



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novidades

12/08/2021

Sustentabilidad

El lugar de la naturaleza en la Nueva Constitución

05/08/2021

Política

Algunas reflexiones a la luz de los resultados de las elecciones de mayo y julio

15/07/2021

Sustentabilidad

Territorio y Desarrollo

Sostenible en Uruguay: Constitución, Contextos y Aprendizajes

18/06/2021

Política

Palabras para oídos jóvenes

25/05/2021

Política

Comentario y análisis del libro CED "Diálogos Constitucionales. Contenidos para un nuevo Pacto Social en Chile"

15/04/2021

Política Sectorial

Ayer y hoy de la Educación en la Constitución Política del Estado chileno

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2021 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°1401

Sustentabilidad

12/08/2021

El lugar de la naturaleza en la Nueva Constitución¹

Diego Urrejola Correa²

Introducción

Se dice que la naturaleza es nuestra casa y, paradójicamente, a la Constitución también se le ha llamado "nuestra casa común". Este concepto, que liga la naturaleza con la Constitución, me parece relevante porque ambas, desde distintas dimensiones, se transforman en la casa de una comunidad, de una sociedad.

Dado el escenario de una nueva Constitución, en que ya está instalada la Convención para redactarla y de que, como ciudadanos, debemos darle la soberanía sobre lo que tiene que hacer, los puntos que voy a presentar tienen que ver con reflexionar y ver cómo articulamos este ambiente de pensar en la Carta Fundamental como una casa común y, en este caso, a partir de esta otra casa común que es la Naturaleza.

Quiero destacar la siguiente frase tomada del documento "Una Constitución socioecológica para Chile: Propuestas integradas" (2021) de la Red de Constitucionalismo Ecológico, editado por Liliana Galdámez, Salvador Millaleo y Bárbara Saavedra: "La democracia no se construye sólo en las instituciones. La democracia se produce en los territorios y en la naturaleza; su protección y restauración la profundiza". Es una frase profunda que nos habla de la importancia que tiene la naturaleza para los procesos democráticos, porque esta nos pertenece a todos, pero los territorios pueden ser tremendamente injustos si no se visualizan de la forma correcta.

El primer contexto para conversar y reflexionar sobre este tema tiene que ver con lo social. Hemos vivido un proceso político-social que nos llevó a elegir una Convención Constitucional para discutir la Carta Fundamental. Esta Convención se aprobó con un 80% y, lo más interesante, el dato que tiene que ver con la naturaleza: los niveles más altos de aprobación en ese plebiscito del año pasado se dieron justamente en diez comunas que tienen problemas socioambientales muy importantes, las llamadas "zonas de sacrificio". En estos sectores, la aprobación del plebiscito fue de 89%, lo cual nos está diciendo entonces que esta casa común, tanto en la Constitución como en la naturaleza, no estaba siendo tan común para todos. Eso hay que tomarlo en cuenta porque ahí tenemos un primer contexto de lo que significa la naturaleza para cada uno de nosotros y, a partir de ese entorno en el que vivimos, queremos un cambio. Lo dicen las zonas de sacrificio a través de ese porcentaje.

¹ Presentación realizada en el seminario "Naturaleza y Territorio en la Nueva Constitución" organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, el día 7 de julio de 2021.

² Biólogo especialista en Medio Ambiente. Director Ejecutivo de Fundación Cosmos.

Triple Crisis Global

El otro gran contexto que tenemos es lo que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) del año 2021, en su informe *Hacer las paces con la naturaleza*, establece como la triple crisis global: el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación.

Una primera crisis tiene que ver con el cambio climático, la crisis climática. Este es un contexto en el que estamos envueltos todos los habitantes de este planeta. Para Chile es importante porque no es una cosa pasajera: es un escenario del cual tenemos que hacernos cargo para construir el país que queremos en los próximos 50 ó 100 años. El cambio climático es un cambio permanente y, por lo tanto, tratar este contexto en la Constitución es muy importante e implica pensarlo con el escenario que nos propone de inestabilidad, de riesgo, de adaptación, de acciones para la mitigación, etc.

La segunda crisis de la que habla el PNUMA es la pérdida de biodiversidad, que se agudiza con la primera crisis climática. La biodiversidad no es solo una cantidad de especies de fauna que nosotros podemos ver cuando salimos a caminar por un ambiente más natural. Es también el sustento de la vida, de una sociedad como la chilena, de por qué estamos donde estamos y de por qué tenemos la cultura que tenemos. No es lo mismo un lugar donde hay gran biodiversidad que sitios donde la biodiversidad es menor pero el endemismo es mayor como en Chile, por ejemplo. Tenemos que hacernos cargo de ese factor y de que esa biodiversidad es la responsable de cómo se desarrolla la cultura de esta sociedad.

La tercera crisis tiene que ver con la contaminación. Hemos hecho suficientes acciones que van degradando el medio en el que nos desarrollamos a través de elementos contaminantes. Esa es una crisis real y hay que asumirla. Chile está entre las diez ciudades más contaminadas de Latinoamérica en términos de aire, por la polución atmosférica. Entonces hay que hacernos cargo de esa realidad.

¿Cómo nos hacemos cargo en la Constitución vigente?

Cabe examinar este aspecto en la Constitución actual de Chile. El tema aparece en un artículo muy simple e insuficiente. El artículo 19, número 8, en su inciso primero, establece que la Constitución asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Ahí está puesto el foco solo en una de estas tres crisis. Luego dice que es deber del Estado velar por este derecho, porque no se vea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. También pone un énfasis en la biodiversidad y en cómo cuidarla. De ahí en adelante es muy poco lo que se dice. Dado el escenario de cambio climático y el contexto social del que hablamos, este tratamiento es completamente insuficiente. Es por eso que la naturaleza aparece con fuerza en varias demandas sociales como, por ejemplo, la demanda por el derecho al agua.

Hecha esta constatación, ¿dónde debe estar la naturaleza en la nueva Constitución? Desde mi punto de vista, debe estar en el centro porque, si la Constitución va a ser un acuerdo social –el más grande que debemos tener como sociedad–, tenemos que considerar la sociedad de hoy y la de mañana: una sociedad intergeneracional, que es indivisible de las características que nos ofrece la naturaleza como casa que nos alberga. Y, por lo tanto, las comunidades se desarrollan en conjunto con su contexto natural, que es diverso y único al mismo tiempo.

Chile cuenta con una diversidad de ecosistemas bastante singular, pero también nos entrega una especificidad de cada uno de esos territorios. Tenemos que pensar que esas sociedades tienen que ver mucho con su entorno natural. Es súper patente ver esta relación en los modos de vida de los pueblos originarios, que se desarrollaron en contextos y en ecosistemas distintos. En una sociedad como la chilena, que abarca todos estos diversos medios naturales, es necesario respetar la diversidad que tenemos y que genera desarrollos socioculturales diferentes. Yo creo que ahí está el punto clave de donde tiene que estar la naturaleza en la Constitución: tiene que reconocerse como parte indisoluble de este matrimonio entre sociedad y naturaleza.

La solución de otras Constituciones

Siempre es interesante ver cómo abordan otras sociedades el tema de la Naturaleza. Presento algunos ejemplos, y puede haber muchísimos más, que abordan el tema de distinta forma.

En la Constitución de Ecuador, bastante reciente, se pone a la naturaleza como sujeto y no como objeto, es decir, es un sujeto de derechos. La naturaleza tiene el derecho a ser conservada, a ser restaurada, a que sus funciones sean conservadas y, por lo tanto, es deber del Estado que se garanticen. En otras cartas magnas, la naturaleza es vista como un objeto y este es apropiable a través de los regímenes de propiedad. Particularmente en nuestra Constitución, la naturaleza aparece como un bien que puede ser de propiedad privada excepto que se diga lo contrario, excepto en uno solo de los casos, el de los minerales. Hay en estas dos definiciones una gran diferencia de aproximación a la naturaleza.

Otra opción es lo que establece la Constitución de España, que es del año 1978 y tomó lo que se venía conversando en la Conferencia de Estocolmo del año 1972. Esta Carta Fundamental establece el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas y del buen vivir, pero también exige a los seres humanos el deber de conservarlo. Eso es interesante porque no solo hay un derecho a la conservación de la naturaleza, sino que hay un deber de la sociedad. Es otra aproximación de deberes y derechos en la Constitución.

Costa Rica tiene una Constitución bastante antigua, es del año 1949. No estaba la crisis climática, ni todo lo que pasó después de los años 70, así que se habla más bien del derecho de las personas a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Aunque con algunas distinciones, sus términos son muy parecidos a los que tenemos hoy en Chile.

Me fijé en el caso de Costa Rica porque si uno se imagina en Latinoamérica un país que respeta y que integra la naturaleza en su desarrollo es, justamente, Costa Rica. Lo tiene integrado en el modelo económico de turismo, lo tiene integrado en los modelos de pago por servicios ambientales, etc. Pero es interesante ir a su Constitución y ver que no aparece tan destacado el tema. Esa también es una señal a considerar.

Otra forma de abordar el tema tiene que ver con la doctrina del *Public Trust*, que se remonta al derecho romano y que el derecho anglosajón recoge desde hace siglos. En Estados Unidos, particularmente en California, hay una amplia experiencia con esta doctrina que plantea que el Estado es garante de la preservación y el cuidado de los factores naturales del medio ambiente, en favor y beneficio de sus titulares, que no son otros que los ciudadanos de hoy y de las generaciones futuras. El

Estado es garante de que esto ocurra y, por lo tanto, no se puede hacer cualquier cosa con los recursos y elementos de la naturaleza.

A lo mejor, es posible que una nueva Constitución en Chile pueda abordar elementos de esta doctrina del *Public Trust*, que ha tenido un amplio desarrollo y ha producido fallos muy interesantes de la Corte Suprema en cuanto a la intención y el derecho de un propietario a hacer cosas sobre la naturaleza. El punto principal es la garantía que hay que dar en la justicia intergeneracional y el Estado debe hacerse cargo de eso.

Es conveniente precisar que en California existen los mismos problemas que tienen todos los territorios del planeta y que lo interesante es analizar cómo distintos elementos van contribuyendo a mejorar esas situaciones y a partir de qué contexto. Probablemente, la doctrina *Public Trust* se acrecienta en temas ambientales después de los años 70, cuando hay una vuelta de tuerca sobre cómo gestionar y hacer gobernanza de los territorios y sobre la participación ciudadana en la toma de decisiones. Pero eso no quiere decir que una medida sea la respuesta definitiva a una situación porque, probablemente, ninguna Constitución o instrumento jurídico pueden solucionar todos los problemas de un país.

En este punto, de cara a nuestro debate, hay que insistir en que lo importante es cómo nos vamos a poner de acuerdo; primero en el objetivo, después en escribir y luego en implementar esos acuerdos, que son permanentes y tienen que irse validando en el tiempo. Entonces, si bien California tiene sus problemas y ventajas particulares y es un marco jurídico distinto –porque el derecho anglosajón es muy distinto al derecho latino– esas experiencias son lecciones y hay que ir tomando las cosas buenas de ellas.

Algunas claves para la reflexión

A partir de estas experiencias y contextos internacionales, tal como se ha visto, podemos extraer algunas claves que me gustaría dejar como reflexión. Éstas son: diversidad de ambientes y ecosistemas; contribución e indisolubilidad de ecosistemas y sociedad; justicia intergeneracional; bienes públicos, función social de propiedad, derecho a la naturaleza y desarrollo sostenible.

Como punto de partida, Chile tiene una diversidad de ambientes y ecosistemas que hay que tomar en cuenta para el desarrollo de las culturas y de las sociedades locales. Cuando hablamos de regionalización, hablamos, entre otras cosas, de tomar en cuenta esta diversidad de ambiente. Hablar de un país y de una sociedad descentralizada tiene que ver con esto, porque no podemos dejar de lado las diferencias que existen en la matriz natural donde se desarrolla un colectivo particular.

Luego, es necesario entender que la naturaleza y los ecosistemas otorgan a la sociedad distintas contribuciones. Quiero hablar de contribuciones –y no de servicios ambientales, como la economía los ha nombrado– porque hay una diferencia de concepto en los términos. Las contribuciones pueden ser en forma de recursos naturales –que son apropiados por la propiedad privada y pueden ser útiles para el crecimiento económico– pero hay que recalcar que la naturaleza no es sólo un recurso. Es una matriz donde se desarrollan los ecosistemas y se desarrollan las comunidades. Por ejemplo, un derecho al agua para el consumo humano y para el bienestar de los ecosistemas tiene que ver no con que el agua sea un recurso natural para una industria en particular, sino con el hecho de que es una contribución

que hace la naturaleza a la sociedad para su desarrollo. Ese concepto es interesante porque cambia la manera en que vemos los elementos naturales.

De igual modo, es importante recalcar que la sociedad es indisoluble de la naturaleza. Desde mi punto de vista, eso tiene que estar en el centro del debate: si queremos tener un desarrollo de la sociedad, debemos entenderla íntimamente ligada a los aspectos naturales. Sólo así vamos a generar las acciones y el marco normativo necesario para conservar, preservar, restaurar, aprovechar y hacer uso sustentable de los elementos de la naturaleza, porque estos tienen que ver con la sostenibilidad de la propia sociedad. Sí eso lo reconoce la futura Constitución, entonces tendremos un punto de partida muy diferente al que tenemos hoy.

Otro punto importante es la justicia intergeneracional. No estamos en un escenario pasajero y la crisis climática nos advierte de esto. Es un escenario que vino para quedarse y, por ello, tenemos que pensar no solo en las generaciones actuales, sino también en las futuras. La Constitución tiene que hacerse cargo hoy de lo que pueda pasar en los próximos 50 ó 100 años.

Otro tema importante de abordar es el de los bienes públicos. La Constitución debe recoger y debe señalar expresamente sobre los bienes públicos y como el Estado es garante de ellos, a propósito de la doctrina del *Public Trust*. Los bienes públicos son aquellos que nos pertenecen a todos, sin embargo, en Chile actualmente solo le consideran como tales aquellos que se especifican en la ley. Los que no se señalan pueden ser apropiados y, por lo tanto, son potencialmente de propiedad privada. Yo creo que tiene que ser al revés: partir de los bienes públicos, que son comunes a todos, y luego ver cuáles pueden ser apropiados.

Vinculado a esto está la función social de la propiedad. Si bien actualmente está establecido en la ley como parte de las limitaciones a la propiedad, tiene que ser desarrollado de una mejor forma. Parte de la función social tiene que ver con la conservación de ciertos elementos de la naturaleza. Ahí hay un aspecto importante a ser desarrollado por la Constitución y por los marcos normativos que le van a seguir.

También me parece que sería interesante reflexionar sobre si es acuerdo común generar un derecho a la naturaleza. De esa forma, vamos a poder crear, por ejemplo, métodos y currículos educativos que lo incorporen. Vamos a generar legislación en muchos ámbitos, pero respetando el derecho que tenemos los ciudadanos a la naturaleza. Ahí hay un punto que podemos profundizar y que podría ser una innovación interesante respecto de lo que viene después

Por último, debe quedar para la reflexión la pregunta de cuál es nuestro modelo de desarrollo. ¿Queremos alcanzar la sostenibilidad del desarrollo, queremos que esa sea nuestra matriz?

Palabras finales

Está presente también la preocupación por el crecimiento poblacional y cómo hay que abordarlo. Sin entrar en la respuesta ética, hay que partir del hecho de que a esta casa común que es el planeta no se le puede hacer una ampliación, el planeta no tiene para donde crecer. En consecuencia, hay que situar la reflexión en torno a varias preguntas. La primera no es cómo vamos a ampliar la casa para abarcar a todos las que vienen sino, más bien, cómo vamos a crecer con los mismos metros cuadrados. La segunda pregunta es cómo vamos a distribuir en esa superficie a los nuevos integrantes: ¿Vamos a tener más personas por pieza y, por lo tanto, vamos a tener que ver cómo hacer un camarote? Los que ya viven ahí y tienen pieza con baño privado, ¿van a mantener eso mientras otros van a tener varias personas en la misma pieza? Yo creo que esas son las preguntas que hay que hacerse desde el punto de vista del crecimiento de la población, porque el planeta no se puede ampliar.

Son estos, como se ha comentado, los desafíos del futuro. No obstante, el problema de la distribución de la casa común lo estamos viviendo ya. Las migraciones por razones climáticas no son otra cosa que pasarse de una pieza a otra en esa casa común. Entonces no es algo futurista esto del crecimiento. Hay proyecciones para los próximos 70 años, pero la distribución en esta casa común y los recursos que se necesitan en cada uno de los lugares es un problema de hoy. Ver la política social de los países y la situación globalizada de cómo el tránsito de las personas ocurre en el planeta es un tema actual y eso es una reflexión que va mucho más allá de la naturaleza y del territorio.

Me parece relevante enfatizar que las cosas no son estáticas y sería inteligente de nuestra parte que la Constitución trate de absorber ese carácter dinámico incorporándolo como parte de los contextos. Los contextos son dinámicos, nunca son estables.

Como reflexión final, quiero plantear algo acerca del concepto *naturaleza*, el cual es muy profundo desde los griegos antiguos, en términos filosóficos, hasta una definición muy concreta en términos de las cosas que tenemos. Es importante detenerse en esta reflexión. Se puede definir la naturaleza como aquellas cosas que se originan naturalmente, y aquí estamos hablando de todos los aspectos físicos, químicos y biológicos de un espacio. Pero también tiene que ver con lo esencial, la naturaleza de las cosas, lo esencial de las cosas, y ahí no existe la naturaleza si no la experimentamos. Humberto Maturana –quien acaba de partir– dejó parte de su legado en decir que la experiencia marca lo que existe para cada uno de nosotros. Si no tenemos naturaleza, si no tenemos ese derecho a estar en ella, difícilmente vamos a entenderla. Ponernos de acuerdo en eso en una Constitución es un trabajo gigantesco que requiere del aporte y de las ganas de cada uno de nosotros de que resulte lo mejor posible. En este sentido, lo maravilloso no es tratar de que la Constitución sea como a mí me gusta; lo maravilloso es tratar de que sea, efectivamente, el gran acuerdo social de esta sociedad en contexto de naturaleza.