

Con derecho al ambiente



Foundation for
International
Law for the
Environment

Resumen ejecutivo

Hacia una Constitución Ecológica:

Ordenamiento territorial en la nueva Constitución

Julio 2022



Históricamente las sociedades han buscado establecer un “orden” temporal, espacial o social que sea concordante con su visión de desarrollo territorial, lo cual se ha denominado “Ordenamiento Territorial” (OT). Mediante el OT se busca generar un desarrollo socioeconómico equilibrado, calidad de vida, una gestión responsable de recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

La dimensión ambiental del OT es un tema que está siendo abordado como una preocupación tanto internacional como a nivel nacional por los distintos Estados. Por su parte, en Chile el ordenamiento se ha producido principalmente a través de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial, como por ejemplo los Planes Reguladores Comunales, que pueden establecer Áreas de Protección de Recursos de Valor Natural, la Planificación Ecológica, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Sin perjuicio de estos instrumentos, las múltiples transformaciones que ha sufrido el territorio (ciudades, actividades productivas, uso de bienes naturales), y que han repercutido en el medio ambiente, plantean la necesidad de seguir avanzando en nuevas formas de asegurar su protección y perdurabilidad en el tiempo para las generaciones futuras, propendiendo a que todos estos elementos presentes en él se armonicen y se mantengan en equilibrio con la realidad en que están insertos.

Evidenciándose esta necesidad, el borrador de nueva Constitución contiene conceptos e ideas claves que permitirían reforzar la dimensión ambiental del ordenamiento territorial chileno.

1. El territorio comprendido como una diversidad geográfica, natural, histórica y cultural

Desde el siglo XVII se ha concebido el territorio en relación a los principios de soberanía e integridad territorial de los Estados. Se ha postulado que el territorio es uno de los elementos que debe contener todo Estado (junto al elemento población y soberanía), siendo esta concepción político-administrativa del territorio la que tradicionalmente ha sido considerada en Chile.

Esta forma de comprender el territorio ha sido objeto de diversas críticas puesto que sería un concepto limitado y anacrónico, que no considera que dentro de un territorio existen diversas interacciones entre los fenómenos geográficos, los procesos sociales y los elementos culturales existentes en él, lo que, a su vez, influye en proceso de configuración del OT.

La necesidad de avanzar en la incorporación de estas otras dimensiones y dinámicas de éste fue abordada en la discusión de la Convención Constitucional. Así, la propuesta normativa establece que Chile “en su diversidad geográfica, natural, histórica y cultural, forma un territorio único e indivisible”, siguiendo la línea de las discusiones que se han levantado en torno a la definición y comprensión del territorio. Ésta conceptualización sostiene que el territorio no debe ser entendido como una porción de tierra delimitada, sino que es un espacio construido social, económica, política y culturalmente, donde el componente biofísico del territorio no solo es cambiante por su propio carácter, sino también por la relación que el humano entabla con él.

Esta comprensión mejora las posibilidades de que se lleve a cabo un procedimiento de ordenamiento territorial y que ese proceso tenga un resultado que colabore en mejorar las condiciones de gobernanza y uso del suelo, en prevenir conflictos socioambientales y de avanzar en la protección de los ecosistemas, sus ciclos y sus flujos dinámicos.

2. Estado Regional y Descentralización

Frente a esta nueva conceptualización del territorio, se plantea que la planificación y administración deben responder también a las realidades particulares de cada territorio. De esta manera, la descentralización y el otorgamiento de mayores competencias a los gobiernos subnacionales aparece como una necesidad, puesto que una administración descentralizada permite articular políticas que se enfoquen en un crecimiento equitativo de los distintos territorios, fortaleciendo los liderazgos locales y atendiendo a las prioridades y problemáticas particulares de estos.

Con el actual modelo de organización del Estado las decisiones se toman a nivel central, lo que genera inequidades en los territorios, dentro de las cuales se identifican algunas directamente ligadas a problemáticas socioambientales. A pesar de que en Chile existe un mandato constitucional orientado a la descentralización y que se han dictado leyes que buscan avanzar en la materia, la realidad es que el nivel de descentralización del poder en Chile es sumamente deficiente, resultando ser uno de los países más centralizados de la OCDE.

La problemática ambiental que se genera a raíz del centralismo surge toda vez que, al tomarse las decisiones sobre qué actividades se realizan en los territorios en un sistema de aprobación centralizado, no se toman en consideración debidamente las características propias de cada localidad. Aquello torna complejo luego el dar respuestas acordes a las exigencias y necesidades de cada lugar.

En base a estas consideraciones, el borrador de la nueva Constitución contempla la creación de un Estado Regional. Esto implica que se mantiene un territorio único e indivisible - regido por una misma Constitución-, pero se crean entidades territoriales que tienen una determinada autonomía para gobernarse: regiones autónomas, comunas autónomas, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales.

Esta autonomía conlleva a una descentralización del poder en materia política, tributaria-económica, administrativa, jurídica, política, legislativa, reglamentaria y también ambiental. Lo relevante de este punto en materia ambiental es que las entidades territoriales cuentan con un gran número de competencias para la conservación, preservación, protección y restauración de la naturaleza, el equilibrio ecológico y el uso racional del agua, el ordenamiento territorial y el manejo integrado de cuencas, entre otras.

Así, propender hacia un Estado Regional y la descentralización del poder conlleva a fortalecer la democracia y la transparencia, en tanto la toma de decisiones se realiza en un nivel más cercano a los territorios gobernados. De esta manera, se fomenta la diversidad local y el reconocimiento de las singularidades de los territorios, dejando de estar supeditada la toma de decisiones a una entidad central que no considera debidamente las identidades y prioridades de estos.

3. Manejo integrado de cuencas hidrográficas

En las cuencas hidrográficas se genera una constante interacción entre los bienes naturales y los sistemas sociales, culturales y económicos de un territorio. En Chile, la economía es altamente dependiente de la extracción o utilización de los bienes existentes en las distintas cuencas del país, confluyendo en estos espacios distintas actividades como las recreacionales, de turismo, de subsistencia o culturales/espirituales, generando una cierta competencia con los usos que se busca dar a los territorios.

Como consecuencia de las actividades que se desarrollan en algún punto de la cuenca, se pueden generar impactos y amenazas ambientales que no solo tendrán repercusiones en aquel espacio inmediato de la cuenca si no también aguas abajo, siendo por ello importante considerar la cuenca como una unidad adecuada para la gestión hídrica de un territorio.

Ahora bien, en Chile la de aguas recae en numerosas instituciones sectoriales con competencias ambientales que se superponen y generan ineficiencia en la implementación de las políticas. No existe una institución que planifique, regule, supervigile y coordine desde la unidad de la cuenca, una planificación del territorio que considere a las cuencas hidrográficas como un elemento relevante del territorio.

Frente a estas problemáticas es que el borrador contempla una serie de artículos que incorporan a las cuencas hidrográficas en la Constitución. En primer lugar, se establece dentro de los deberes de planificación del territorio que tendrán el Estado central y los gobiernos regionales y locales, que estos deben considerar a las cuencas hidrográficas dentro de las unidades de ordenación del territorio. Además, se establece que los planes de ordenamiento y planificación ecológica deberán priorizar la protección de las zonas altas de las cuencas, los glaciares, las zonas de recarga natural de acuíferos y los ecosistemas, como también se contemplarán los impactos que los usos de suelos causen en la disponibilidad y calidad de las aguas.

Por otro lado, se establece la creación de una nueva institucionalidad para la gobernanza integrada de las cuencas. Se crean los Consejos de Cuenca, organismos que tendrán a su cargo la administración de la cuenca y que deberán hacerlo en coordinación con otro nuevo organismo de carácter autónomo y central, la Agencia Nacional de Aguas.

El manejo o gestión integrado de cuencas se presenta así como una herramienta sumamente útil que permitirá coordinar y conciliar los diferentes usos de las aguas que existentes en un territorio, lo cual permitirá a su vez la conservación de las cuencas en el tiempo. Así, se podrá plasmar en la planificación del territorio la interdependencia que existe entre las actividades humanas y los ecosistema de una cuenca, considerando los efectos que generan las actividades que se realizan aguas arriba para los territorios que se encuentran agua abajo y para quienes habitan en estos.

Así es que existe una íntima relación del manejo integrado de cuencas hidrográficas con el ordenamiento del territorio. Mediante éste se busca la gestión responsable de bienes naturales y del territorio como también la protección del medio ambiente y esto es lo que se proyecta alcanzar mediante la consideración de las cuencas como unidad para administrar el territorio y a través del manejo integrado de estas. En efecto, el manejo integrado de cuencas ha sido considerado en otros países, plasmándolo tanto a nivel legal como constitucional. Ecuador, Uruguay, Canadá, Perú, México, Perú, Bolivia y Colombia son ejemplos de ello.

4. Incorporación del maritorio y de los ecosistemas marino-costeros

La preocupación por la protección de los espacios marino-costero también surge como un punto relevante en relación con el ordenamiento territorial, ya que es principalmente a través de este que se ha buscado regular y dar protección a estos.

Los océanos y las costas cumplen un rol fundamental para la vida por ser una fuente directa de alimentos y por su rol regulador del clima, lluvias, oxígeno, al ser parte del ciclo hidrológico. Sin embargo, se encuentran en un estado crítico a raíz del cambio climático, la contaminación,

industrialización, el uso descontrolado del territorio, por la erosión de las costas, por la ausencia de planificación en torno a estos, y el crecimiento demográfico y de la urbanización.

El actual texto constitucional no se refiere a los océanos y las costas, por lo que su regulación se dado principalmente a través de ciertos IOT como la PNOT, la Política Oceánica Nacional de Chile y la Política Nacional Uso de Borde Costero. A pesar de la existencia de estos instrumentos, aún existen desafíos para transitar desde una lógica de uso del borde costero a una que priorice su protección y que promueva una visión integrada de estos sistemas marino-costeros, plasmando aquello en las normas que guíen su regulación.

Durante el proceso de redacción de la nueva Constitución se estableció finalmente en el que Chile es un país oceánico “que reconoce la existencia del maritorio como una categoría jurídica [...] y que es “deber del Estado la conservación, la preservación y el cuidado de los ecosistemas marinos y costeros continentales, insulares y antártico, propiciando las diversas vocaciones y usos asociados a ellos, y asegurando, en todo caso, su preservación, conservación y restauración ecológica [...]”.

La inclusión del concepto de maritorio y el de espacios costero-marino amplían la comprensión de las dinámicas que ocurren entre el océano y el espacio terrestre. El primero se refiere a la versión marítima del territorio, la cual incluye una mirada que reconoce su dimensión social, cultural, histórica y económica y las dinámicas e interacciones que existen entre los distintos componentes de estos espacios, dando cuenta que hay sistemas costero-marino que se surgen como resultado de estas.

Por su parte, los ecosistemas marinos y costeros hacen referencia a aquellos espacios ubicados en la costa con una clara influencia marina, tales como estuarios, manglares, entre otros. Estos ecosistemas se ubican en la parte más baja de las cuencas fluviales, son diversos, son altamente productivos y ecológicamente importantes a escala por los servicios que brindan.

Ambos conceptos permiten observar estos espacios, y los ecosistemas presentes en ellos, de manera más amplia, recogiendo la lógica de interfase e interdependencia que existe entre el medio marino y terrestre. Estos a su vez permiten abarcar un ámbito territorial más amplio que otros términos, como el de borde costero, que generan una comprensión lineal de estos ecosistemas.

Sumado a todo lo anterior, el borrador establece que el mar territorial y las playas son bienes comunes inapropiables, lo cual implica que el uso de estos bienes debe ser observando la conservación de estos, su protección y el beneficio colectivo, ante lo cual el Estado tendrá deberes especiales y deberá generar una administración que permita el involucramiento de las comunidades para participar en las decisiones que involucren estos bienes.

Por su parte los particulares también deberán observar los fines planteados, y las autorizaciones que les sean entregadas para beneficiarse de estos bienes deberán sujetarse también a restricciones que permitan dar cumplimiento a ciertos estándares de protección del medio ambiente. Estas nuevas obligaciones contribuyen a que exista una ordenación y regulación de estos espacios que tenga en miras el bien común y protección de la naturaleza, avanzando en superar la brecha generada por la fragmentación que se ha generado por la propiedad de particulares por sobre estos espacios.

5. Derecho a la ciudad

Finalmente, en el debate constituyente se abordó la importancia de reconocer el derecho a la ciudad. En Chile cerca de un 88% de la población vive en zonas urbanas. Esto, en un contexto de crisis climática y ecológica, obliga a vincular las discusiones sobre el derecho a la ciudad, su planificación y el goce de los derechos humanos de quienes la habitan en ellas, entre ellos, a vivir en un medio ambiente sano.

Sobre la relación que existe entre la crisis climática y la ciudad, se ha identificado que hay ciertas consecuencias del cambio climático que afectarán particularmente a las ciudades a lo largo del mundo, por ejemplo el aumento de la temperatura de las ciudades, o el aumento del nivel del mar en zonas costeras habitadas; y además que ello impactará de manera diferenciada a las personas que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.

A través del derecho a la ciudad se ha buscado que se entreguen espacios de participación y cuotas de poder a quienes habitan en las ciudades, para que puedan participar de la producción de estas. Esto, por ejemplo, no ocurre en las zonas de sacrificio, donde la contaminación constante de los aires, suelos, y aguas, afectan directamente diversos derechos humanos de quienes habitan en aquellos territorios.

Por lo anterior es clave que los instrumentos de planificación urbana en Chile guíen el desarrollo armónico de las ciudades, permitiendo que confluyan el respeto por la naturaleza y el uso responsable de los bienes naturales presentes en estas, para poder dar satisfacción a las necesidades de las personas.

En esa línea es que en el seno de la Convención Constitucional se discutió la materia y terminó por integrarse a la propuesta de la nueva Constitución el Derecho a la ciudad y al territorio, como un derecho colectivo orientado al bien común y que se basa en el ejercicio pleno de los derechos humanos en el territorio, en su gestión democrática y en la función social y ecológica de la propiedad. Además, establece que es deber del Estado ordenar, planificar y gestionar los territorios, ciudades y asentamientos humanos; así como establecer reglas de uso y transformación del suelo, de acuerdo al interés general, la equidad territorial, sostenibilidad y accesibilidad universal.

De esta manera, este derecho se orienta a generar condiciones que permitan un habitar sostenible en la ciudad, así como también a permitir la participación de las personas en el proceso de construcción de estas. Este derecho es interdependiente con los otros derechos humanos civiles, políticos, económicos, culturales y ambientales, ya que, en definitiva, la ciudad es espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos de quienes habitan en estas.