y menos pérdidas. Ya Chile, en la última década, fue el país de mayor inversión per cápita en renovables del mundo. Y este año terminará de aplicar la misma capacidad instalada de renovables no convencionales que había dispuesto la década pasada, completa. Desde hace varios años, en Chile, instalar energía renovable del sol y el viento es más barato que generar energía nueva a base de fósiles. Continuar operando una central a carbón es más caro que construir una central eólica o solar en Chile. La rebaja de costos de almacenamiento en baterías va a traer una revolución en energías renovables 24-7, pero al mismo tiempo estamos viendo esa revolución desplegarse en el transporte público eléctrico de Santiago. El futuro de Chile será electrificado y podrá traer beneficios importantes a la calidad del aire de las ciudades.

Hay una última historia muy interesante y que debemos contemplar. Para implementar las metas del Acuerdo de París se requiere una gran cantidad de tecnologías limpias, las que se fabricarán a partir de una demanda mayor de minerales. El cobre se duplicará en su demanda solamente por las tecnologías limpias que requerimos construir e implementar. Pero este cobre deberá ser verde. Dos tercios de la huella de carbono del cobre, los 3 kg de CO<sub>2</sub> que se emiten por kilo de cobre, vienen de la electricidad y serán inevitablemente limpias. Tenemos un desafío, sin embargo, en el transporte y consumo de diésel para el cobre. Para ello, podemos usar hidrógeno verde. En las próximas décadas, la demanda de diésel y petróleo de la minería será abastecida de forma parcial por el hidrógeno verde del país, el que aumentará su producción hacia un mercado total en torno a 33.000 millones de dólares al año, equivalente a lo que contribuye la minería al PIB hoy. El potencial que tiene este combustible limpio para el futuro de Chile está solamente limitado por nuestros sueños.

Lo que describimos aquí no es solo una temática ambiental, sino que tiene que ver con el desarrollo futuro del país. Los Ministerios de Hacienda deben hacerse cargo de este riesgo y contribuir a capitalizar en la oportunidad. Si están interesados en el crecimiento futuro del país, entonces les debe interesar la transición socioecológica del país. Debemos dejar de ser espectadores de nuestro futuro y tomar las decisiones que permitan transformar nuestra economía en una que exporte las tecnologías limpias que requiere el mundo para evitar el cambio climático.

## CONCLUSIONES DE LA SESIÓN



### Anabelén Casares Marcos

Catedrática de Derecho Administrativo,  
Universidad de León, España

1. Inaugura la mesa D. Ricardo Celis, diputado y presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputadas y Diputados.

Señala la trascendencia, a tal efecto, del tema a abordar en esta mesa. No en vano, la construcción de una política sustentable habrá de contribuir no solo a preservar el medioambiente, sino a potenciar los Estados, mejorando la inclusión, la cohesión social y la calidad de vida de sus habitantes.

Puso de manifiesto la pertinencia del debate precisamente en el proceso constituyente chileno, habida cuenta de su innovación desde la perspectiva social, en particular, a causa de su preocupación por lograr una mayor participación ciudadana y atender debidamente a las perspectivas de género y de reflexión desde la mirada de los pueblos indígenas. Son fundamentalmente cuatro los ejes sobre los que hace pivotar su intervención y que, a su juicio, pondrían de relieve la importancia de los temas a abordar en esta mesa, dedicada al desarrollo y la sustentabilidad. En primer lugar, lo que atañe al avance de la política energética chilena y a su incorporación de fuentes renovables de energía. En segundo lugar, el problema planteado por la escasez de recursos hídricos y la necesidad de asegurar su correcta utilización ante la pertinaz sequía que azota al país desde hace más

de una década. En tercer lugar, la conflictividad social planteada por las denominadas "zonas de sacrificio", donde la contaminación ambiental resulta tan elevada que afecta, sin duda, a la calidad de vida de los allí residentes. Y, por último, en cuarto lugar, el desafío planteado por la contaminación atmosférica, en la que inciden de manera primordial las causas adversas derivadas de las actividades de transporte, industria y calefacción.

2. La charla corre a cargo de dos panelistas europeos y dos chilenos, actúa como moderador D. Boris Antonio Lopicich Catalán, investigador del Departamento de Servicios Legislativos y Jurisprudenciales de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Participan como expertos europeos D. Fernando López Ramón, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza (España), cuya exposición gira, en lo sustancial, en torno al "Desarrollo sostenible, principios ambientales y régimen de apropiación de los bienes", y D.<sup>a</sup> Kerstin Krellenberg, profesora del Departamento de Geografía e Investigación Regional y directora del Grupo de Estudios Urbanos de la Universidad de Viena (Austria), quien diserta sobre el "Desarrollo urbano sostenible, un modelo de importancia".

Intervienen como expertos chilenos D.<sup>a</sup> Pamela Poo Cifuentes, licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Concepción, Magíster en Sociología de la Universidad ARCIS y directora de Incidencia y Políticas Públicas de la Fundación Chile Sustentable, que aborda la "Crisis climática y ecológica: un abordaje en la nueva Constitución", y D. Marcelo Mena-Carrasco, ingeniero civil bioquímico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y PhD en Ingeniería Ambiental de la Universidad de Iowa, así como ex ministro de Medio Ambiente, que parlamenta acerca de la "Transición de Chile hacia la transformación productiva renovable".

La primera ronda de preguntas a los panelistas se abre planteando a los participantes europeos la siguiente cuestión: "Tras valorar la compleja evolución de la denominada sustentabilidad describa, del modo más breve posible, qué coordenadas esenciales resultan irrenunciables, en su opinión, en un texto constitucional para garantizar su materialización, indicando las áreas de mejora y/o posibles cambios a introducir en su ordenamiento constitucional respectivo (España/Alemania)".

D. Fernando López Ramón toma como punto de partida la asunción del principio de desarrollo sostenible como expresión sintética del conjunto de los derechos y principios ambientales y propone debatir acerca de la posibilidad de que la Constitución chilena pudiera incorporar un nuevo modelo de Estado social y sostenible o ecológico de derecho. A la incorporación liberal de la burguesía y social de los trabajadores, el nuevo Estado ecológico, sostenible o ambiental permitirá

incorporar ahora al resto de los que se consideran excluidos para avanzar en la senda de una mayor cohesión social. A tal fin relata el progreso del derecho y de la legislación ambiental de la Unión Europea, en concreto, de los derechos al medioambiente y de los principios ambientales, recordando que es una rama jurídica de resultado. A estos efectos propone como modelo sólido en la búsqueda de una protección ambiental más eficaz el de la Carta Constitucional del Medioambiente aprobada en Francia en 2005.

En todo caso, llama la atención sobre dos principios clave y de más reciente cuño. Por un lado, el principio de transversalidad en tanto la protección ambiental ha de vertebrar todas las políticas públicas, sin limitarse, de forma más reducida, a un enfoque meramente sectorial. Por otro lado, el principio de no regresión ambiental, de forma que los progresos no admitan retrocesos.

D.<sup>a</sup> Kerstin Krellenberg profundiza, por su parte, en el tema y reflexiona acerca de cómo se inserta el proceso chileno en el debate ambiental internacional en relación con la perspectiva urbana. Afirma la necesidad de cambios y transformaciones rápidas en nuestro modo de vida y sociedades contemporáneas ante los importantes impactos actuales derivados, entre otras cuestiones, del cambio climático, demográfico y digital. De ahí la necesidad de integración de perspectivas, de una visión conjunta, a fin de avanzar hacia una mayor sostenibilidad y cohesión social. Reivindica, en tal sentido, el enfoque normativo y la vocación holística de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que enuncia la Agenda 2030 y que tienen, todos ellos, su traducción y repercusiones en el ámbito urbano.

Por lo demás, subraya cómo el debate se ha abierto paso alcanzando ya la sostenibilidad al enunciado de algunos de los textos constitucionales más recientes pero planteándose, asimismo, la conveniencia de la reforma para su incorporación a otros textos constitucionales ya vigentes, así, por ejemplo, en relación con el ordenamiento alemán.

A los panelistas chilenos se les pide, en cambio, que identifiquen aquellos elementos que consideren especialmente relevantes para el proceso chileno en correspondencia con el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y el buen vivir para la promoción de un desarrollo sustentable, tomando en cuenta la experiencia de otros países latinoamericanos.

D.<sup>a</sup> Pamela Poo Cifuentes reivindica el espacio que abre el proceso constituyente para abordar los problemas planteados por la crisis climática y ecológica y establecer medidas que posibiliten políticas públicas eficaces en la vertiente de la adaptación ante la vulnerabilidad chilena al cambio

climático. Reivindica la necesidad de que la nueva Constitución abandone la visión antropocéntrica de la actualmente vigente y su concepción de la naturaleza en tanto recurso exclusivamente económico.

Defiende, además, la adopción por el nuevo texto constitucional de una lógica de justicia, democracia y participación ambiental, para abandonar el centralismo actualmente imperante a favor de una descentralización territorial real y de una plurinacionalidad que tome en consideración la propia realidad de la gestión de recursos naturales por las comunidades indígenas. A ello suma otras cuestiones constitucionales que entiende asimismo claves como, por ejemplo, el reconocimiento del principio de no regresión ambiental o del derecho humano al agua, la necesidad de una transformación socioecológica en temas como la incorporación del enfoque de género o de consideración de los residentes en las denominadas zonas de sacrificio para favorecer una mayor justicia ambiental. A tal efecto entiende que la Constitución debe poner los cimientos para hacer frente a los retos de adaptación planteaos a Chile por el horizonte de la sostenibilidad a la vista del año 2030.

D. Marcelo Mena-Carrasco destaca por su parte el antropocentrismo e individualismo de la concepción actual, que nos ha sumido no solo en una grave crisis ecológica y climática, sino en una pérdida de biodiversidad sin precedentes. La ciudadanía ha tomado conciencia de la importancia del tema, como así se ha traducido, por lo demás, en las propuestas de los convencionales constituyentes. De ahí que exprese su esperanza de que pueda aprobarse en Chile una Constitución verde.

Considera asimismo esencial la descentralización en la toma de decisiones, la participación ciudadana y, en particular, los aspectos tributarios vinculados a la financiación y recaudación de recursos económicos vinculados a impactos ambientales.

3. La segunda ronda de la charla plantea preguntas diversas, si bien interrelacionadas, a los dos expertos europeos. Y así, se pide a D. Fernando López Ramón que a partir de la valoración de las ventajas e inconvenientes del modelo por el que ha optado su país y de sus áreas de mejora, indique posibles cambios que introducir en su ordenamiento respectivo en relación con el derecho de propiedad de los bienes o recursos naturales, en especial de aquellos que cabe calificar de comunes o públicos por su necesaria afectación y subordinación al interés general.

El ponente parte del discurso de D. Marcelo Mena-Carrasco para subrayar, precisamente, la esencialidad de esta cuestión. Afirma que no cabe una Constitución moderna que no establezca

precisamente el fundamento y las líneas maestras del régimen general de apropiación de los bienes, cuestión que antes quedaba relegada a los Códigos Civiles. Conviene aclararlo en la Constitución, evitando categorías evanescentes sin consecuencias jurídicas como, por ejemplo, la de bienes nacionales, para aclarar, en cambio, la situación y el régimen de apropiación de los bienes, en particular, de los colectivos, justificando la excepcionalidad que pudieran suponer en su caso los bienes demaniales.

A su juicio son cuatro las categorías de bienes que debiera recoger la Constitución:

- ▶ El patrimonio común de la humanidad, objeto de regulación internacional y que, de algún modo, debiera contar con una adhesión expresa a esa idea que se va abriendo paso en el derecho público internacional al respecto.
- ▶ Los bienes de dominio público, es decir, los que son titularidad de entes públicos, no solo del Estado, sino también de los entes descentralizados. En esta categoría habrá de incluirse el demanio público natural, esto es, agua, costas y minas, y el artificial, infraestructuras, obras públicas, etc., habilitando concesiones temporales al efecto.
- ▶ Los bienes colectivos de comunidades indígenas o aprovechamientos colectivos, por ejemplo, de agua.
- ▶ Los bienes de propiedad privada, delimitando su contenido la propia función social de la propiedad, no como una limitación externa sino como una auténtica justificación de la propiedad, habilitando que el legislador pueda definir el régimen aplicable a los grandes tipos de propiedad, en particular, agraria, forestal y urbana, e identificar otros ámbitos donde ciertas limitaciones puedan imponerse sobre la propia voluntad de su titular privado, señaladamente, el patrimonio cultural o natural.

A la vista del fenómeno creciente de urbanización y de las actuales tendencias demográficas, así como de la valoración de las ventajas e inconvenientes de la experiencia de su respectivo país, se interroga a D.<sup>a</sup> Kerstin Krellenberg acerca de qué factores debiera tomar en consideración, a su juicio, un ordenamiento constitucional moderno para trasladar adecuadamente las exigencias de la sostenibilidad a núcleos urbanos en rápida expansión, con una demanda de consunción desbordada y, por ende, riesgo de minoración de su cohesión socioeconómica.



La ponente subraya el papel fundamental de las ciudades en el plano ambiental y sostiene que la única oportunidad de cambiar realmente nuestra vida, nuestro modo de pensar e interactuar con la naturaleza en el futuro parte, necesariamente, de dar participación a todos los actores que conviven y coexisten en la ciudad. Señala así, como tema esencial, el de la descarbonización y los nuevos marcos que van surgiendo, por ejemplo, el Green Deal, que pretenden llevarnos más allá del marco actual basado en el consumo de combustibles fósiles. La transformación necesaria ha de incluir a todos los afectados para poder construir ese nuevo modelo de ciudad compacta, socialmente mixta y descarbonizada. Manifiesta la necesidad de intercambiar experiencias al respecto entre Europa y América Latina y destaca, en particular, cómo impacta sobre la desigualdad social el cambio climático y cómo afecta a cualquier estrategia que se quiera adoptar al efecto la distinta capacidad económica y nivel educativo de los ciudadanos afectados.

Por su parte, los panelistas chilenos disertan sobre cómo debería articularse en la nueva Constitución, en su opinión, el derecho de propiedad de los bienes o recursos naturales, en especial, el problema del agua, para compatibilizar adecuadamente la necesidad de utilización racional de los recursos naturales con el progreso en la calidad de vida y, simultáneamente, una mayor integración social y económica ante el desafío urbano del siglo XXI.

D.<sup>a</sup> Pamela Poo Cifuentes subraya cómo se debe abordar en la Constitución la lógica de los bienes comunes, entre los que incluye de forma muy destacada el agua. Afirma que la nueva Constitución debiera reconocer al respecto el derecho humano al agua, establecer el cuidado de las cuencas e incluir las soluciones fundadas en el respeto a la naturaleza y políticas públicas orientadas a la satisfacción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, si bien sostiene que la calificación como pública o privada de los bienes marca de alguna forma su visión para incluirlos en una lógica estatal o privada. Sostiene que los bienes comunes no pueden ser única o propiamente públicos, sino que representan una mezcla entre aspectos públicos y privados y que ambos deben tomarse en consideración para diferenciar estos aspectos en cuanto los bienes comunes no están en ninguna de las dos lógicas, ni dinero ni poder, debiendo garantizarse el acceso a los mismos de forma que si esta se impide de algún modo se estaría expropiando al pueblo de ese bien común. Resalta que confluyen en ciertos elementos lógicas que no son propiamente privadas o estatales, reivindicando que se pueda adoptar una visión descentralizada al respecto.

D. Marcelo Mena-Carrasco parte, asimismo, del problema de la gestión hídrica para apuntar, en tal sentido, los diversos retos a los que se enfrenta el constituyente chileno. Así, reivindica la

necesidad de sancionar un nuevo derecho de acceso del ser humano al agua para llevar a cabo a partir de ahí un proceso transparente y competitivo de asignación del recurso.

Sostiene, además, la necesidad de establecer en la nueva Constitución el principio de equidad intergeneracional, interesante en la práctica en cuanto limitaría las posibilidades de los poderes públicos. De legislar y articular políticas en el campo más amplio de lo posible habrían de pasar al de lo necesario, como forma de resguardar aquel principio y los derechos en juego.

Enlazando con la exposición de los panelistas europeos, defiende la necesidad de mayor gasto social y de avanzar de forma gradual a un sistema de mayor protección social como vía para solucionar las inequidades existentes, en tanto entiende que no cabe progresar en la senda de un Estado más ambiental, más sustentable, más resiliente si no se solucionan o al menos minoran las inequidades actualmente existentes.

Por último, reclama la consagración constitucional de un principio de justicia ambiental para que no se sacrifiquen ambientalmente zonas concretas cargando de forma desproporcionada a una parte de la población. Con ello no solo se garantizaría una mayor equidad y justicia ambiental, sino que se avanzaría en el uso más racional de los recursos naturales.

4. El debate posterior fue amplio y rico. Cabe apuntar, tan solo, algunas ideas:
  - a) Se subraya la necesidad de reflexionar sobre otros modelos de crecimiento económico más acordes con la sostenibilidad, como los de economía circular, dejando en todo caso al margen de la Constitución cláusulas o referencias a posibles modelos de decrecimiento.

D.<sup>a</sup> Pamela Poo Cifuentes coincide en esta visión con D. Fernando López Ramón recordando, en particular, que la naturaleza tiene límites y, precisamente por ello, existen límites al crecimiento. De ahí que ciertas pautas constitucionales se erijan, a su juicio, en guías claras de lo que podrá desarrollarse después sobre el territorio. En este sentido destaca, por ejemplo, la trascendencia de la constitucionalización del principio de no regresión ambiental. D. Fernando López Ramón puntualiza al efecto la comprensión pacíficamente admitida de lo que se entiende por “límites al crecimiento”, en cuanto se plantea desde una perspectiva en realidad demográfica, con todas las dificultades que ello plantea desde una perspectiva de derechos humanos.

- b) Se reflexiona sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y su alcance transversal.
- c) D. Fernando López Ramón precisa, a instancias del público, su propuesta de Estado ecológico y social de derecho. La idea es sumar a las garantías individuales y al tema de los derechos sociales y servicios públicos, en tanto elementos de protección, los nuevos derechos ambientales.

A su juicio implica incluir en la Constitución, para hacerlo realidad, un derecho al medioambiente, si bien concediéndole una acción. No se trata tanto de incluir detalle en el texto constitucional como de posibilitar su desarrollo a través de las reclamaciones ciudadanas y de la aplicación judicial de su contenido.

Por otra parte, resultaría muy oportuno incluir principios de actuación y objetivos vinculantes que alcanzar, proponiendo partir de los que aparecen en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a los que cabría sumar los principios de no regresión ambiental y de transversalidad o integración.

- d) Se sustancia un debate interesante a cuenta de la intervención anterior de D.<sup>a</sup> Pamela Poo y su concepción de los bienes comunes. D. Fernando López Ramón precisa que se trata de una concepción bien explicitada pero meramente económica, que no implica por sí misma un régimen jurídico de protección y defensa. Recuerda al efecto que por calificar a un bien como público en la Constitución no derivan consecuencias, es preciso reconocer ciertos elementos, establecer su régimen, regular y precisar en la Constitución aquello que se considera más adecuado. Se muestra crítico en este sentido con la concepción económica que busca penetrar el mundo jurídico con escaso éxito, en tanto que hay que identificar quién toma las decisiones, quién asigna el régimen de uso y quién recupera el bien en caso de captación del mismo. Todos son elementos que pueden ser precisados y regulados, pero es necesario que el marco constitucional se asiente sobre fundamentos jurídicos sólidos y no sobre conceptos evanescentes que no suponen en sí mismos consecuencias jurídicas claras.

Interviene en sentido similar D.<sup>a</sup> Kerstin Krellenberg para precisar que la pandemia nos ha demostrado la necesidad de adaptación, de rápida y profunda transformación de los sistemas y modelos vigentes, propiciando la participación de todos al efecto.

- e) D.<sup>ª</sup> Kerstin Krellenberg cierra el debate con una breve reflexión sobre la posible constitucionalización del derecho a la ciudad y el movimiento demográfico hacia las zonas urbanas, disertando, en concreto, sobre las tendencias apreciables en Latinoamérica y, en particular, en Chile. Concluye la dificultad de mostrarse claramente a favor o en contra del reconocimiento constitucional del derecho, destacando especialmente la necesidad de articular mecanismos participativos que permitan vislumbrar la ciudad como la solución y no como el enemigo o la causa de la problemática socioambiental existente.
5. En suma, las brillantes intervenciones de los panelistas permiten constatar cómo las indiscutibles consecuencias apreciables en el orden internacional a raíz de la vigencia de un modelo insostenible en muchas de sus vertientes ha venido a suponer un auténtico aldabonazo global, abriendo un debate, a menudo incómodo, sobre la necesidad de afrontar reformas de calado a medio y largo plazo que cuestionen, e incluso sustituyan, varios de los cimientos mismos de nuestras sociedades actuales.

Cabe recordar cómo el derecho ambiental se ha percibido tradicionalmente como limitador de la actividad económica y, por tanto, del desarrollo social. Las nuevas concepciones de la sostenibilidad defienden, en cambio, su contribución activa y decisiva al logro de un desarrollo económico más equilibrado, especializado, respetuoso con el ambiente y promotor de una mayor cohesión social. Su logro implica equilibrar facetas, valores, vertientes y perspectivas, señaladamente, ambiental, económica y social, llamadas tanto a coexistir en mera yuxtaposición como a convivir, retroalimentarse e impulsarse mutuamente.

De ahí el indudable interés del debate para el proceso constitucional chileno, que no solo supone un alto en el camino para reflexionar acerca de cómo se quiere articular la arquitectura del futuro sino que, además, desde la perspectiva concreta de la sustentabilidad, tiene mucho que aportar dado que es precisamente en el ámbito del derecho constitucional donde más se han desarrollado los instrumentos, mecanismos y garantías que permiten ponderar derechos en conflicto, valorando las circunstancias casuísticas a la luz de los derechos constitucionalizados para decidir cuál debe ceder y ser objeto de limitación en cada caso.

6. El cierre de la mesa corre a cargo del moderador de la mesa, que enfatiza el importante desafío abordado durante la sesión, confiando en que el debate sustanciado y las conclusiones alcanzadas puedan servir para iluminar a los constituyentes chilenos en su redacción de un texto constitucional de la más alta calidad.

## 2.2. DERECHOS VINCULADOS AL DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE<sup>4</sup>

### INAUGURACIÓN



#### Sebastián Álvarez

Diputado. Miembro de las Comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Recursos Hídricos y Desertificación; Emergencia, Desastres y Bomberos de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile

La problemática medioambiental no es reciente, pero su conocimiento ha ido en aumento también por el cambio en las formas de relacionarnos y el acceso a la información que cada día es más transversal, lo que permite visibilizar las fuertes tensiones sociales en los territorios y el cómo están afectando a la calidad de vida de las personas.

El cambio climático, la mala utilización de los recursos naturales, el impacto en la calidad del aire, la contaminación individual y empresarial, la creciente escasez hídrica y la posibilidad de enfermedades, entre otros, son elementos que nos deben conducir a la construcción de una política sustentable y que vea en la preservación medioambiental una posibilidad de desarrollo para potenciar los Estados y así mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Haciendo un resumido desglose de parte de la institucionalidad chilena en esta materia y en consideración de la amplia situación medioambiental que considera el sin fin de particularidades locales en el país, me quiero remitir en esta intervención a mencionar cuatro elementos centrales para la situación de Chile y sus instituciones: primero, lo que converge al avance en su política energética; segundo, los problemas relacionados con el aumento de la escasez hídrica y la correcta utilización del agua; tercero, visibilizar la conflictividad social producto de las "zonas de sacrificio"; y cuarto, las implicaciones de la contaminación en el aire.

4. Vídeo de la sesión: [https://youtu.be/kFch3\\_iSEow](https://youtu.be/kFch3_iSEow)

Visibilizar estos cuatro elementos puede ser clave para orientar la discusión sobre los derechos para construir una política sustentable en el contexto de la Convención Constituyente y la discusión pública nacional.

## 1. Política energética

- ▶ En lo referente a materia energética, Chile ha dispuesto una política renovable que ha sido más bien efectiva, proyectando una visión de futuro con metas que se han ido superando transversal e indefinidamente con los Gobiernos de turno, con un plan orientado a 2050. Existe una participación en distintos espacios de diálogo con objetivos para avanzar hacia un proceso de transición energética que se ve reflejado en la incorporación de centrales renovables frente a la salida cada vez más inminente de las centrales a carbón, entre otros.

## 2. Recursos hídricos y manejo del agua

- ▶ En cuanto a la situación hídrica, pese a que logramos por primera vez consolidar una institución capaz de entender la importancia real del uso y protección del agua —la Subsecretaría de Recursos Hídricos—, la situación general es mucho más desfavorable.



© GraphicAlbrain

El cambio climático, la mala utilización de los recursos naturales, el impacto en la calidad del aire, la contaminación individual y empresarial, la creciente escasez hídrica y la posibilidad de enfermedades, entre otros, son elementos que nos deben conducir a la construcción de una política sustentable y que vea en la preservación medioambiental una posibilidad de desarrollo para potenciar los Estados y así mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

- ▶ En Chile se está viviendo la década más seca de los últimos mil años, lo que supone un déficit en las precipitaciones correspondiente a un 30% desde el año 2010. Si bien Chile cuenta con un uso de eficiencia superior al promedio de América Latina (60%, en contra de un 30%-35% como promedio), en materia de sustentabilidad presentamos problemas severos de gestión del agua, lo que conlleva dificultades sociales en la calidad de la vida de las personas, sobre todo de aquellas que habitan en la ruralidad (muchos no cuentan con agua potable).
- ▶ Es por esto y mucho más que se requiere de un gran acuerdo social para fijar los próximos consensos sobre el entendimiento del agua, desde lo que será el marco regulatorio del ejercicio de su derecho, el papel del Estado y también el de los ciudadanos, esto incluye a aquellos que lo necesitan para su vida cotidiana y para el trabajo.

### 3. Zonas de sacrificio

- ▶ Respecto a las zonas de sacrificio, cabe señalar que la actividad industrial y empresarial debe estar supeditada a normativas medioambientales claras y que se respeten, con sanciones que realmente consideren el daño causado al entorno social y a las familias que se ven afectadas. En el país existen cinco zonas de sacrificio donde la situación medioambiental es catastrófica, sin considerar el sin fin de casos locales con otro tipo de contaminantes.
- ▶ El punto de las zonas de sacrificio lo comento como una forma de recordar la degradación que puede existir si el Estado y las autoridades se olvidan de este principio fundamental, dado que su incumplimiento conlleva un deterioro importante en la dignidad de las personas que habitan el espacio donde se generan estos puntos muertos.

### 4. Contaminación del aire (atmosférica)

- ▶ Y como último elemento, respecto a la contaminación del aire, su efecto es dañino tanto para la vida social como para la vegetación. Esta se produce principalmente por tres factores: el transporte, la industria y la calefacción.
- ▶ Si bien Chile cuenta con indicadores medioambientales que miden la calidad del aire de manera constante, lo que permite entregar algunas medidas reactivas para la contaminación atmosférica

crítica, se deben establecer bases para que la industria y el transporte, incluyendo el público, puedan potenciarse hacia una oferta más limpia.

A modo de cierre, solo puedo decir que en Chile se inició la posibilidad de abrir una discusión política que será muy importante para el país. **La Convención Constituyente entregará las bases para articular la política medioambiental del futuro. El desafío es abordar la discusión de manera descentralizada, con el propósito de abarcar las dificultades medioambientales que se están viviendo no solo a nivel nacional, sino también desde los espacios locales.** Por último, no está demás señalar que para alcanzar mayor estabilidad y cohesión social, los países deberán alcanzar una visión que sea amigable con su entorno y que aproveche de buena manera, y sobre todo desde el respeto, los recursos naturales de los que estos disponen.



### Joe Cannataci

Catedrático en Política y Derecho Europeo de la Información y Tecnología y director del Departamento de Política y Gobernanza de la Información en la Facultad de Ciencias de los Medios y el Conocimiento, Universidad de Malta. Relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la privacidad

## El derecho al libre desarrollo de la personalidad y los derechos fundamentales relacionados con la información desde una perspectiva europea y de la ONU

Como relator especial de la ONU sobre el derecho a la privacidad, me he esforzado por crear conciencia de que la protección de la privacidad implica más que la protección de datos. Si bien la información personal capta nuestra individualidad como seres humanos, la protección de la vida privada supone más que la privacidad de la información. Una serie de elementos se unen para crear una esfera de actividad humana íntima que merece una protección significativa: la privacidad de una persona y aquellos lugares donde se observa más claramente, como son su vida familiar, su hogar o su correspondencia. Dentro de esta esfera protegida se encuentra la dignidad, la reputación y también el libre desarrollo de la personalidad. Esto se manifiesta en algunos instrumentos jurídicos internacionales, así como en algunas Constituciones y/o jurisprudencias nacionales. De hecho, el derecho al libre



desarrollo de la personalidad está específicamente reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos en virtud del artículo 22<sup>5</sup> y el artículo 29 (1)<sup>6</sup>. Aunque la privacidad es indudablemente un derecho "independiente" en términos de aplicación procesal legal, conceptualmente se puede argumentar que su función principal es la de un derecho habilitante. En otras palabras, la privacidad existe para permitir la existencia del derecho general del individuo a desarrollar libremente su personalidad. En este documento, estableceré la base conceptual de mi posición en la primera sección y también proporcionaré un borrador de disposiciones específicas que deben incorporarse a la Constitución de Chile en la segunda sección de este informe sobre políticas. Debo enfatizar que estas disposiciones no son de carácter exhaustivo y están destinadas a indicar principios legales clave que convergen hacia la protección de la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad a nivel constitucional.

## Sección 1: Trasfondo conceptual

En términos específicos y prácticos, **estos derechos pueden implementarse inspirándose en las mejores prácticas desarrolladas por la Unión Europea a través del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)<sup>7</sup>, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>8</sup> y el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (Convenio 108), incluida su versión modernizada (también conocida como Convenio 108+)<sup>9</sup>. De acuerdo con este marco legislativo, y **para la promoción de un futuro sostenible, equitativo e inclusivo, recomiendo que Chile desarrolle en mayor medida la codificación de los valores fundamentales de respeto a la privacidad y la protección de datos personales a nivel constitucional como derechos humanos fundamentales.** Esto puede lograrse adaptando los conceptos de los artículos 7 y 8 de la Carta de la UE, el artículo 8 del CEDH y el artículo 9 del Convenio 108. Además, la Convención Constitucional debe asegurar que cualquier interferencia en el ejercicio de estos derechos esté prevista por la ley, respete la esencia de los derechos y libertades fundamentales y constituya una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática mediante la adaptación del lenguaje utilizado en el artículo 11 del Convenio 108+. Sin embargo, ha de tenerse en**

5. "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

6. "Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad".

7. Artículo 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar).

8. Artículo 7 (respeto a la vida privada y familiar) y artículo 8 (protección de datos personales).

9. Artículo 9 (derechos del interesado) y artículo 11 (excepciones y restricciones).

cuenta que la práctica jurídica ha evolucionado desde que estos instrumentos se redactaron por primera vez, lo que llevó a una expansión significativa en nuestra comprensión de la privacidad más allá del simple texto, incluyéndose el derecho a la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad. Por lo tanto, el lenguaje de estos documentos tiene que adaptarse y modernizarse en consecuencia. Además, la Constitución también debería estipular específicamente una obligación clara del Estado de proteger a las personas frente a la infracción de sus derechos por parte de entidades privadas.

No se puede sobrestimar la importancia de proteger estos derechos a nivel constitucional. En términos de mejores prácticas regulatorias, permite un enfoque independiente de la tecnología para proteger a las personas de las consecuencias dañinas de las nuevas tecnologías, así como del uso indebido de datos personales por parte de instituciones públicas y privadas. Por ejemplo, el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) limita el uso de las decisiones automatizadas en determinadas circunstancias y requiere que se proporcione a los interesados información sobre la existencia de la toma de decisiones automatizada, la lógica involucrada y la importancia y las consecuencias previstas del tratamiento de datos en el individuo<sup>10</sup>. **Si el derecho a la privacidad y la protección de datos están protegidos como derechos humanos fundamentales, en un momento posterior se pueden adoptar regulaciones específicas tecnológicas que obtengan su fuerza de estas disposiciones constitucionales.**

Para que las personas no sufran injerencias en su derecho a la privacidad, su Gobierno debe estar sujeto a los procedimientos regulatorios previstos por la ley de ese Estado, que incluyan medidas cautelares diseñadas para asegurar que la vigilancia no pueda iniciarse hasta que, o a menos que, se demuestre a una autoridad independiente y competente que esta vigilancia es legal, necesaria y proporcionada en relación con el objetivo que se persigue, "con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática" (DUDH, art. 29 [2]). Por lo tanto, recomiendo que la Constitución de Chile incluya disposiciones que ordenen el establecimiento de una autoridad



La Constitución también debería estipular específicamente una obligación clara del Estado de proteger a las personas frente a la infracción de sus derechos por parte de entidades privadas.

10. Artículos 13, 14 y 22 del RGPD.

independiente y competente que tenga funciones de supervisión exigibles y que cuente con los recursos adecuados. Esta autoridad independiente será responsable de la supervisión *ex ante* y *ex post* de todas las medidas de vigilancia adoptadas tanto por los organismos encargados de hacer cumplir la ley como por los servicios de inteligencia.

## Sección 2: Propuesta de disposiciones legales para la reforma y ampliación de la Constitución de Chile

La siguiente propuesta adopta un enfoque holístico de los derechos relacionados con la información:

1. Todo ciudadano y toda persona física residente en Chile tiene derecho a que se respeten los valores supremos de la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad humana, la justicia y el pluralismo político, lo que también estará asegurado por:
  - a) El derecho a la vida privada y familiar, que incluye:
    1. En el sentido de vida privada, el derecho a desarrollar y mantener relaciones con otras personas y el mundo exterior. La vida sexual de una persona forma parte de su vida privada, de la que constituye un aspecto importante. La vida privada garantiza, así, un ámbito en el que la persona puede establecer relaciones de diversa índole, incluidas las sexuales y, por tanto, la opción de afirmar y asumir la propia identidad sexual.
    2. En el sentido de vida familiar, las relaciones que surgen del matrimonio o la convivencia entre un padre/madre y su hijo/a o cualquier otro vínculo sustancialmente indistinguible de los creados por la familia tradicional independientemente de la existencia de lazos de sangre.
    3. Autodeterminación informativa, que es el derecho de toda persona física a optar por comunicar o no comunicar información sobre sí misma, excepto cuando el requisito de dicha información esté razonablemente previsto por la ley.
    4. El derecho de toda persona física y la obligación de todos los responsables del tratamiento de datos (incluidos todos los organismos públicos, personas jurídicas y físicas) de garantizar que los datos personales solo se recojan, traten y conserven de manera segura para un propósito público, legítimo y especificado para un periodo de tiempo justificable. La persona física

también tendrá derecho a que se le notifique la recogida y existencia de dichos datos personales y a acceder, exigir la rectificación y, en su caso, la supresión de todos esos datos personales. La ley establecerá las salvaguardias adecuadas para la protección de tales derechos, de manera que se entenderá por datos personales cualquier información que pueda vincularse a una persona identificada o identificable.

5. El derecho de toda persona física a no ser objeto de vigilancia tanto en el espacio físico como en el virtual, excepto cuando dicha vigilancia la lleven a cabo las autoridades competentes cuando una persona esté bajo sospecha de haber cometido, o esté a punto de cometer, un delito determinado, o para la detección y prevención del delito en un espacio físico y público, siempre que dicha vigilancia no resulte excesiva y desproporcionada en una sociedad libre y democrática.
  6. El derecho de toda persona física a que no exista injerencia en la comunicación privada de cualquier forma o con cualquier propósito, ya sea por escrito, por medios orales, electrónicos o de cualquier otro tipo.
  7. El derecho de toda persona física a disponer libremente de sí misma, salvo que con ello infrinja los derechos y libertades ajenos o de orden público.
- b) El derecho a la libertad de expresión, que incluye:
1. Libertad de expresión de pensamientos, opiniones o creencias, y libertad de creación de todo tipo, por medio de la palabra, por escrito, en imágenes, mediante sonidos u otros medios de comunicación en espacios públicos y privados, independientemente de que se produzca dicha expresión o recepción de ideas en un espacio físico o virtual.
  2. La prohibición de toda censura de cualquier forma de publicación.
  3. Libertad por ausencia de interferencia en el acceso de los ciudadanos a los datos y su recepción o transmisión por medios electrónicos (con cable o inalámbricos), independientemente de que el Estado o cualquier persona física o jurídica intente tal interferencia y de que dicha interferencia sea física, electrónica o económica.
  4. La creación libre de publicaciones por cualquier medio.

5. La prohibición de suprimir cualquier publicación.
  6. La obligación de los medios de comunicación de hacer pública su fuente de financiación, obligación que establecerá la ley.
  7. La disposición legal según la cual la libertad de expresión no deberá atentar contra el derecho a la personalidad, incluidos el derecho a la dignidad, al honor, a la privacidad de una persona y el derecho a la propia imagen.
  8. La disposición legal según la cual quede prohibida cualquier instigación al odio nacional, racial, de clase o religioso, y cualquier incitación a la discriminación o violencia pública, así como cualquier conducta obscena contraria a la moralidad.
  9. La disposición legal según la cual la libertad de expresión no deberá atentar contra los derechos de propiedad intelectual, cuya regulación también estará prevista por la ley.
- c) El derecho al libre acceso a la información pública, lo que implica que:
1. No se restringirá el derecho de acceso de una persona a cualquier información de interés público en poder de un organismo público.
  2. Todos los organismos públicos estarán obligados a proporcionar información oportuna y correcta a los ciudadanos sobre asuntos públicos y asuntos de interés personal.
  3. Los medios de comunicación públicos y privados estarán obligados a proporcionar información correcta al ser origen de cualesquiera servicios de noticias y actualidad y, en general, de cualesquiera obras de no ficción.
  4. Los servicios públicos de radio y televisión serán independientes. Deben garantizar a cualquier grupo social y político el ejercicio del derecho a una porción equitativa del tiempo de transmisión. La organización de estos servicios y el control parlamentario de su actividad estarán previstos por la ley.
2. Nada de lo que contenga una ley, o de lo que se haga en virtud de ella, se considerará incompatible con el apartado 1 de este artículo, o contrario a él, en la medida en que la ley en cuestión establezca que es

razonablemente necesario en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la decencia o la salud pública, salvo en la medida en que se demuestre que dicha disposición o, en su caso, lo que se efectúe bajo su autoridad, no resulta necesario ni proporcionado para una sociedad democrática.

3. Cuando la policía u otras autoridades competentes se incauten de cualquier equipo electrónico o de otro tipo utilizado para la publicación y/o con cualquier otro fin destinado a la publicación, bajo sospecha razonable de que es el medio por el cual se ha cometido un delito, deberán, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la incautación, dar parte de dicho material ante el tribunal competente, y si el tribunal no está convencido de que existan indicios razonables de la comisión de tal delito, dicho equipo o material se devolverá a la persona de quien fue incautado en un plazo de cuarenta y ocho tras la incautación.

**Nota final:** de acuerdo con estas recomendaciones de privacidad y protección de datos, insto a Chile, desde mi visión como relator especial de la ONU sobre el derecho a la privacidad, a firmar y ratificar el Convenio 108+ del Consejo de Europa sobre protección de datos, utilizando el protocolo que modificó el Convenio (CETS223), y a implementar estos principios a través del derecho positivo. Invito a Chile a que también incorpore, si es posible, las salvaguardas y los recursos que se encuentran en el RGPD, pero que no son obligatorios según el Convenio 108+. Como paso intermedio, Chile podría iniciar trámites para obtener la condición de observador ante el Comité Consultivo (T-PD).



### Miren Sarasibar Iriarte

Profesora titular de Derecho Administrativo,  
Universidad Pública de Navarra, España

## Los retos climático y energético en aras de la sostenibilidad ambiental

### El cambio climático como el mayor problema ambiental

El cambio climático constituye un problema ambiental alarmante e incuestionable. Lo afirma, entre otros, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, que es el máximo órgano científico que estudia esta materia. El exceso de gases contaminantes produce ese calentamiento exagerado, lo cual produce efectos adversos de distinta índole comenzando, por ejemplo, por un aumento del nivel del mar

producido por un proceso de deshielo de los glaciares, un aumento, igualmente, de las precipitaciones, aumento de fenómenos meteorológicos extremos, existencia frecuente de olas de calor, etc.

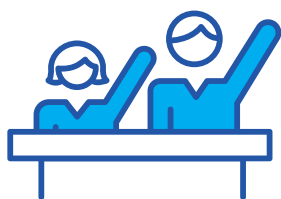
Se trata de un fenómeno global tanto por sus causas como por sus efectos y requiere una respuesta multilateral basada en la colaboración de todos los países. En la actualidad, el cambio climático se considera que es uno de los principales riesgos potenciales para la salud humana en la globalidad del planeta junto con la pobreza y el hambre. Por ello, el ordenamiento jurídico interviene para controlar y reducir esas cuotas de contaminación tan altas y así disminuir las consecuencias tan graves del cambio climático y mejorar de esa manera la salud humana.

#### Necesaria aplicación del principio de integración ambiental

Me parece **necesaria la aplicación del principio de integración ambiental en la política del cambio climático, ya que de lo que se trata es de que además de existir una normativa específica que regule las medidas para luchar contra el cambio climático se incluyan medidas de mitigación y adaptación en el resto de las políticas sectoriales** (bosques, costas, vivienda, urbanismo, etc.). De esa forma, se produce una regulación completa de lucha contra el cambio climático, porque de lo contrario estaremos ante una política parcial y sesgada y, en consecuencia, limitada. Con esta visión transversal, se consigue una adecuada política ambiental.

#### Medidas de mitigación y adaptación

Se trata de un binomio en el que los dos elementos, adaptación y mitigación, están íntimamente relacionados, de tal manera que constituyen los pilares esenciales de la lucha global contra el cambio climático. La política de mitigación está más dirigida a limitar la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera, mediante la reducción de dichos gases o mejorando los sumideros. Sin embargo, con la política de adaptación se quiere conseguir minimizar los riesgos, la vulnerabilidad y los impactos derivados del cambio climático, y al mismo tiempo rentabilizar las nuevas condiciones que ha creado.



En la actualidad, el cambio climático se considera que es uno de los principales riesgos potenciales para la salud humana en la globalidad del planeta junto con la pobreza y el hambre.

Asimismo, las acciones de mitigación requieren una respuesta conjunta y coordinada a nivel global, sin embargo, las de adaptación deben adoptarse a nivel nacional o incluso local, ya que los impactos del cambio climático son específicos de cada espacio físico y las medidas, en consecuencia, también deben ser de tal índole.

La adaptación al cambio climático es fundamental y consiste, por ejemplo, en mejorar las infraestructuras existentes para reforzar sus medios de resistencia a los posibles cambios que se puedan producir, invertir las tendencias que ocasionan un aumento de la vulnerabilidad, protegiendo especialmente las zonas más proclives a las inundaciones y zonas costeras y mejorar la concienciación de la sociedad y su preparación para anticipar y prevenir futuros comportamientos y reacciones ante ciertas situaciones.

Parece lógico que se intente conseguir el resultado de mitigación del cambio climático con elementos que tenemos a nuestra disposición, como es el caso de las energías renovables y los recursos naturales. Y desde luego, con más razón en los países en vías de desarrollo, donde no se pueden plantear esa clase de medidas que implican un grado de desarrollo mayor. Para ello es fundamental, además de una lógica protección y conservación de nuestros bosques, una conservación de las reservas de carbono existentes y la utilización de productos biológicos producidos mediante la utilización de técnicas sostenibles, como el uso de la madera en lugar de productos de la construcción con fuerte intensidad energética, el uso de la biomasa en sustitución de los combustibles fósiles y la apuesta decidida por la implantación de las energías renovables.

Es necesario que la normativa específica que regule el cambio climático, así como la normativa sectorial en la que se incluyan medidas contra el mismo, haga referencia a la especial vulnerabilidad de colectivos como el de los discapacitados o el de las mujeres, por ejemplo. En el caso de las mujeres, y especialmente en los países en vías de desarrollo, es debido a la pobreza, a la dependencia directa de los recursos naturales, a su papel tradicional respecto de las cargas domésticas. **En las migraciones climáticas, el 80% de las refugiadas climáticas son mujeres (perjudicadas por temperaturas extremas y desastres naturales), a lo que se une los problemas añadidos de la discriminación en la sociedad de acogida y el riesgo de sufrir violencia sexual.** En relación con la pobreza energética (energía más barata y contaminante), los estudios demuestran que los hogares sostenidos por mujeres están más afectados (cortes de luz, servicios inadecuados). **Es necesaria la incorporación del enfoque de género en las medidas previstas en la política de cambio climático (directrices sensibles al género, información desagregada por sexo y evaluación del impacto según género), así como una participación efectiva en los órganos de poder.**



**En el caso de las personas con discapacidad**, el impacto negativo del cambio climático es más acusado ya que los efectos son más perjudiciales y se altera la disponibilidad de los servicios de salud y su acceso a ellos (peor en zonas rurales, barreras arquitectónicas en desalojos y derrumbes, impedimento a refugios, las informaciones en situación de alerta no son accesibles). Por lo que **es necesario también que se incluyan medidas específicas para este colectivo vulnerable, tales como el aumento de la concienciación y sensibilización de la sociedad ante este colectivo, cooperación internacional en relación con la movilidad de recursos para apoyar el enfoque inclusivo de la discapacidad (adecuación de espacios), medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, especialmente en atención particular a los efectos adversos y severos a los discapacitados** (p. ej., transporte colectivo accesible). Asimismo, es importante que se les haga partícipes en los procesos de elaboración de la normativa sobre cambio climático incluso con la posibilidad de creación de un grupo específico en negociaciones sobre el clima.

#### Normativa española sobre cambio climático

Partiendo del reconocimiento constitucional en el artículo 45 del derecho a un medioambiente adecuado y de las competencias estatal y autonómica para dictar y desarrollar normativa sobre medioambiente, **en España, haciendo uso de esas competencias, el Estado ha dictado la Ley de Cambio Climático y Transición Energética** (aprobada el 13 de mayo de 2021), que establece dos metas claras en cuanto al logro de compromisos en relación con el cambio climático que son 2030 y 2050, con el resultado final de conseguir una total descarbonización. Para 2030, la meta es reducir las emisiones de GEI en al menos un 20% con respecto a 1990; generar el 70% de la electricidad con renovables; asegurar que al menos el 35% del consumo final de energía proviene de renovables; y mejorar la eficiencia energética en al menos un 35%. En 2050, y en línea con la estrategia de descarbonización de la Unión Europea, las emisiones de GEI deberán reducirse al menos un 90% con respecto a 1990 y el sistema eléctrico deberá ser ya 100% renovable.



Es necesario que la normativa específica que regule el cambio climático, así como la normativa sectorial en la que se incluyan medidas contra el mismo, haga referencia a la especial vulnerabilidad de colectivos como el de los discapacitados o el de las mujeres.

**La ley da un impulso decidido a las energías renovables y da un mandato al Gobierno para desarrollar nuevos marcos retributivos para la generación renovable.**

Recoge que la aplicación de nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil deberá estar debidamente justificada por motivos de interés social, económico o atendiendo a la inexistencia de alternativas tecnológicas. En cuanto a la desinversión en productos energéticos de origen fósil, la ley establece que en el plazo de dos años desde su entrada en vigor se elabore un estudio del Estado de la situación y una propuesta de calendario para que la Administración General del Estado y los organismos y entidades que conforman el sector público estatal se desprendan de participaciones o instrumentos financieros de empresas o entidades cuya actividad mercantil esté relacionada con la extracción, refinado o procesado de productos energéticos de origen fósil. Asimismo, prevé el fomento de combustibles alternativos, como el gas renovable, el biometano y el hidrógeno y, en el caso del transporte aéreo, de biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico, que deberán cumplir con los criterios de sostenibilidad definidos por la normativa europea. En España, el transporte es el responsable de más del 26% de las emisiones causantes del cambio climático, y del 42,1% de las de óxidos de nitrógeno, que tienen un efecto muy pernicioso para la salud.

Con el objetivo de avanzar hacia sistemas de movilidad más eficientes, seguros y respetuosos con la salud y el medioambiente, la ley establece que se va a trabajar para alcanzar un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub> en 2050. Insta a los municipios de más de 50.000 habitantes a fomentar la introducción de medidas de lucha contra el cambio climático, entre otras, la creación de zonas de bajas emisiones no más tarde de 2023. Además, fomenta la puesta en marcha de medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, la mejora y uso de la red de transporte público y su progresiva electrificación. Para facilitar el despliegue de los nuevos vehículos limpios, las grandes instalaciones de suministro de combustibles y carburantes a vehículos deberán contar con al menos una infraestructura de recarga eléctrica.

Asimismo, en virtud de las competencias de desarrollo de las comunidades autónomas, cabe hacer referencia a las leyes que han dictado sobre la materia, como el caso de Andalucía, islas Baleares, Cataluña y los anteproyectos de ley de Navarra y País Vasco, continuando con las previsiones y objetivos marcados por la ley estatal. Todas las administraciones, del nivel territorial que sea, deberán impulsar una política climática y energética sostenible, protectora con el medioambiente, y para ello serán decisivas las medidas administrativas de fomento que tengan tal fin y ayuden a los particulares y empresas a conseguir dicha sostenibilidad.



### Pablo Badenier Martínez

Biólogo marino de la Universidad de Valparaíso, licenciado en Ciencias de la Facultad de Ciencias del Mar de la misma casa de estudios y magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Ex ministro del Medio Ambiente de Chile

## Políticas públicas al servicio de la sustentabilidad. El caso de la Ley Marco de Cambio Climático

### Introducción

El año 2015 será recordado en la historia como el año en el cual se produjo un punto de inflexión a nivel mundial en pro de políticas ambientales integrales y de un incremento considerable de mayores niveles de conciencia ambiental de la ciudadanía en general. El inicio de nuevas políticas públicas al servicio de la sustentabilidad.

En efecto, en 2015 cristalizaron varias discusiones mundiales, trabajadas durante muchos años, para finalmente aprobar los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible, que deberán guiar hasta el año 2030 las acciones de los países miembros de Naciones Unidas para tener un planeta más sustentable, y se aprobó por aclamación el denominado Acuerdo de París para combatir decididamente el cambio climático. No es casual que también en dicho año se diera a conocer la encíclica papal "Laudato Sí", única en su tipo y de grandes proyecciones de diálogo desde el mundo católico para entender la relación con nuestro entorno.

En dicho contexto mundial, Chile no fue un espectador pasivo, sino que optó por tener un papel protagónico para estar a tono con este nuevo ordenamiento, pero sin dejar de lado sus desafíos nacionales.

Cabe hacer presente aquí, resumidamente y seleccionando arbitrariamente algunas características de estas nuevas políticas públicas en el ejemplo de la Ley Marco de Cambio Climático que se tramita en nuestro país, y que se constituye en un desafío que permitirá incluir al sector científico-académico en la toma de decisiones, al involucramiento de sectores económicos específicos significativos en cuanto a sus emisiones o vulneraciones a los efectos del cambio climático e involucrará recursos económicos públicos para su implementación.

## Ley de Cambio Climático, una última oportunidad

**La Ley Marco de Cambio Climático** es el primer y único proyecto de ley de contenido ambiental que ha sido iniciativa del Gobierno. Hoy se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado y con una discusión en particular pronta a iniciarse. **Se trata de una ley clave, que establecerá los principales lineamientos para alcanzar la neutralidad de carbono a la que se comprometió Chile para 2050, así como las medidas de adaptación frente a la emergencia climática.**

La COP25, el consenso de la comunidad científica y la posibilidad de situarse en el lado “políticamente correcto” en la promoción de políticas que ayuden a mitigar los efectos del cambio climático llevaron a que el Ejecutivo acertara con relevar esta temática.

Hoy se repite con entusiasmo que Chile necesita una Ley de Cambio Climático, no obstante, no se repara en que no basta cualquier ley, sino una que fortalezca el papel del Estado y la gobernanza climática, que entregue un financiamiento robusto a las acciones en esta materia y que destaque la función de la ciencia y del Ministerio del Medio Ambiente.

Si se analizan las partes fundamentales del proyecto de ley, podemos distinguir elementos constitutivos que dan estructura a la idea legislativa, a saber: primero, su relación con la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) como compromiso de acción climática ante las Naciones Unidas en el marco del Acuerdo de París; segundo, la gobernanza como elemento central de objetivos a largo plazo (el mensaje del proyecto de ley señala que “se hace imprescindible contar con una ley marco que regule la institucionalidad del cambio climático y los instrumentos que permitan hacer la gestión del mismo”); y tercero, el financiamiento o estrategia financiera para el cambio climático.

## Instrumentos para la gestión del cambio climático

La Estrategia Climática de Largo Plazo, principal instrumento de gestión del proyecto, se desarrolla para dar continuidad a las políticas climáticas, cuya naturaleza y propósito debe trascender a cualquier periodo de cuatro años de Gobierno. Considera un presupuesto de emisiones del país para el periodo 2030-2050, esperando que se cumplan los presupuestos de emisiones por sectores productivos. Del mismo modo, la referida estrategia contiene los mecanismos de integración entre las políticas nacionales, sectoriales y regionales considerando las sinergias entre adaptación y mitigación.

Si bien el objetivo de esta estrategia es cumplir el loable propósito de ser un país carbono neutral en el año 2050, nada asegura su cumplimiento. Si los planes de mitigación de los sectores productivos con más emisiones (energía, transporte, minería, agricultura, obras públicas y vivienda) son elaborados por los respectivos ministerios sectoriales, existen escasos incentivos para elaborar planes de mitigación ambiciosos y exigentes.

Por el lado de la adaptación, de mayor urgencia por la vulnerabilidad de Chile frente al cambio climático, la lógica es similar, pero sin metas. Los propios ministerios sectoriales elaborarán los planes de adaptación para sus respectivas actividades productivas vulnerables al cambio climático, por lo tanto, es dable esperar que poco de lo que se proponga restringirá o regulará a estas actividades productivas por la inexistencia de incentivos adecuados y de lógica institucional.

Es de esperar que los diversos planes de mitigación y adaptación sean elaborados por el Ministerio del Medio Ambiente, que estén asociados a un plazo en su diseño e implementación y que se sometan a Evaluación Ambiental Estratégica para su debido diseño. Este es un buen instrumento que contiene la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, del cual no hay mención alguna en el proyecto de ley y que ha sido subutilizado.



Hoy se repite con entusiasmo que Chile necesita una Ley de Cambio Climático, no obstante, no se repara en que no basta cualquier ley, sino una que fortalezca el papel del Estado y la gobernanza climática, que entregue un financiamiento robusto a las acciones en esta materia y que destaque la función de la ciencia y del Ministerio del Medio Ambiente.

Otro instrumento de interés que se propone es la dictación de una norma de emisión que establezca un máximo de gases de efecto invernadero que pueda emitir una fuente. Sin embargo, se acompaña de una innovación peculiar: para el cumplimiento de la norma de emisión que se dicte, se podrán utilizar certificados que acrediten la reducción de emisiones obtenidas mediante la implementación de proyectos para tal efecto, sujeto a que dichas reducciones o absorciones sean adicionales y medibles.

Lo anterior es distinto a lo legislado recientemente con la reforma tributaria, que profundizó el impuesto verde a una mayor cantidad de fuentes y contempla un mecanismo de compensaciones. Un impuesto es un incentivo para reducir emisiones, no para cumplir una norma de emisión. Relevante sería que el proyecto de ley aborde la poca cuantía del actual impuesto para que este mueva la aguja. De hecho, a comienzos de septiembre, la OCDE, en su informe *Reformas de política fiscal 2020*, consideró una "prioridad central" acelerar las reformas de impuestos ambientales, no solo para financiar la recuperación económica poscrisis, sino para impulsar el cambio hacia una economía baja en carbono.

### Gobernanza para el cambio climático

**La conducción de una política climática de Estado requiere de la concurrencia de variados actores públicos y privados con las facultades suficientes. Es clave, entonces, la llamada gobernanza climática.** A las facultades existentes en el Ministerio del Medio Ambiente, los ministerios sectoriales y el Consejo de Ministros para la Sostenibilidad, parece aconsejable agregar un Consejo Científico especializado para el seguimiento de los instrumentos que crea la ley, así como una evaluación periódica del desempeño de Chile con sus compromisos internacionales en la NDC. Se requiere una gobernanza superior, mucho más robusta, de seguimiento y evaluación y con todas las herramientas necesarias. No un ente meramente asesor, con sesiones trimestrales, *ad honorem* y sin atribuciones.

La importancia de la gobernanza del cambio climático es tal que no se puede dejar de pensar en un símil con el recientemente creado Consejo Fiscal Autónomo (CFA), que es un organismo autónomo, creado por ley, de carácter técnico y consultivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que se relaciona con el presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. ¿Por qué no pensar en un organismo similar al CFA, que monitorea, evalúa y asesora al más alto nivel las políticas fiscales y financieras de Chile, pero esta vez para las políticas climáticas?

**Esta gobernanza debe incluir además a los distintos sectores del país, a las regiones y las comunas. La forma en que se expresa el cambio climático, con impactos distintos dependiendo de la ubicación geográfica de nuestras ciudades, requiere una participación activa de estas, así como un fuerte énfasis en el seguimiento y evaluación a nivel territorial de los múltiples planes de mitigación y adaptación que propone el proyecto de ley.**

#### Estrategia financiera para el cambio climático

Sin recursos, las leyes y políticas públicas se quedan en el papel. Y esto es particularmente cierto en las políticas ambientales, donde existe experiencia en marcos normativos con buenas ideas, pero sin financiamiento. **Por eso, para acometer una política pública de envergadura y continua en el tiempo, la estrategia financiera debe ser parte explícita de la ley.**

Para lo anterior no basta con un informe financiero que acompañe a un proyecto de ley. De hecho, en el caso de la Ley de Cambio Climático este informe reconoce un gasto en régimen de 3.404 millones de dólares anuales, pero destinado solo para la elaboración de instrumentos, y no para la ejecución y seguimiento de las medidas propuestas en estos. Nuevamente, aparece el riesgo de quedarse en las buenas intenciones.

Lo que se requiere es asegurar por ley que el gasto público que irroga la implementación de planes de adaptación y mitigación, entre otros, estén considerados en la ley de presupuesto, para cada ministerio y servicio con responsabilidades en la materia. Además, se debe incentivar la creación de instrumentos financieros verdes y crear una institucionalidad para captar financiamiento de organismos internacionales. Los bonos verdes soberanos emitidos por Chile son un paso significativo en esta dirección.

El Gobierno se enfrenta a serios cuestionamientos por su decisión de no firmar el Acuerdo de Escazú, comunicada casi al mismo tiempo que el presidente insiste ante la Asamblea General de la ONU en el compromiso de Chile por la acción climática y el multilateralismo. La Ley de Cambio Climático es quizás la última oportunidad de mostrar que no se trata solo de retórica. Con todo, esto requiere establecer instrumentos de gestión claros, medibles y con financiamiento propio, y una gobernanza que incluya a la ciencia y los territorios. Como dice el dicho en inglés: "Poner el dinero donde se ponen las palabras". El mayor riesgo es quedarnos nuevamente en el papel.



## Francisco Agüero Vargas

Abogado, Universidad de Chile. Profesor asistente, Departamento de Derecho Económico y director del Centro de Regulación y Competencia (RegCom), Facultad de Derecho, Universidad de Chile

### Una Constitución contra los abusos

#### Introducción

No es fácil identificar qué modelo económico se quiere plasmar en la Constitución que comienza a fraguarse. Podríamos agregarle adjetivos que la rotularan. Esas nociones o "apellidos" son importantes, tal como lo pueden ser los modelos de países a los que aspiramos. Algunos dicen Nueva Zelanda, otros dicen Finlandia, o Suiza. En la primera sesión de la comisión que estudió la Constitución de 1980, en septiembre de 1973, se citó a Alemania. Son utopías, los "no lugares" que mencionaba Tomás Moro. Pero creo que no podemos aspirar a llegar a un no lugar sino a convivir, mirando nuestra realidad, nuestra historia, nuestra tradición e instituciones con un diseño de reglas del juego institucional y mandatos de protección de derechos, esencialmente.

La actual Constitución, se dice, es la Constitución de la subsidiariedad. La neoliberal. Pero se olvida que es una Constitución que también incorpora la solidaridad como principio de distribución desde hace exactamente 30 años. O que permite y permitió un Estado empresario en la innovación y desarrollo de nuevos bienes o servicios.

Propongo una mirada diversa al debate constitucional, y que alude específicamente al modelo económico: es una mirada desde el abuso, su represión y la protección de las minorías que pueden ser abusadas/subyugadas. Y lo podemos hacer desde el modelo económico. También, desde los países a los que se aspira llegar/copiar/ir.

En las siguientes líneas propongo una mirada para nuestro modelo de desarrollo; un modelo "antiabusos", tanto públicos como privados.

Es una mirada, además, hecha mirando a los ojos del "estallido". Porque una de las cosas que originó las protestas de 2019 fue la reacción a un alza de precios, pero no de una empresa privada sin control



público, sino de una actividad de un servicio altamente regulado, como es el transporte urbano de pasajeros. La paradoja es que, frente a los variados carteles que ha habido en el transporte de pasajeros, y que han sido descubiertos, la reacción no ha sido equivalente. Parece que indigna más el abuso tolerado por el Estado que el abuso “puro” de un grupo de particulares atomizados (como los gremios de médicos). Aunque indigna también (memes incluidos) cuando un empresario identificable impide el uso de una playa en un lago ubicado en su propiedad. Por abuso entendemos que no es solo la utilización legítima del poder (sea público o privado), sino su ejercicio desproporcionado o desviado. El poder, o se ha ganado democráticamente, o se ha ganado por medio de la competencia y eficiencia en el mercado.

## El modelo económico en la Constitución de 1925

No soy un experto en historia constitucional, pero sí me he dedicado a los problemas de competencia y regulación de mercados durante veinte años. Es decir, el problema del control del abuso o su prevención en materia económica.

Por una reciente investigación, estuve revisando la discusión de la Constitución de 1925. Pues bien, en esa discusión constitucional se buscó promover —no en 1980, ni por un *Chicago boy*, sino por un constituyente que era profesor de Economía y Derecho Constitucional en Concepción— una norma que buscó impedir, por una parte, que los particulares abusaran de su poder monopólico, y, por otra parte, de una norma que limitara la posibilidad de que el Estado otorgara privilegios —que no es otra cosa que una “ley privada”, para una persona— sobre actividades económicas. Ambas ideas fracasaron, se dijo, porque eran limitaciones que se le pondrían al legislador o restricciones a la propiedad que no parecía necesario incluirlas en la Constitución.

Otro tema pendiente de esa Constitución, que lo previó pero que nunca se implementó, fue el control judicial de la actividad estatal. El llamado contencioso administrativo. El control efectivo del ejercicio de las potestades públicas (donde potestad es poder). Varias explicaciones dan cuenta de por qué esto no ocurrió hasta, tímidamente, 1967.

Pasemos ahora a los años previos al Golpe de 1973. Ahí el temor era al poder del Leviatán. A la intervención del Estado, a que no se respetara la libertad de prensa, el derecho y la libertad de asociación, que se impidiera, curiosamente, el papel que tenían los grupos intermedios frente a un Estado omnímodo. Fue el Estatuto de Garantías, pero este no fue suficiente. Es decir, se quiso poner restricciones a que fuera el Estado el que afectara a las personas y sus formas de agruparse.

La imposibilidad de resolver los conflictos políticos condujo a una crisis política, donde de la revolución de las “empanadas y vino tinto”, como se llamó al Gobierno de la Unidad Popular, pasamos a la “revolución capitalista” de la Constitución de 1980.

### Impedir el abuso privado

En los últimos años (en Chile desde 2009, con motivo de la “colusión de las farmacias”, y en 2011, con motivo del caso La Polar) aparece un fuerte sentimiento popular de castigar los abusos empresariales, sea por infracciones a la libre competencia o por infracciones al derecho del consumidor. También, por situaciones medioambientales, en las llamadas zonas de sacrificio. Incluso indigna una pena irrisoria en situaciones de graves ilícitos económicos (clases de ética). O se moteja la ineficiencia de lo que se comparará con la compensación de algunos miles de pesos de una empresa que fue parte de un cartel.

Luego, en un importante esfuerzo legislativo hecho en el segundo Gobierno de M. Bachelet, se quiso dotar de “dientes” al Servicio Nacional del Consumidor. Tal vez fueron demasiados dientes, que, al someterse al control preventivo de constitucionalidad del Tribunal Constitucional, se quedó con muchas menos atribuciones que las aprobadas en el Congreso.

Es innegable que este sentimiento ha estado presente en las manifestaciones populares, incluso antes del estallido social de octubre de 2019. Hay también una percepción análoga para situaciones de abuso en materia de calidad de la educación universitaria (y cómo los dueños buscaron vías para eludir obligaciones de “no lucrar” de la ley), asignación de recursos escasos (pesquerías) que benefician a “grupos o personas privilegiadas”, etc.

Desde la perspectiva del derecho, se aprecia que las reformas legales de hace más de veinte años comienzan a mostrar frutos, como la detección de carteles, abusos de empresas monopólicas, infracciones masivas a las normas de protección del consumidor, etc.

Esto se podía ver en una imagen que promovía las protestas contra las alzas en el transporte público de octubre de 2019.

Entonces, ¿qué debiera incluir la Constitución a este respecto? Desde luego, debe considerar aspectos de protección eficiente del consumidor en el catálogo de derechos. Parece insólito que la Constitución establezca un diseño vetado para un órgano, como se decidió hace unos años, respecto del SERNAC,

que podía hacer eficiente la tutela de los derechos de los consumidores. O bien que las autoridades reguladoras sectoriales velen por una mayor competencia y por los derechos de los usuarios en la prestación monopólica de los servicios domiciliarios. Es un texto que busca proteger a los particulares, digamos, los que tienen menos poder, más asimétrico, ante quienes tienen más. Es una protección que también puede realizarse por asociaciones de consumidores o grupos de afectados, de manera colectiva, de manera más eficiente y barata que tener que enfrentarse a miles de juicios de poca cuantía.

### Impedir el abuso estatal

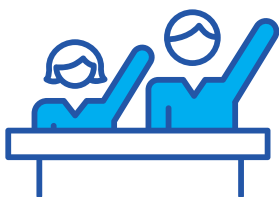
Por otra parte, y pese a nuestro pasado de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, en el pasado reciente hemos conocido diversos abusos de fuerzas policiales. O, también, de la situación de menores que se le encomendó al Estado proteger (el Sename). En esos casos, la reacción fue *contra* el Estado, *contra su* abuso.

Ante esos abusos, podría pensarse que una solución tradicional la cumplen los tribunales. Ya hemos expuesto el déficit que hubo en la materia.

**Se puede pensar en una Contraloría (que ya está en la Constitución), y que es un organismo inédito en el derecho comparado. Pero también en mecanismos de transparencia, accountability, ya incluidos en la norma fundamental.**

Otro elemento destacable, y lo conocen las decenas de miles de cotizantes de Isapres que accionan anualmente contra dichas instituciones, es la posibilidad de ejercer una acción cautelar, como el recurso de protección. Pero, como se ha advertido, esa justicia constitucional y cautelar *ad hoc* no tiene una sistematización. De ahí que sea necesario establecer un mecanismo general de control de la actividad estatal.

Incluso más, el abuso estatal también puede ser realizado por las empresas públicas. Por ejemplo, al no pagar oportunamente a sus proveedores, o infringiendo la legislación de protección del consumidor. O, incluso, compitiendo deslealmente con la pequeña empresa.



¿Qué debiera incluir la Constitución a este respecto?  
Desde luego, debe considerar aspectos de protección eficiente del consumidor en el catálogo de derechos.

Pero también puede haber soluciones “novedosas”, ya conocidas en el derecho comparado, como la creación de un defensor de la ciudadanía o del pueblo, que represente los intereses de las personas ante la Administración. Que dé cuenta de los abusos estatales, la demora en la atención, la falta de respuesta, el desajuste entre la realidad y las normas y las omisiones sistemáticas de los órganos estatales, entre otros.

Son solo algunas ideas en un debate que comienza pero que, realmente, lleva décadas esperando realizarse. Hay desafíos que serán y son colectivos. Ya lo hemos visto con la pandemia. Otro será el cambio climático y la sequía.

## CONCLUSIONES DE LA SESIÓN

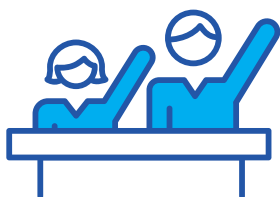


### Blanca Bórquez

Investigadora del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Es preciso celebrar la oportunidad con que se han desarrollado las dos sesiones que han integrado la Mesa V sobre desarrollo y sustentabilidad, del ciclo de webinarios Diálogos Chile-Unión Europea. Ello pues, coincidentemente, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han tenido

También puede haber soluciones “novedosas”, ya conocidas en el derecho comparado, como la creación de un defensor de la ciudadanía o del pueblo, que represente los intereses de las personas ante la Administración. Que dé cuenta de los abusos estatales, la demora en la atención, la falta de respuesta, el desajuste entre la realidad y las normas y las omisiones sistemáticas de los órganos estatales, entre otros.



lugar los pasados días 17 y 22 de mayo los festejos por el Día Mundial de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, así como por el Día Internacional de la Diversidad Biológica, temas que han sido ampliamente abordados durante las últimas reuniones .

En efecto, respecto a los que hemos reflexionado a lo largo de ambas sesiones, cabe pensar cómo el desarrollo sostenible puede llegar a manifestarse o expresarse dentro de una futura Constitución. En definitiva, cómo podrá esta mirada holística que encierra el desarrollo sostenible, en su dimensión económica, social y medioambiental, ser plasmada en el nuevo texto constitucional.

En este sentido, el desafío que tienen los convencionales constituyentes es poder hacerse cargo del proceso de transformación en que nos encontramos y en el cual toma sentido la fórmula promovida por la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible, de Naciones Unidas: que nadie se quede atrás.

Sabemos que nos estamos enfrentando a procesos de transformación y que estos exigen pensar el modo en el que podremos cambiar modelos tradicionales que hoy se muestran ineficientes e insuficientes. En esta mesa en particular, nos hemos detenido a reflexionar sobre dos aspectos. Por un lado, cómo producimos un cambio en el modelo actual de protección de datos para además de promover la inclusión digital de los ciudadanos prevenimos, de algún modo, eventuales violaciones a los derechos humanos. Así pues, cada vez somos más conscientes de que los marcos constitucionales no solo deben preocuparse de la protección del individuo como entidad física, sino que también deben brindar adecuada protección a la información que de él se desprende.

Por otro lado, a lo largo de esta sesión, nos hemos también abocado a reflexionar sobre cómo producimos un cambio en nuestros modelos de producción energética, con el objetivo de avanzar hacia un modelo sostenible. En esta línea, al abrir la sesión, el diputado Sebastián Álvarez Ramírez identificó cuatro elementos centrales hoy en día para Chile y su institucionalidad, los cuales fueron luego destacados por los demás expositores.

Se trata, en primer lugar, de los avances realizados por el país en materia de política energética, que ha significado una transición hacia las energías renovables, con un plan orientado al año 2050. En segundo lugar, cómo vamos a hacer frente a los problemas de escasez hídrica y de manejo del agua, de los recursos hídricos, considerando la crisis que Chile vive desde hace unos años en la materia. En tercer lugar, cómo abordar la crisis social que es producto de las zonas de sacrificio ambiental, así como, en cuarto lugar, enfrentarnos al problema de la contaminación del aire, sus implicaciones y el

manejo de las fuentes de mayor incidencia como son el transporte, la industria y la calefacción mediante el uso de leña, particularmente en la zona sur del país.

El diputado cerró su presentación destacando que serán los convencionales constituyentes quienes habrán de definir, a través del nuevo texto constitucional, las bases de nuestra futura política medioambiental, en la cual —a su parecer— el tema de la descentralización resulta ser un asunto central.

A continuación, el relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la privacidad, Joe Cannataci, compartió importantes reflexiones en torno a un asunto complejo dada la significativa diversidad de tecnologías que hoy conviven. Nos invitó a cuestionarnos el modo en cómo las nuevas tecnologías impactan sobre la sustentabilidad y la sostenibilidad, abocándose en su análisis específicamente sobre aquellas tecnologías que conforman lo que reconocemos hoy como el entorno digital.

Inició su exposición evitando demonizar las nuevas tecnologías pues, evidentemente, estas reportan a las sociedades grandes beneficios en la medida en que su uso se realiza de manera sostenible. Repara en la relación de sinergia que existe entre sostenibilidad y cohesión social y el modo cómo las nuevas tecnologías inciden en el desarrollo de la personalidad.

En efecto, destaca que hoy estamos en presencia de nuevas generaciones que son nativas digitales y que, cada vez más, cada uno de nosotros nos transformamos en ciudadanos digitales. Es esta nueva realidad la que requiere, precisamente, de un paquete de derechos que, estando reconocidos de manera imprescindible en el texto constitucional, hablen o que razonen reconociendo la existencia de los ciudadanos como ciudadanos digitales que viven, o pretenden vivir, en un entorno sostenible, lo que exige avanzar en la maximización de los flujos de transparencia de la información y en la no manipulación de los ciudadanos a través de la información. En este sentido, abogó por el reconocimiento detallado dentro del nuevo marco constitucional de los derechos a la información, la libertad de la información, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la privacidad, entre otros. Estima que un mayor detalle permitirá otorgar una mayor seguridad reduciendo la duda e incertidumbre sobre estas materias.

Otra cuestión que planteó Joe Cannataci, para lo cual quizás no sea necesario esperar a un nuevo texto constitucional, en cuanto puede ser una tarea que puede desde ya abordar el Estado chileno y, en lo que respecta, el Congreso Nacional, es el estudiar que el país forme parte del Convenio 108 del Consejo de Europa, relativo a la protección de las personas con respecto al tratamiento de datos personales.

Considera que adherirse a los principios del derecho internacional de la “nube” —aquellos que regulan el entorno digital— pueden transformar a Chile en un actor más relevante internacionalmente.

A continuación, enfocados ahora en los retos que afrontamos en materia de cambio climático y energético, la profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra, España, Miren Sarasibar, expresó la idea de que es fundamental que ambos temas sean tratados jurídicamente, pues es la intervención del derecho la que permite la sostenibilidad en el cambio climático. Al efecto, propuso en concreto, entre otras, la adopción de medidas encaminadas a la mitigación y adaptación, la implantación de las energías renovables, la conservación de los bosques, la descarbonización, la producción sostenible y el uso de la biomasa.

Una cuestión que cabe destacar de su presentación es el énfasis que pone sobre el modo en cómo vamos a tratar y relevar a los colectivos más vulnerables de la población frente al cambio climático. Cuestión no menor si se considera que en nuestro país se encuentran especialmente expuestos a este fenómeno las mujeres o las personas en situación de discapacidad, como también nuestros pueblos originarios, atendido el impacto que el desarrollo no sustentable ha tenido sobre ellos. Para la académica es importante que el reconocimiento de estos grupos quede plasmado en una nueva Constitución.

En este sentido, sugiere seguir la línea tradicional de reconocer en el nuevo texto constitucional el derecho de toda persona a un medioambiente adecuado y, además, el deber del Estado de preservarlo proveyendo de medidas de reclamo y sanción frente al incumplimiento. Promueve, también, la consideración de un principio de transversalidad o integración ambiental que permita un trabajo coordinado y evite que áreas u organismos que debieran confluír en la toma de decisiones en este marco trabajen de manera independiente e inconexa. Igualmente, propone la consideración de un principio de igualdad medioambiental, que permita dar identidad a los colectivos vulnerables y el reconocimiento de las competencias medioambientales que, en la línea de los que plantearon todos los expositores durante la sesión, promueva la descentralización reconociendo la importancia que para la toma de decisiones tiene considerar la perspectiva local.

Por su parte, Pablo Badenier, ex ministro del Medio Ambiente, cuestionado sobre el modo en que las políticas públicas promueven o fortalecen en términos concretos la sustentabilidad, comienza advirtiendo sobre el frecuente error que se comete al confundir toda acción como política pública, y la poca precisión que se tiene en el uso de las terminologías. Asimismo, alerta de que todo diseño

de política pública debe mirar al contexto. Así, expresa que existen ciertos hitos en nuestra realidad nacional y local que van a determinar que las políticas públicas, más allá de una consideración global del tema medioambiental, tengan una cierta temática o una línea.

Enfatiza que las medidas para obtener y promover un desarrollo sostenible son medidas de largo aliento, cuestión que no es fácil solventar cuando nos encontramos inmersos en un sistema que tiende a pensar y actuar, en la adopción de medidas, con una mirada a corto plazo.

En lo que respecta al diseño de estas políticas públicas rescata, por su importancia, la descentralización, la cual entiende como vital para promover procesos de participación y toma de decisiones de la ciudadanía. Exige definir con claridad lo que vamos a entender por política pública y cuáles serán los objetivos de la misma, ámbito donde critica el actual debate legislativo en el que en muchas ocasiones se mezclan intereses y falta una coordinación en favor de una mirada más global y de bien común. Agrega la necesidad de incluir a otros sectores en el debate, pues entiende que los temas medioambientales no pueden ser exclusivos y privativos de un ministerio y demandan la incorporación de otros sectores como el productivo.

A su consideración, la participación resulta fundamental pues permite poner la voz de alerta sobre cómo de pronto en el diseño y formulación de política pública se captura o se confía en exceso en actores expertos que responden a intereses particulares de la industria, gremios o centros universitarios.

Respecto del modo en que un nuevo marco constitucional debiera otorgar protección a los colectivos más vulnerables en el ámbito medioambiental, el expositor nos recordó la importancia que tiene para Chile que el Estado no solo haya sido impulsor sino también adherente al Acuerdo de Escazú, lo que exige que las tres líneas del acuerdo, como son acceso a la información, participación y justicia ambiental, deberán de alguna manera verse reflejadas en el nuevo texto constitucional. Señala además que es preciso identificar cuáles son nuestros sectores más vulnerables y explicitar el deber del Estado de preservar y reparar la naturaleza frente a los agravios. Reitera la importancia de la descentralización y plantea, como cuestión novedosa, comenzar a discutir sobre la función social y ecológica de la propiedad.

Finalmente, Francisco Agüero, doctor en Derecho y profesor de Derecho Económico de la Universidad de Chile, planteó su exposición desde lo que él denomina como una "propuesta por una Constitución



contra los abusos", contra aquellos que provienen del Estado, pero también de los particulares. Se manifestó interesado por la conformación de los miembros de la Convención Constitucional, pues muchos de sus integrantes en sus programas relevaron el tema medioambiental. Como asuntos que a su parecer debieran analizarse durante el debate señala la gestión de los recursos hídricos y las cuencas de los ríos, los problemas de calidad de aire y los problemas de energía, en los que, si bien nuestro país ha tenido importantes reformas a través del tiempo, la participación ciudadana sigue siendo deficiente.

Durante su intervención, el expositor hizo mención también del uso de instrumentos financieros para combatir la contaminación y que provean beneficios para la comunidad más afectada, solución de mercado que, a su consideración, de pronto se pone en entredicho pero sobre el cual cree debemos estar abiertos a una discusión más amplia.

Cuestionado sobre cómo incluir a los colectivos más desprotegidos o vulnerables en el nuevo texto constitucional, plantea que lo que debemos lograr es un mayor control del abuso público y privado. Para ello propone contar con instancias de participación, mecanismos de tutela efectivos no necesariamente judiciales y pensar en la eventual consagración constitucional del derecho a la protección de los consumidores y usuarios.

Concluyó su presentación con una frase significativa para los tiempos que corren: "Dar el espacio a los excluidos", es decir, aquellos que promovieron esta verdadera revolución que hemos vivido en nuestro país y que dan origen a este nuevo texto constitucional. Es en este punto donde toman sentido las palabras contenidas en el mensaje de celebración del Día Internacional de la Diversidad Biológica del pasado 22 de mayo, que expresan:

[...] La clave está en optar por un estilo de vida sostenible. Pero la opción de la sostenibilidad debe estar al alcance de todas las personas, vivan donde vivan. Y para ello hay que contar con políticas mejores que promuevan la responsabilidad de Gobiernos, empresas y particulares. Debemos participar colectivamente en un movimiento a favor del cambio [...].

El nuevo texto constitucional que Chile comienza a construir habrá de ser parte de este cambio.



Esta publicación recoge las intervenciones realizadas en el marco de los Diálogos Chile-Unión Europea coorganizados entre la Delegación de la Unión Europea en Chile, la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional-AGCID y la Biblioteca del Congreso Nacional, con el apoyo del programa de la Unión Europea EUROsociAL+.

Este Ciclo forma parte de la iniciativa **Foro Chile-Unión Europea** con la que se pretende intercambiar experiencias sobre el proceso constituyente y sobre contenidos esenciales como el acceso a un sistema de bienestar o la garantía de los derechos fundamentales, la estructura territorial del Estado o las formas de gobierno, mostrando los aprendizajes de las Constituciones europeas desde su propia diversidad.

**EUROSOCIAL+** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social.

[www.eurosocial.eu](http://www.eurosocial.eu)



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

EUROsociAL+ es un consorcio liderado por:



Secretaría de la Integración Social  
Centroamericana  
El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua  
Costa Rica

