



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Informe N°1416

Política

31/01/2022

¿Constitución ecológica o sustentable?: Seis consideraciones para el debate actual¹

Diego Urrejola Correa²

Novedades

31/01/2022

Política

¿Constitución ecológica o sustentable?: Seis consideraciones para el debate actual

27/01/2022

Política

Los partidos en el Chile actual: diagnóstico y perspectivas

25/01/2022

Política

¿Cómo procesar a nivel constitucional la demanda social por dignidad? Algunos criterios introductorios

17/01/2022

Política

Presentación Libro CED: "Diálogos Constitucionales: Sistema Político, Descentralización y Control Constitucional"

29/12/2021

Política

Participación Política de Pueblos Indígenas en los últimos 30 años en Chile: Marco Legal, Demandas y Escaños Reservados

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.

©2022 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

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

Lo interesante del actual debate constitucional es que uno no tiene que ser abogado para poder estar ahí, ni para hacer propuestas ni para poder pensar en esa Constitución y eso es muy interesante porque son las distintas aproximaciones las que nos tienen que llevar a esto que finalmente es un acuerdo social, el gran acuerdo social que tiene que ser la Constitución. En los últimos años, han salido múltiples publicaciones que van ayudando a armar un puzzle de propuestas que, por supuesto, son super debatibles. Del mismo modo, lo que yo voy a plantear aquí es complementario con visiones que se tengan desde distintas aproximaciones.

Contexto

Lo primero que quiero hacer es hablar del contexto: esta conversación constitucional no nace porque a alguien se le ocurrió o porque nos juntamos algunas personas y decidimos crear una nueva Constitución. Esto nace porque hay un contexto de crisis social en el país que tiene múltiples aristas y que, desde el punto de vista de la naturaleza, se representa en algunas cosas importantes. Por ejemplo, en el plebiscito de entrada a la Constitución, el mayor porcentaje de apruebo –sobre el 85% y 90%– se dio en las diez comunas llamadas “zonas de sacrificio”. Eso nos está diciendo algo. Ese contexto social, ecológico y de vida está llamando urgentemente a la sociedad a cambiar ciertas cosas.

Según el Instituto Nacional de Derechos Humanos, hoy día existen más de 100 conflictos ambientales en Chile, 65 de los cuales se encuentran activos y otros 30 en estado de latencia. Es decir, estamos en una tensión permanente en el territorio y estos conflictos socioambientales tienen que ver con un estrés entre esta comunidad y este medio ambiente que le está haciendo de contexto. Un diagnóstico medianamente compartido por varios documentos que apuntan a que la actual Constitución –la del 80– entrega una relevancia mayor al individuo, a la propiedad privada y a la libertad económica por encima de la comunidad, los bienes comunes o la función social de esa propiedad privada y, al mismo tiempo, no le da la importancia necesaria a la protección del medio ambiente.

¹ Presentación realizada en el seminario “¿Constitución Ecológica o Constitución Sustentable?” organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, el día 9 diciembre de 2021.

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

De manera general, creo que hay que tener súper claro que las constituciones no son sólo un marco legal y jurídico que rige al Estado sino que, reflejan ese acuerdo social por el cual, en este caso la sociedad chilena, quiere construirse hacia el futuro.

En ese sentido, creo que hay que tomar en cuenta algo que nos dice Naciones Unidas sobre esta triple crisis que estamos viviendo a nivel global: la crisis climática, la crisis de pérdida de diversidad y la crisis de contaminación. Tres crisis que han sido ocasionadas por la acción humana y de eso no cabe duda, así como no cabe duda de que somos nosotros los que podríamos revertirla o al menos paralizarla, tal como refleja, por ejemplo, el último informe del IPCC ¿Cómo reaccionamos a eso desde nuestra Constitución? La actual Constitución sólo estaría reaccionando, o potencialmente tiene la facultad de reaccionar, a través del artículo 19 N° 8, que dice: “La Constitución asegura a todas las personas el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar porque este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”. Desde ahí se ha construido el actual marco normativo y legal para poder generar una ley general de base de medio ambiente y para poder introducir ciertos elementos de carácter precautorio y preventivo respecto de las acciones. Pero creo que el diagnóstico también es bastante coincidente en que esto no es suficiente. Y no es suficiente porque los desafíos que nos plantea la triple crisis son mucho mayores que los que podemos abordar a través de solo este artículo.

En relación a la incertidumbre y la manera de encarar el futuro desde una nueva Constitución, la ciencia va abriendo camino, pero tampoco es definitiva; siempre hay nuevos conocimientos y coincido en que las constituciones debieran acomodarse a ese escenario, que es muy cambiante. Hoy día, los contextos son mucho más dinámicos de lo que eran hace cien o ciento cincuenta años, las sociedades y los cambios ambientales son mucho más dinámicos. Tenemos ecosistemas que han ido variando y en el propio Chile vamos viendo como el cambio climático ha producido muy rápidamente un montón de cambios. Creo que es importante que la Constitución tenga conciencia de ese dinamismo.

Yo me imagino, quisiera imaginar, una Constitución que fuera simple y que fuera fundacional para que la legislación se haga cargo de esos cambios. En ese sentido, creo que es importante establecer una meta pero, al mismo tiempo, fijarse en los procesos. El desarrollo sostenible es muy buen concepto, en términos de que establece que hay distintos actores sociales que tienen responsabilidad respecto de un logro: el Estado, el mundo privado, la sociedad civil, todos tienen responsabilidades, deberes y derechos respecto de generar un desarrollo sostenible y, por lo tanto, la Constitución tiene que generar las bases para que esos actores sociales desplieguen sus capacidades y aporten a esta meta común a través de procesos. Esos procesos, por supuesto, van a ser cambiantes respecto del conocimiento que vayamos teniendo y ahí creo que también es importante el rol que se le da al conocimiento científico, al conocimiento local y al conocimiento ancestral respecto de estas dinámicas. Pero, a mi parecer, para que esta Constitución sea simple, es central que pueda al mismo tiempo responder a contextos que son inciertos hacia el futuro, que reconozca la diversidad del territorio y la diversidad de sus comunidades, que establezca la importancia de que, a través de la participación ciudadana, esos saberes estén consagrados como parte de los instrumentos importantes para poder generar legislación futura.

Por otra parte, creo que también la Constitución debe hacerse cargo de que hoy día el sistema legislativo chileno no permite adoptar la dinámica que tienen los cambios: hoy día una ley puede pasar catorce años y en ese período cambiamos tres veces de contexto. Entonces la Constitución también debe fijar instituciones –por ejemplo, el cuerpo legislativo o el poder legislativo– para que el proceso sea mucho más dinámico y que una ley no tenga que pasar por tres trámites muy largos, sino que podamos ir adecuándonos al contexto

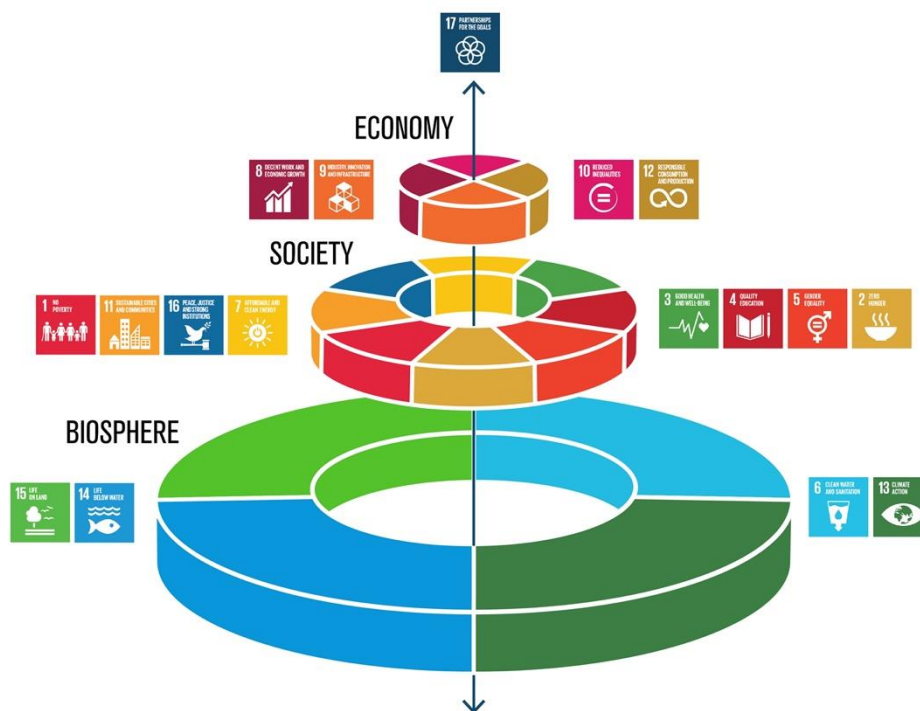
a través de las legislaciones. En ese sentido, me parece que no sólo, efectivamente, la Constitución debe incorporar los temas ecológicos y de la naturaleza, sino que en el orden del Estado, sus poderes deben hacerse igualmente dinámicos. De lo contrario, vamos a quedar siempre atrasados, vamos a promulgar la Constitución y, cuando adecuemos las leyes, entonces vamos a estar atrasados de nuevo. Es lo que nos pasa hoy con las legislaciones, por ejemplo, la ley de cambio climático, la ley de biodiversidad, y cuando salga el SBAP (Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas), que lleva más de diez años en el Congreso, ya los desafíos de biodiversidad van a ser otros y a lo mejor ese servicio ya no va a dar cuenta de esos desafíos. Entonces tenemos que tener, y ojalá que la Constitución los impulse, órganos del Estado mucho más dinámicos.

Desarrollo Sustentable y Justicia Intergeneracional

Cuando hablamos de desarrollo sustentable y de si la Constitución tiene que ser sustentable o sostenible, vale la pena recordar de dónde viene esto.

Sabemos que existe toda una historia desde finales de los '60 hasta el año '87, cuando el informe Brundtland propone el concepto de desarrollo sustentable como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones. Esto es muy importante porque no sólo lo ubica en este tiempo y combina tres factores importantes –la naturaleza, el sistema económico y la sociedad–, sino que también lo propone para distintos espacios temporales: hay que preocuparse de la justicia intergeneracional para que esto sea sustentable. Todo esto se recoge en varios convenios internacionales – en el convenio marco de cambio climático, en el convenio de diversidad, etc.– y, luego, en el 2015, Naciones Unidas propone esta Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, “para proteger al planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenible, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.

La agenda trae de nuevo el concepto ya en el 2015, ¿pero qué hacemos y qué tenemos aquí desde el punto de vista constitucional respecto a esta Agenda 2030? Solo este artículo 19, N° 8 que, a la luz de los desafíos, representados en el cono de la siguiente gráfica, queda muy estrecho.



Fuente: Azote Images para el Stockholm Resilience Centre: "How food connects all the SDGs"³

En el cono que representa los desafíos de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) es relevante, por una parte, que en la base estén los aspectos de la biosfera sobre los cuales se sustenta la sociedad y se establece la economía y, por otra parte, que la relación de estos tres actores –biosfera, sociedad y economía– esté mediada por el ODS N° 17, que implica necesariamente generar alianzas, acuerdos y colaboración para lograr la meta de desarrollo sustentable. A continuación, quiero referirme a cómo la Constitución puede hacerse cargo de esto, qué características debiera tener una constitución para ser sustentable y desarrollar el desafío del desarrollo sustentable.

Características de una Constitución para que sea “sustentable”

1. Reconocer crisis climática

Primero, de todas maneras, reconocer la crisis climática. Eso es bien importante porque nos va a situar en una Constitución que va a permitir que el marco normativo que se despliegue después de ella tenga que ver con hacerse cargo de lo que somos responsables, de lo que podemos aportar y cómo podemos mitigar y adaptarnos a ese proceso, tanto en lo físico como en el financiamiento, y también desde el punto de vista cultural. Entonces es importante, en un país tan vulnerable a los efectos del cambio climático, que este gran acuerdo social reconozca que estamos en un contexto de crisis climática y que tenemos que hacer cosas para resolverlo.

³ Acceso: <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-the-sdgs-wedding-cake.html>

2. Derecho Humano al medioambiente y deber de protegerlo

En segundo lugar, reconocer que hay un derecho humano al medio ambiente y también un deber de protección. Y aquí podríamos pensar a lo mejor en transitar desde el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación hasta el derecho a un medio ambiente sano, que es mucho más integral que solo estar presente sin contaminación. Esto, tiene que ver con que las funciones ecológicas se estén desarrollando, con que la naturaleza esté contribuyendo a las sociedades –a lo que hemos llamado o rotulado como servicios ambientales–, es decir, con que efectivamente estemos siendo una sinergia. El cumplimiento de este derecho, a diferencia de lo que dice la actual Constitución, no debe ser solo deber del Estado. Hay otras constituciones en el mundo que también ponen como parte de los deberes del individuo y de las comunidades el que este derecho se cumpla y que el medio ambiente esté sano. Yo creo que es importante también avanzar en esa conversación acerca de a quiénes corresponden los deberes: estoy de acuerdo en que hay un deber del Estado, pero no es solo deber del Estado; es también un deber de cada individuo y de cada comunidad. Por cierto, el aspecto de la comunidad es relevante cuando hablamos de la diversidad que existe en nuestro territorio porque existe este concepto del buen vivir.

3. Buen vivir

El buen vivir plantea que no somos distintos de la naturaleza, sino que somos parte de la naturaleza y que debemos vivir en armonía con ella. En las comunidades originarias y en las culturas ancestrales, el buen vivir estaba muy incorporado. Nos hemos ido separando de la naturaleza, pero todos sabemos e intuimos que los patrimonios natural y cultural son indivisibles, que uno depende del otro y uno hace al otro. Entonces, el concepto del buen vivir va mucho más allá de tener una buena calidad de vida. Es, más bien, poder reconocer que somos parte de un contexto y que no estamos separados de él, aun cuando las constituciones son acuerdos para las sociedades humanas.

4. Función social de los ecosistemas y la propiedad

También es importante potenciar el tema de la función social tanto de los ecosistemas como de la propiedad y también la función ecológica de la propiedad. Aquí mencionaré tres aspectos, aunque puede haber muchos otros que tengan que ver con ello. Uno, las limitaciones a la propiedad que propone la actual Constitución y cómo, en una futura Constitución, hacemos más viables y consistentes las limitaciones a la propiedad bajo esta función social. Hoy día el Estado puede limitarlas pero es necesario ver cómo lo hacemos mucho más concreto. Dos, la inapropiabilidad de los bienes comunes que lleva a preguntarse cuáles son esos bienes comunes. Hoy día, en Chile, el agua es un bien nacional de uso público, pero es apropiable desde el punto de vista de los derechos. No es lo mismo que yo le entregue a una comunidad la facilidad para que desarrolle una sociedad en base a ciertos bienes comunes a que el derecho sólo sirva para ser transado. Finalmente, el tercer punto, lo que tenemos, por ejemplo, en el tema del agua, es que más allá de que el Estado o la sociedad me haya entregado derechos de agua para que yo los explote y pueda desarrollar en algún momento un territorio, hoy día yo puedo tener esos derechos sin haber desarrollado nada y venderlo y tener ganancias. Ahí entramos en ciertas dificultades con que los bienes comunes se empiezan a apropiar.

5. Derecho a la participación, a acceder a la información y a la educación ambiental

En este concepto del desarrollo sostenible, es importante no solo que la naturaleza sea bien reconocida, no sólo que seamos capaces de que la propiedad privada y los bienes comunes sirvan para desarrollar

económicamente y en un concepto amplio e integral a las comunidades, sino que la sociedad –que es este tercer factor dentro del desarrollo sostenible– también pueda ser parte de él. Y para eso, creo que es muy importante potenciar el derecho a la participación: a una participación oportuna, informada y, ojalá, vinculante desde el punto de vista de que la opinión de esas comunidades se tome en cuenta en la legislación, pero también que venga de un proceso donde haya habido un derecho a la educación ambiental. Es muy difícil tener una participación verdadera, consistente y que pueda aportar al desarrollo de una comunidad si esa comunidad no ha tenido nunca la experiencia de la educación con la naturaleza, de la educación ambiental. Entonces es muy relevante esto que se ha potenciado desde Río 92 –y que termina en algunos acuerdos como el de Escazú (2018), que no está firmado por el país– donde el derecho a la información y el derecho a la justicia ambiental a partir de esa información oportuna son importantes. Creo que también desde el punto de vista intergeneracional es un derecho que hay que potenciar. Lo pongo como derecho; no sé si cabe desde la jurisprudencia o desde la redacción legal que sea un derecho fundamental, pero si tiene que estar contenido porque si no el desarrollo sustentable queda cojo en esta mesa de tres patas.

6. Reconocimiento a la diversidad ecosistémica y social

Por último, creo que el corazón de una Constitución sustentable es el reconocimiento de la diversidad del país. No podemos generar y tener solo legislación que trata este territorio uniformemente y homogéneamente. La Constitución del 80 está hecha para un país que pareciera unitario y homogéneo, donde todos los territorios son iguales y donde todas las comunidades son iguales a pesar de que en la realidad no es así. No podemos tratar, por ejemplo, el tema del agua en la región de Aysén del mismo modo que en la región de Atacama. No podemos tener lo que deriva de la Constitución en el marco normativo sin reconocer la diversidad que existe tanto en los ecosistemas como en la manera en que esos ecosistemas han sido modeladores de las comunidades que los habitan y que, por lo tanto, son comunidades también muy diversas, cada una con sus particularidades culturales. Es importante reconocer eso porque sólo de esa forma podemos responder mejor a los contextos de cambio climático, de pérdida de diversidad, de contaminación y de los desafíos que nos propongan hacia el futuro. En consecuencia, creo que es central que la nueva Constitución, junto con reconocer la crisis climática y establecer un desafío de desarrollo sostenible como meta, reconozca la diversidad de territorio y que, por lo tanto, la legislación que se derive de ella también sea capaz de establecer distinciones en cada territorio.

Resumen y reflexiones finales

En primer lugar, creo que la Constitución debe fijar como objetivo para nuestra sociedad el desarrollo sostenible o sustentable y, mandar al Estado y a las comunidades a promover la sustentabilidad del desarrollo, que es el proceso para llegar a esa meta, es decir, cómo introducimos factores y criterios de sustentabilidad en cada uno de los procesos de desarrollo. No sacamos nada con poner solo la meta, sin fijar la ruta para que podamos cumplirla a través de un proceso de sostenibilidad del desarrollo. En ese sentido, la legislación tiene que ser capaz de generar innovación, de generar emprendimiento, de generar economía, de generar producción de bienes y servicios pero con criterios de sostenibilidad. Desde mi punto de vista, si fijamos esos criterios en la Constitución, va a ser mandatorio y, por lo tanto, más lógico que la legislación también pueda contribuir a ello.

Por otra parte, se debe reconocer la crisis climática. Creo que si estamos en una discusión constitucional, no es concebible que no la reconozcamos en esa carta fundamental.

Asimismo, se debe reconocer la diversidad de ecosistemas y comunidades para dar mejores respuestas a los contextos actuales y futuros. La crisis climática y el cambio climático no son un escenario futuro; recalco que es un escenario actual, que plantea cada día mayores urgencias para no irnos al despeñadero, para decirlo de alguna forma.

Se debe asegurar la función social de la propiedad de los bienes comunes y, en ese contexto, dar impulso al emprendimiento privado, a la producción de bienes y servicios y a la innovación. Esta última tiene que ver también con reconocer la ciencia como punto de partida de nuestra legislación y de lo que viene después de la Constitución. Esto quiere decir tener un mejor sustento científico para poder generar mejores legislaciones que apunten a esta meta del desarrollo sostenible.

Igualmente, se debe asegurar la participación ciudadana temprana e informada. La CEPAL ya lo dice: una participación temprana e informada reduce la cantidad de conflictos socioambientales y permite que los Estados y los gobiernos reaccionen de mejor forma ante el contexto cambiante pero, por sobre todo, permite que las comunidades sean parte de la solución a las problemáticas, que sean parte de su desarrollo y que puedan, en ese sentido, tener un desarrollo mucho más sostenible, porque incorpora a la sociedad no sólo en las ganancias de ese desarrollo sino que también en la producción de ese desarrollo.

Preguntas e interrogantes inconclusas

También surgen un montón de preguntas, para las cuales no tengo respuesta pero que considero muy importantes en el proceso de conversación y de diálogo constitucional y creo que en la Convención Constitucional y las distintas comisiones están en ese proceso de escuchar.

Una primera pregunta surge del reconocimiento de que la ciencia debe ser el inicio para el desarrollo de las políticas públicas normativas y la legislación que viene posterior a tener una nueva Constitución. ¿Debe estar fijada en la Constitución? No lo sé; pero de alguna manera creo que es importante que el conocer científico y el conocer local a partir de la participación ciudadana se mezclen como fundamento de la generación de políticas públicas y de normas de legislación luego de esta Constitución.

Otra pregunta se refiere al rol del ordenamiento territorial en la Constitución. ¿Es el ordenamiento territorial, desde el punto de vista constitucional, una herramienta para asegurar el reconocimiento de esta diversidad del territorio? ¿Lo debemos fijar en la Constitución o, a partir del reconocimiento de la diversidad del territorio, tenemos que decirle al legislador que el ordenamiento territorial debe estar incluido y debe ser un motor importante de ese reconocimiento de la diversidad? ¿Puede haber otros instrumentos? No lo sé, pero creo que hay al menos una respuesta al cómo hacer de esta diversidad un hecho concreto. Hoy día nos falta mucho por avanzar en cómo ordenamos nuestro territorio, cómo se derivan los planes de ordenamiento territorial, cómo se ejecutan esos planes y cómo los planes proponen distintas medidas para problemáticas que surgen de forma distinta en cada territorio.

También cabe una interrogante respecto del tratamiento de la naturaleza. ¿Debe la naturaleza tener derechos, es decir, ser sujeto de derechos? Aquí hay una discusión importante considerando que hay una constitución en el mundo, la de Ecuador, que establece los derechos de la naturaleza. La experiencia no había sido muy buena en términos de que no había sido muy aplicada pero recientemente, la Corte Suprema de Ecuador dictó un fallo que no permite la explotación minera en la reserva Los Cedros por el derecho de ese ecosistema a ser preservado. Dicho fallo hace concreto el derecho de la naturaleza. Aquí vamos teniendo

una primera aproximación del significado de que la naturaleza sea sujeto de derechos. Por otro lado, entendemos que la Constitución es un acuerdo social para la sociedad humana y, en ese sentido, cabe preguntarse si los derechos son para esa sociedad o son también para el contexto donde se realiza la sociedad que es la naturaleza. Esa es una discusión con respecto a la cual yo no tengo una postura fijada, pero sí me parece que es un debate interesante.

Por último, ¿el derecho a la naturaleza puede ser considerado un derecho fundamental en la Constitución? ¿Los seres humanos y la sociedad en Chile podemos tener derecho a la naturaleza? ¿O no es necesario que eso esté en la Constitución y sí tiene que estar desplegado en la legislación? Quizás, si es un derecho, puede ser mucho más fácil que la Ley de general de educación incorpore la educación en la naturaleza como parte del currículum formal. O a lo mejor no; no lo sé, pero me parece que es interesante al menos conversar sobre este tema.

Respecto de la pregunta inicial de este seminario acerca de si la Constitución debe ser ecológica o sustentable, tampoco tengo una respuesta. No obstante, creo que lo ecológico está y debe estar incluido si creemos en un desarrollo sostenible de verdad y si, sobre todo, somos capaces de generar procesos sostenibles para el desarrollo que vamos teniendo. Me parece que si avanzamos y ponemos como meta un desarrollo sostenible, estaremos mucho más cerca de que sea cada vez más ecológica pero, insisto, creo que es fundamental reconocer cuál es el carácter que tendrá nuestra Constitución respecto de la sociedad y como acuerdo social.

Para cerrar quiero tomar una frase del documento que editó Bárbara Saavedra junto a Liliana Galdámez y Salvador Millaleo: “La democracia no se construye sólo en las instituciones, la democracia se produce en los territorios... y la naturaleza, su protección y restauración, la profundiza” (Una Constitución Socioecológica para Chile: Propuestas integradas. Red de Constitucionalismo Ecológico. Galdámez, Millaleo & Saavedra, 2021). Creo que ahí está el valor de la sostenibilidad de la próxima Constitución.