

*CUARTA PARTE*  
**TEMAS EMERGENTES**



# GESTIÓN SUSTENTABLE DEL BORDE COSTERO: UN DESAFÍO DE GOBERNABILIDAD

CARMEN SCHLOTFELDT LEIGHTON

## 1. BORDE COSTERO; CONSIDERACIONES SOBRE SU VALORACIÓN

Es difícil negar la creciente valoración que se tiene de los espacios costeros, no obstante se podría afirmar que ello obedece sobre todo a un aumento de la presión de uso sobre un recurso escaso – más o menos especulativa– y, en menor medida, a una conciencia de la fragilidad e importancia de dichos territorios. La conciencia sobre su fragilidad a su vez, más que un acabado conocimiento de los procesos ecosistémicos que allí ocurren, es producto de las innumerables muestras de degradación y contaminación que están sucediéndose a raíz de actuaciones no sustentables. Es la “vuelta de mano de la natura”, el medio natural mostrando los límites de su propia capacidad de sustentación, vulnerando la calidad de vida de la población local e hipotecando, en el mediano y largo plazo, la sustentabilidad del propio desarrollo en estos espacios.

En los últimos años el consumo del espacio litoral ha sido extraordinariamente intenso y todas las proyecciones indican que este será aun mayor.<sup>1</sup> El proceso de urbanización, longitudinal y paralelo a la costa, ha dado lugar a grandes extensiones del perímetro costero que han sido ocupados por un continuo urbano o periurbano en el que ha primado la voracidad especuladora en lugar de la planifica-

---

1. El fenómeno de ocupación costera es mundial y los datos para América Latina lo corroboran. Es necesario detenerse a reflexionar sobre los datos señalados en el Capítulo 17 de la Agenda XXI donde se especifica que más de la mitad de la población del mundo vive a menos de 60 kilómetros de la costa, y esa proporción podría elevarse a las tres cuartas partes para el año 2020. En términos demográficos, alrededor de 75% de los habitantes de la región vive en ciudades y 60 de las 77 ciudades más grandes son ciudades costeras. Muchas de ellas están creciendo a un ritmo más rápido que el promedio nacional comprobando que, a medida que se urbaniza, América Latina también se está tornando mucho más costera.

ción racional de estos territorios singulares. Ello está provocando cambios inusuales en el medio litoral y cuya velocidad vertiginosa sobrepasa los más loables intentos de ordenación. En otras áreas más alejadas, en los extremos norte y sur del país, todavía se está a tiempo de prevenir actuaciones ambientalmente negativas y cuyos costos de reversión están lejos de valorarse adecuadamente.

Al mismo tiempo la valoración del borde costero se da con fuerza en términos sectoriales. El país ha venido asumiendo en plenitud el sostener, en conjunto con el Perú, una de las cinco pesquerías comerciales más grandes del mundo. Por otro lado, el borde costero es apetecido como destino turístico y una singular expresión, en torno a los grandes centros poblados, en lo que se conoce como el fenómeno de la segunda residencia. Los impactos de los megaproyectos inmobiliarios en el litoral están aun por evaluarse. Entretanto sí es sabido que la empresa privada se ve enfrentada con estos proyectos frente a un mercado cada vez más exigente e informado, a un público probablemente distinto al de las décadas pasadas, donde las claves son las economías de escala que se generan, los cambios en los valores del suelo que desencadenan, y las repercusiones de estos proyectos que muchas veces se elevan como verdaderos enclaves en las comunidades locales (Schlotfeldt 1999).

Una valoración del borde costero debiera detenerse a definir ese espacio de singular fragilidad. Fragilidad esta que está asociada a la presencia de procesos interactivos entre tierra y agua y que generan realidades singulares y de diversa naturaleza: físicas, biológicas y químicas. Sus aspectos geomorfológicos lo hacen especialmente sensible a cualquier intervención humana o modificación de las condiciones naturales. En este sentido, no existe "un" espacio costero, sino muchos, tantos cuanto la cantidad de tipologías y su categorización identifique. Para cada uno de éstos, debiera entonces definirse su condición de fragilidad frente a distintas actuaciones, obras de infraestructura y usos humanos (Schlotfeldt, 1999).

Múltiples son las aproximaciones posibles a la definición de borde costero desde las variadas disciplinas del conocimiento y la práctica escapando su análisis a los propósitos de este documento. Sin embargo, cuando se habla de gestión sustentable del borde costero es menester establecer las visión desde la ecología, la cual concibe una aproximación a partir de la identificación de unidades geográficas incorporando (así se propugna) las masas de agua en la caracterización de estas. Ello es una práctica que exige, y así sería deseable, ir más allá del conocimiento sectorial y restringido de los expertos y autoridades responsables de la administración de las ma-

sas de agua. Es menester distinguir elementos tales como: las corrientes, la extensión de la plataforma marina, las dinámicas de la ribera, los bancos, los arrecifes, los estuarios, los deltas fluviales, los humedales, las playas, dunas, etc., así como los elementos bióticos allí existentes. Comprender estas unidades constituye un primer paso, indispensable para la formulación de un enfoque más sustentable del desarrollo costero; significa saber a priori, cual es la capacidad de acogida específica de una unidad previamente a definir su intervención. Y no al contrario, lo cual restringe las acciones de tipo preventivas.

Está demás decir que la gestión del borde costero implica ordenar ambos espacios en forma integrada: el ámbito territorial y lo que se consignó en llamar “maritorio” en estudios de zonificación realizados con anterioridad (Schlotfeldt, 1996). Ello sí es una novedad y sorprende a más de alguien cuando se plantea. Para el ciudadano común puede ser novedoso incluso aspectos tan fundamentales como lo es la dimensión del borde costero nacional tanto en su extensión lineal como de su superficie<sup>2</sup>.

La importancia de incorporar las masas de agua en la caracterización de las unidades geográficas radica en la necesidad de entender la gestión sustentable del borde costero más allá del mero espacio de transición física entre tierra y mar para comprender –y por lo tanto, manejar– los sistemas terrestres adyacentes que afectan el mar y los ecosistemas marinos afectados por su proximidad a la tierra. Concordante con la afirmación anterior se formula la Política Nacional de Uso del Borde Costero y dentro de esta, la definición de borde costero.<sup>3</sup> Sin embargo, en términos de impactos ambientales,

---

2. Si bien Chile posee una longitud aproximada de 4.200 kilómetros de norte a sur, no es tan conocido socialmente que la configuración geográfica de la costa del país le otorga una extensión de aproximadamente 52.500 kilómetros. Al mismo tiempo para efectos de definición de borde costero, a la superficie territorial continental aproximada de 742.252 km<sup>2</sup> se le debe sumar el Mar Territorial de doce millas que alcanza a 7.778,40 km<sup>2</sup> (Pattillo J., 1997).

3. El país define el borde costero como: “franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos, y canales interiores, y el mar territorial de la República...” Cabe señalar que los terrenos de playa se establecen como la franja de propiedad del Fisco, paralela a la costa de anchura preestablecida y equivalente a 8 metros frente a terrenos privados y 80 metros para terrenos fiscales y medidos a partir de la línea de playa de la costa del litoral –una “línea virtual”– establecida por el lugar hasta donde alcanzan las olas en las mas altas mareas.

esta definición es insuficiente: los problemas ambientales son absolutamente miopes a la delimitación político administrativa. La cuestión involucra aspectos que deben ir más allá del concepto de reserva y delimitación de una franja de tierra fiscal tierra adentro de la ribera y de anchura variable. Cabe señalar que, si bien es común encontrar dentro de los cuerpos legales a nivel mundial esta noción de reserva, no existe consenso entre los países en cuanto a las anchuras de la misma. México por ejemplo, establece una zona de 20 metros mientras que Uruguay ha definido una de las zonas costeras más extensas de la región y equivalente a 250 metros.

No obstante todos los esfuerzos realizados, es indispensable continuar sensibilizando a las autoridades y, a la población en general, sobre la fragilidad particular de las zonas costeras, así como, de la adecuada comprensión del concepto de bien de uso público. El borde costero es más que el recurso paisaje, es también lugar de riqueza ecosistémica y de recursos naturales ahí contenidos. Sin esta renovación de conciencia, las intervenciones en el litoral continuarán siendo depredadoras y agresivas generando procesos de desarrollo insostenibles en el mediano y largo plazos. Resulta indispensable asumir una posición clara y definitiva, de carácter preventivo e irrenunciable, la que se puede simplificarmente resumir como: no localizar en el borde costero cualquier actividad o uso que se pueda emplazar en otro lugar. Y, cualquiera sea ese lugar, garantizar la disminución al máximo de las externalidades negativas garantizando su adecuada fiscalización y control.

## **2. LA GESTIÓN DEL BORDE COSTERO; UNA GESTIÓN DE CONFLICTOS**

El territorio litoral se ha movido tradicionalmente entre el abandono y la especulación no habiendo existido cualquier planificación con metas de gestión sustentable para la definición de localización de actuaciones y usos del territorio. Al mismo tiempo, en el marco de los procesos de globalización de un país que ha sostenido tasas de crecimiento económico particularmente positivas, el borde costero nacional se identifica como un bien estratégico, que atrae inversiones públicas y privadas como cimientos para oportunidades promisorias para la potenciación y diversificación de las economías local y nacional. Así, apreciamos un panorama de innumerables actuaciones en el borde costero que pueden dividirse en dos tipos: nuevas inversiones en distintos sectores –pesquero, turístico y de servicios asociados y de infraestructura vial y portuaria en particular, en-

tre otros—; y, otras inversiones orientadas a la revitalización y recuperación de bordes costeros en varias ciudades de Chile en el marco de los proyectos bicentenario.

Es paradójico constatar que muchas de las inversiones, cuya inauguración se dará en el marco del aniversario patrio, constituyen obras de remediación territorial fruto de actuaciones cuyos impactos negativos acumulados han hipotecado el desarrollo presente y futuro de esos asentamientos humanos costeros. Ello sin dudar, ha sido fruto de los distintos impactos no deseados en el borde costero los que han venido siendo crecientemente perceptibles y cuantificables; como se dijo, una valoración del espacio, no obstante esta sea una valoración de los impactos negativos. Es de esperar que el país pueda apoderarse de la experiencia mundial en materia de destrucción y posterior saneamiento y rehabilitación ambiental costera de manera de diseñar políticas preventivas, evitar impactos futuros no deseados y, poder contar con los recursos necesarios que le permitan evaluar, cuantificar y financiar los costos que significará recuperar nuestros espacios en mayor o menor medida ya degradados<sup>4</sup>.

Ha quedado explícito y ampliamente demostrado que en el territorio en general, y en particular en las zonas costeras por su condición de singular fragilidad, los impactos ambientales negativos son problemas acumulativos. Se puede constatar que los problemas más graves de degradación de los recursos se han ido intensificando en forma gradual, a causa del efecto combinado de numerosas acciones y alteraciones a pequeña escala que, por sí solas, habrían tenido repercusiones relativamente menores. Las múltiples intervenciones, a su vez, son producto de la presión de uso de los múltiples actores presentes en el borde costero y donde, la deseada gestión sustentable del mismo, que supone un manejo integrado de sus ecosistemas y recursos allí contenidos, significa responder finalmente a las interrogantes de “por qué, qué, quién, dónde y cómo” hacer en el territorio. La búsqueda de respuestas son, en mayor o menor medida, procesos de resolución de conflictos entre actores.

Por otra parte, la creciente presión de los distintos actores sobre el borde costero, donde cada uno plantea distintos usos, ha he-

---

4. El Catastro de Sitios Contaminados que impulsa la CONAMA y las actividades de remediación de los mismos podrá, en términos cuantitativos, constituirse en un buen indicador que convenza sobre la necesidad de impulsar acciones de prevención y comprobar, una vez más, que es más barato prevenir que curar. Lo anterior sin duda estará cada vez más vinculado al tema no menos complejo de definición y caracterización de las externalidades negativas y de sus responsables.

cho más perceptible que muchos usos son incompatibles y excluyentes entre sí. De éstos, algunos, efectivamente lo son, pero otros sólo lo son por razones culturales o visiones sectoriales estrechas o escasamente informadas. Pero, cualquiera sea el escenario, este plantea diversas situaciones y niveles de conflicto entre los actores. La identificación de los distintos criterios y objetivos de uso –compatible, incompatible o excluyente– en función, a su vez, de los distintos “tipos” de unidades en el territorio costero, conlleva a las necesarias tareas de zonificación. Estas son, en última medida, procesos de resolución de conflictos entre actores.

Existen numerosos y variados ejemplos de conflicto de uso y de localización de actividades en el borde costero. Los conflictos surgen a partir de múltiples situaciones: en términos ambientales por ejemplo, las situaciones de contaminación son una realidad bastante fácil de constatar. Existen otros tipos de conflictos que surgen, no por el apareamiento de un impacto ambiental negativo pero sí, por ejemplo, fruto de vacíos y contradicciones legales. Entre estos, la tarea de limpieza de las playas es una responsabilidad que no está especificada en cualquier instrumento normativo. Otra materia, de mayor complejidad, es la discusión entre la propiedad y el uso de los bienes públicos. Algo que, al menos teóricamente podría plantearse como interrogante es, por ejemplo, el carácter de las infraestructuras portuarias para caletas de pescadores situación que en la práctica demuestra algunos conflictos: ¿son estos muelles privados –para el uso exclusivo de los pescadores– o se trata de infraestructuras públicas? Otro ejemplo, de gran relevancia en temporada de verano, es el acceso a las playas y cuerpos de agua en general. Si bien ello está establecido en la ley, no son menos ciertos los conflictos que aparecen por incumplimiento de la misma, por insuficientes labores de fiscalización o por contradicciones entre los títulos de propiedad y sus deslindes prediales con la delimitación de las atribuciones administrativas en la franja costera.

No se quiere dejar de lado especificar en alguna medida las situaciones típicas de gestión –o dificultad de ésta– en las zonas del “maritorio”. Estas tienen que ver esencialmente con dos aspectos: el agotamiento o uso abusivo de las reservas pesqueras y el deterioro de la calidad de las aguas costeras. “Las áreas costeras y marinas sirven invariablemente como las aguas receptoras de todo tipo de efluentes aguas arriba, incluidos la sedimentación causada por la deforestación, los cambios de entrada de agua dulce y otras alteraciones de los regímenes hidrogeológicos” (BID, 1998). Esos aspectos esconden, entretanto, una variedad de problemas consecuentes



de intervenciones agresivas directamente sobre el medio litoral e indirectamente de los usos territoriales adyacentes o vinculantes. Finalmente la sustentabilidad de la gestión de zonas costeras estriba en el diseño de procesos para evitar y resolver conflictos de uso entre actores.

A modo de síntesis podemos afirmar que en el país se puede distinguir al menos las siguientes tipologías de conflictos en el uso de las zonas costeras:

- Impactos inducidos sobre los recursos litorales, entre los que sobresalen los generados sobre el paisaje, sobre la dinámica litoral o sobre las zonas de alto valor ecológico, degradación progresiva de parajes naturales;
- Potenciación de situaciones de riesgo ocasionadas como consecuencia de las interferencias producidas entre los procesos de ocupación humana y los procesos activos (inundaciones, colmatación de infraestructuras portuarias, erosión, alteración en la dirección de las corrientes marinas, contaminación, etc.);
- Aumento de las limitaciones al libre y equitativo acceso al bien público (playa) y la consecuente privatización, visual y de uso, de los espacios costeros;
- Procesos de cierre y desecación y rellenos artificiales en el bien público;
- Destrucción de una porción significativa de la línea de costa natural o línea de costa primitiva;
- Crecimiento de los grandes núcleos de autoconstrucción próximos a las áreas turísticas y apareamiento de poblados de obreros correctamente ordenados y prudentemente distanciados de las elitistas unidades productivas turísticas;
- Estructuras turísticas que pasan a orientar la organización y transformación del espacio, determinándolo, delimitando sus problemas más sensibles, y, tomando posición del paisaje de la costa;
- Desaparecimiento paulatino del modelo agrosilvopastoril (entre ellos el pesquero) para convertirse en un modelo cada vez más dependiente de la industria turística;
- Desarticulación territorial producto de procesos de desvalorización de las tierras agrícolas del espacio rural inmediato y, al contrario, las de la franja costera, cobrando un valor inusitado;
- El paisaje pasa a ser usado como mercancía provocando una selección de éstos. Como resultado, se generan procesos de ocupación segregados, desarticulados, y diferenciados en relación a la intensidad y formas de consumo que en él se desarrollan. Tam-

bién con ello se generan importantes procesos de especulación de suelo;

- Aparecimiento de “bloques-pantalla” de edificios cementando las laderas (en porcentajes no aconsejables y fuera de la norma), modificándolas y rompiendo los equilibrios naturales;
- Destrucción de campos dunares por expansión de espacios urbanizados, por localización de estacionamientos, o, por efecto negativo de actividades como safari-jeeps sobre los espacios frágiles de la costa;
- Destrucción de vegetación natural e introducción de vegetación exótica para repoblamiento de áreas verdes provocando una desnaturalización de la escenografía que se pretende vender como natural;
- Desigual desarrollo entre la especulación inmobiliaria inferida por el turismo y la explotación del sector turístico. Ellos no han sido equitativamente acompañados de recursos humanos y financieros;
- Conflictos por el uso de recursos naturales escasos, y en forma especial, del agua ocasionando muchas veces, importantes trasvases de los recursos hídricos escasos en el secano costero;
- Graves problemas de contaminación de playas;
- Problemas de los servicios en general por concentración de la población, en forma excesiva y temporal, en la franja litoral;
- Aumento de la erosión costera, inundaciones e inestabilidad de ribera; entre otros.

La situación de la zona costera exige orientar las acciones hacia un manejo costero integrado como marco integrador de la inversión –pública y privada– así como de la asignación de los recursos costeros, con el objeto de garantizar una mejor gestión sustentable del mismo. Ello debe sumarse a los esfuerzos que permitan fortalecer y ampliar en forma creciente su valoración para que esta se vuelque a orientar las políticas públicas y los marcos reguladores atingentes. Es menester identificar las responsabilidades que comparten los diferentes actores sujetos y objetos de la gestión del borde costero, cosa que se presenta como una actividad amplia y polivalente encaminada finalmente al propósito superior de alcanzar metas de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de la población. El manejo costero integrado, a su vez, se centra en tres metas: “superar los conflictos asociados con el manejo sectorial, preservar la productividad y la diversidad biológica de los ecosistemas costeros y promover una asignación equitativa y sostenible de los recursos costeros” (Post y Lundin, 1996). Otro aspecto relevante del

manejo costero integrado es que se constituya en un proceso administrativo equitativo y transparente.

Varios son los elementos que podrían explicar la actual situación de ocupación del litoral y sus innumerables conflictos. Entre éstos se puede citar: la ausencia de una normativa específica y suficientemente desarrollada sobre este tipo de territorio; una concepción de carácter administrativo, más que planificadora; la complejidad de la delimitación del mismo territorio litoral (cuestión, ésta, nada fácil de resolver); la existencia de una clasificación del suelo sin el necesario establecimiento de categorías definidas que cualifiquen el destino del mismo; la incapacidad práctica para dirigir y fiscalizar, desde el modelo, la utilización del territorio litoral, que queda sometido a todo tipo de intervenciones descontroladas, vertidos, saqueos y construcciones clandestinas; y, una concepción que considera el territorio litoral no urbanizado como un suelo residual, y, que no tiene asignado un papel social específico.

### **3. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE BORDE COSTERO; VACÍOS PARA SU GESTIÓN**

El complejo tema de la gestión, y por ende de planificación costera, se inicia con el establecimiento de la política de borde costero y cuya materialización, 10 años después, se consigna fundamentalmente en los esfuerzos realizados por las comisiones regionales de la IV, VIII y XI regiones<sup>5</sup>.

La situación del país hasta la primera mitad de la década del 90 claramente apuntaba a un negativo diagnóstico en cuanto a la posibilidad de implementar los principios del manejo integrado de la zona costera. En primer lugar, la situación de las instituciones del sector público, por lo regular fragmentadas y, con frecuencia, entre-cruzadas, encabezaba la lista de problemas de la gestión costera. La administración de la Franja Litoral estaba –y está– regida por un cuerpo variado de leyes, destacando la Ley de Concesiones Marítimas y la Ley de Pesca y sus reglamentos correspondientes. Sin embargo, directa o indirectamente intervienen un sinnúmero de otras entidades públicas y privadas. Dentro de los actores públicos, en sus distintos niveles y reparticiones, se pueden citar: los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, el de Bienes Nacionales, el de Obras Públicas,

---

5. Cabe señalar que la cooperación internacional ha sido un importante impulsor de dichas experiencias: la Región de Coquimbo ha sido apoyada por la Unión Europea y las Regiones del Bío Bío y Aisén por la GTZ.

el de Economía, el Servicio Nacional de Turismo, la Superintendencia de Servicio Sanitario, las Municipalidades y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, entre otros. La actuación de estos actores y otros, privados, ha sido históricamente aislada, descoordinada y sectorial, lo que, sumado a la lógica privada de la inversión y localización de usos y actividades, ha dado como resultado la muchas veces no deseable realidad litoral. Una realidad rica en degradación de ecosistemas y recursos, con buenos ejemplos de contaminación de aguas, procesos erosivos costeros cada vez más evidentes (con cada vez más altos costos de reversión y riesgo a las inversiones), un destacado nivel de conflictos entre actores probablemente debido a una asignación de los recursos costeros no siempre equitativa, sostenible o transparente o, a lo menos, sin un eficiente y efectivo plan de gestión ambiental de la franja litoral.

Es frente a este escenario que se define la Política Nacional de Uso de Borde Costero<sup>6</sup> en la que se ordena la coordinación necesaria para la administración del borde costero, que como se vio, está allí también definido. Posteriormente, y por Instructivo Presidencial, el 31 de enero de 1997 se establecen las Comisiones Regionales las que están constituidas por autoridades regionales y presididas por el Intendente Regional. Tienen como función principal, elaborar y remitir a la Comisión Nacional una propuesta de acciones tendientes a impulsar, en las respectivas regiones, la Política de Uso del Borde Costero. Así mismo, los intendentes son encomendados de elaborar Estudios de Zonificación los que tienen por finalidad proponer los usos preferentes para el borde costero en los distintos sectores o áreas de la respectiva región.

Cabe señalar que, un año después, se define la Política de Desarrollo Sustentable del Gobierno de Chile<sup>7</sup> la cual viene a reforzar la Política de Borde Costero en la medida que, más allá de los límites político administrativos, establece novedosamente el concepto de ordenamiento territorial para unidades físicas, y específicamente para el borde costero y las cuencas hidrográficas. La misma Política adelantaba también el concepto de gobernabilidad del Estado señalando que una tarea prioritaria para el perfeccionamiento del sistema es el dar gobernabilidad al tema ambiental. El concepto de gobernabilidad que se inserta en el discurso ambiental a partir de allí, reforzaba la idea que la mejor o peor orientación de los actores socia-

---

6. DS. 475 del 14 de diciembre de 1994.

7. CONAMA, 1998.

les es función de la capacidad del Estado para regirlos. La capacidad y fortaleza para gobernar, la gobernanza, será función de la estructura de poder de una sociedad, la que depende, a su vez, de la relación pública-privada que se logre establecer y de las modalidades de participación democrática que imperen en el entorno social. Así, la relación pública-privada en materias ambientales podrá situarse en instancias de violencia y confrontación, de diálogo y negociación, o bien, de acuerdos y coordinaciones. Lo anterior, es especialmente relevante, como se verá más adelante, en la zona costera.

Las precisiones realizadas sobre la Política Ambiental objetiva enmarcar la secuencia de la reflexión que permite acercarse a entender los avances, desafíos y dificultades experimentados en la implementación de la Política de Borde Costero situación que se ha demostrado que, por sobre todo, es una cuestión de gobernabilidad.

La primera cuestión a que se enfrentan los equipos encargados de elaborar la zonificación del borde costero –entendido éste como el instrumento que permite la implementación de la política– es la propia delimitación de ese borde. Un primer elemento de discusión y evaluación es, a juicio de algunos entre los que me incluyo, el criterio bastante limitado con el cual se define la línea de playa. Desde el punto de vista ambiental, por ejemplo, estudios de suelo y existencia de horizontes arenosos podría ser un criterio más amplio y certero. Sin embargo, ello no dilucida el problema existente y especialmente relevante para el caso de territorios altamente intervenidos por la acción antrópica. En muchos de éstos, se han generado actuaciones en el pasado que claramente han modificado irreversiblemente los ecosistemas costeros, y por ende la línea de playa o bien, por vacíos o contradicciones legales, que han posibilitado intervenciones –y construcción de infraestructuras– que visiblemente se encuentran emplazadas en el bien público<sup>8</sup>. Un ejemplo específico de vacío o contradicción legal es el caso de escrituras de propiedades que definen su deslinde “con las aguas” las que se contradicen con lo establecido legalmente como áreas de playa –bien público– y terrenos de playa de administración pública. Sin duda el problema amerita un análisis jurídico entre los derechos de propiedad y administración de los recursos naturales en general y de los del borde costero en particular.

---

8. Este último caso, por ejemplo, se encuentra explícito en sectores del borde costero de Maitencillo en la V Región. Ello quedó constatado en el Estudio que se efectuara en la zona en 1998 (en referencia).

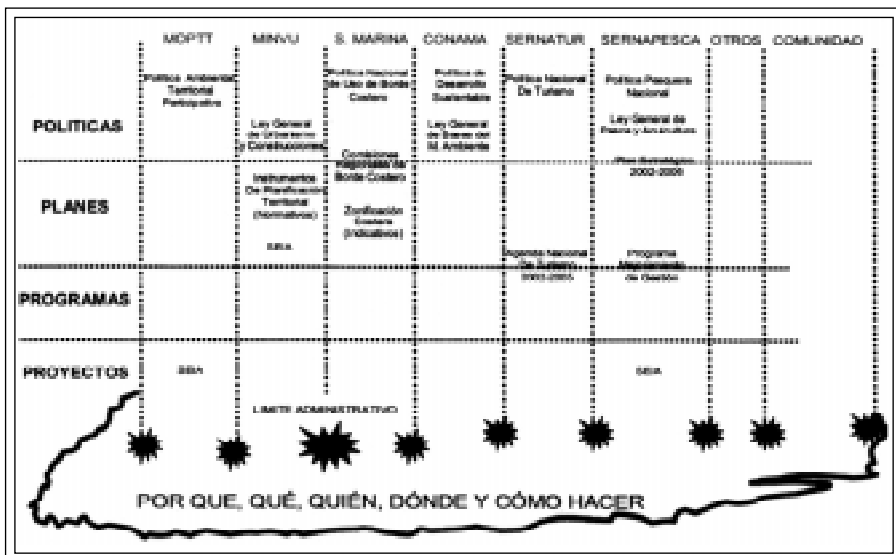
Una segunda cuestión que dificulta las labores de zonificación y, relativa también a la delimitación del borde costero, se vincula a los limitados y, al mismo tiempo, diversos ámbitos de actuación de la jurisdicción administrativa de la misma. Ello se hace más explícito aún, cuando se pretende propender a la resolución de conflictos por medio de la zonificación de usos del borde costero lo que implica, necesariamente, la identificación de responsables por acciones de degradación ambiental.

La definición legal identifica al ente responsable de la administración del borde costero –control, fiscalización y supervigilancia– y deposita esta competencia sobre el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina. Entretanto, desde el punto de vista de la gestión sustentable, esta demarcación es insuficiente para dar cuenta de los usos (muchas veces conflictivos) y consecuentes externalidades que las actividades humanas provocan en esa zona costera. Con ello se apunta a la difícil tarea de definir los “límites” de esa zona costera cuando se trata de ejecutar tareas de planificación y por ende, de gestión. Es allí donde se hace indispensable visualizar una definición más amplia que la jurisdicción administrativa y donde los límites de las áreas costeras comprenden la ribera misma, es decir, la transición física entre tierra y el mar, los sistemas terrestres adyacentes que afectan el mar y los ecosistemas marinos afectados por su proximidad a la tierra. Esta definición implica límites que abarcan aquellas áreas y actividades dentro de las cuencas hidrográficas que afectan la costa de manera significativa y, se extienden en dirección del mar hasta la orilla de la plataforma continental o la zona económica exclusiva. Consecuente con lo anterior, finalmente los límites de los programas de gestión costeras debieran tender a ser definidos según los asuntos de los cuales se ocupan y, por lo tanto, varían a medida que evolucionan o se orientan los planes y proyectos.

Estrechamente vinculado a la situación mencionada, como se dijo, otro factor que dificulta la gestión sustentable del borde costero es la concurrencia de múltiples actores públicos y privados con responsabilidades sobre la planificación y gestión de esos “límites del borde costero”. Se distinguen a lo menos 14 organismos públicos con atribuciones y competencias en el borde costero (Schlotfeldt, 1999a) donde, sin duda alguna, un segundo actor fundamental en materias de planificación lo constituyen los Municipios los cuales, a través de los instrumentos de planificación territorial establecidos en la Ley de Urbanismo y Construcciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, realizan, a su vez, sus zonificaciones.

Ambos organismos, si bien tienen ámbitos de jurisdicción territorial vecinos y colindantes (separados por esa línea virtual) no siempre están suficientemente coordinados de forma a realizar un trabajo de gestión costera integrada existiendo, inclusive, vacíos legales en la sumatoria de las atribuciones; las basuras en las playas es un buen ejemplo de ello. Al mismo tiempo, y tan relevante como lo señalado, si bien para ambos organismos la ley dispone instrumentos de “zonificación” territorial, éstos tiene distinta categoría legal. En el caso de MINVU, los planes reguladores en sus distintos niveles son instrumentos normativos, de forma distinta, la zonificación establecida en la Política de Borde Costero que se constituye en un instrumento de carácter indicativo. La adecuada coordinación de instrumentos de planificación territorial es incluso compleja a escalas diferentes no obstante sean instrumentos del mismo tipo y bajo el mismo ente y cuerpo regulador. Este es el caso por ejemplo del sector norte del balneario de Maitencillo donde existe sobreposición y contradicción entre el instrumento intercomunal y el comunal: el primero, de jerarquía superior, congela un área de desarrollo urbano establecido en el Plan Regulador situación que se está volviendo a analizar en estos momentos (Schlotfeldt, 1998).

Cuadro N° 1: El Manejo Integrado del Borde Costero;  
Un Problema de Integración entre Actores



Fuente: C. Schlotfeldt; Presentación Ministerio de Obras Públicas, octubre de 2004.

Para añadir aún más complejidad, existen otros entes públicos que también tienen importantes actuaciones en el borde costero y cuyos objetivos de política sectorial son también, y muchas veces, competitivos y a veces excluyentes de otros usos; me refiero, a los intereses turísticos, los intereses pesqueros o bien, las priorización de localización de infraestructura portuaria por ejemplo. Estos, dentro de su lógica de actuación en búsqueda de consolidar y expandir su desarrollo, proyectan su crecimiento reservando a veces en forma sobredimensionada, especulativa, irregular y excluyente (real o prejuiciosa) áreas del borde costero.

No se puede dejar de mencionar aquí la importancia que tienen algunas actuaciones que responden a ámbitos de decisión de jerarquía superior –por ejemplo, el nacional– y que muchas veces deben privilegiarse por sobre las decisiones regionales o locales. A modo de ejemplo se puede citar la localización de infraestructura portuaria de mayor tamaño, que involucra la decisión de fuertes inversiones, que responde a objetivos geo-estratégicos y comerciales de país y cuya localización está supeditada substantivamente a condiciones naturales de los cuerpos de agua.

Situaciones conflictivas como las indicadas en los puntos anteriores son las que sustentaron el espíritu con que fue diseñada la Política de Borde Costero Nacional. Se partía en ese entonces, también de la constatación que “...la legislación relacionada es anticuada y no obedece a un criterio sistémico, dificultando una gestión eficiente de esta franja por las distintas autoridades con competencia en la materia. Por ejemplo, la modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones resulta necesaria para establecer normas particulares respecto de los planes reguladores comunales e intercomunales y del sistema especial del artículo 55 que establezcan limitaciones mínimas de constructibilidad y la obligación de considerar vías de acceso a playas para asegurar su efectivo uso público” (Ministerio de Defensa; 1995-1996). Este es, a juicio de algunos, todavía un capítulo pendiente. Y se esperaba, en ese espíritu de la política, que desde el proceso de construcción concertada y coordinada de la zonificación costera pudiera propender a emanar los acuerdos de políticas público-privadas y las adecuaciones normativas para poder gestionar ese instrumento de planificación. Ello se consignaba a la labor de las Comisiones Regionales como la “instancia de coordinación y de planificación conjunta y, eventualmente, de solución de los conflictos, por cuanto su integración garantiza una visión multisectorial en una perspectiva nacional –análogamente, regional– aunando las competencias de los órganos públicos respecti-



vos” (Pattillo, 1997).

Los objetivos que se establecen para las Comisiones Regionales se asocian, ineludiblemente y como se adelantó, al concepto de gobernabilidad. La cabal comprensión del concepto pasa por entender que se trata ante todo de un proceso, que es gradual y de lenta construcción social, que es la resultante de un tiempo de reculturización, de una nueva forma de convivencia y que exige un tiempo y una experiencia de aclimatación. Un proceso que no es inmediato y que no se logra exclusivamente por deseos loables o la elaboración de un decreto ley. Es un proceso que exige una sociedad que en su conjunto valore, en toda su dimensión y adecuada amplitud de criterio, lo que es este escaso y frágil espacio. Un proceso que solo será sostenible si lo sustenta una imagen objetivo consensuada y el concepto “win-win”, donde todos ganen. Un proceso que no era necesario antes y que hoy se hace indispensable a la luz de la creciente presión que se ejerce sobre el borde costero.

Finalmente, las zonificaciones de borde costero tendrán condicionada o supeditada su propia gestión a los niveles alcanzados en el desarrollo de procesos de gobernabilidad. Solo así, las Comisiones Regionales de Borde Costero podrán ir más allá de resolver una a una las solicitudes de usos y emplazamiento de actividades en los territorios costeros y propender a convertirse en las instancias para las cuales el espíritu de la Política las definió. En ese marco, la zonificación costera es un proceso que permite la construcción de gobernanza territorial.

#### **4. GESTIÓN DEL BORDE COSTERO; UN DESAFÍO DE GOBERNABILIDAD**

No cabe duda que el territorio es, en esencia, el espacio de integración de la administración del Estado. El territorio es materia de todos los sectores y de toda la sociedad en su conjunto y el borde costero es, como se dijo, un lugar singular en cuanto a la presencia de múltiples actores, públicos y privados con intereses muchas veces conflictivos o contrapuestos.

Una pregunta difícil de contestar es ¿a quién le cabe dirigir las políticas y leyes de ordenamiento territorial del borde costero? Este es tal vez el mayor conflicto entre actores y donde la realidad territorial hace explícita las sobre posiciones, descoordinaciones y vacíos de las políticas y marcos regulatorios vigentes. No se puede desconocer el liderazgo que ha tenido en la materia el Ministerio de Defensa a través de la Subsecretaría de Marina. Este, a partir de la

promulgación de la Política Nacional de Uso de Borde Costero define las Comisiones Regionales quienes están encargadas de liderar la Zonificación del Borde Costero Nacional. Sin embargo, se podrían señalar tres dificultades que se han presentado: la política no fue acompañada de presupuestos que pudieran garantizar la capacitación de profesionales en metodologías de zonificación y tampoco para las labores de zonificación en si mismas. En tercer lugar, al ser los instrumentos de zonificación de carácter indicativo, sólo pueden ser gestionables si los mismos son incorporados en los instrumentos normativos y específicamente planes reguladores intercomunales y comunales. No obstante lo anterior, los ámbitos de administración son distintos y separados por la línea virtual que define la Ley. Así, finalmente la gestión integrada del borde costero se relega a las intenciones de coordinación de actores situación que como hemos visto no está exenta de dificultades al constituirse en procedimientos de resolución de múltiples conflictos.

Si bien hemos revisado la importancia que se ha otorgado a las Comisiones de Borde Costero es menester subrayar la importancia sectorial de los organismos que tienen ingerencia en la gestión de este espacio: el Ministerio de Obras Públicas sin duda por ser el principal movilizador sectorial de inversiones en el país; el Ministerio Nacional de Vivienda y Urbanismo, sustenta su posición al ser el único sector que contempla dentro de su legislación instrumentos normativos de ordenamiento territorial; el Ministerio de Planificación que conceptualmente y teóricamente le podría también corresponder; el Ministerio de Defensa, que tiene jurisdicción sobre la zona costera y marina; la Comisión Nacional de Medio Ambiente, que le cabe la responsabilidad ambiental en el país pero que no tiene rango ministerial. No podemos dejar de lado otros intereses sectoriales de país como lo son el turismo y la pesca en un país integrándose al mundo global; estos también tienen intereses particulares y sectoriales que deben ser adecuadamente explicitados y territorializados en el borde costero. Tampoco debemos olvidar, a la comunidad y dentro de éstos, al sector privado y la conflictiva relación que se da entre los derechos de propiedad y el interés social donde muchas veces entran en conflicto las responsabilidades administrativas del Estado. Trátase de un proceso de manejo integrado del territorio.

El manejo costero integrado puede definirse sencillamente como: un proceso continuo y dinámico que vincula al gobierno y a la comunidad, la ciencia y la administración, los intereses comunitarios y los sectoriales en la preparación y la ejecución de un plan integrado (zonificación) para proteger y desarrollar a los habitantes, los

ecosistemas y los recursos costeros. Otro de los elementos centrales del manejo integrado del borde costero es que debe tratarse de un proceso administrativo equitativo y transparente, dicho sea de paso, cuestión nada fácil.

El manejo integrado del borde costero, que puede entenderse también como gestión sustentable del mismo, supone fundamentalmente un grado de gobernabilidad. Ese grado de gobernabilidad a su vez significa la capacidad de generar las políticas adecuadas y la capacidad de llevarlas a la práctica. Esas capacidades pasan por la construcción de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes (regímenes que suponen: instituciones, leyes, cultura, conocimientos, prácticas), y la administración adecuada del sistema (que supone participación y aceptación social y el desarrollo de competencias). Recapitulando, la gestión sustentable del borde costero significa responder específicamente para cada ámbito en particular las preguntas estratégicas: por qué, qué, quién, dónde y cómo hacer.

Cuadro N° 2

Estructura del Proceso de Toma de Decisiones; una Integración Teórica



Fuente: C. Schlotfeldt; Presentación Ministerio de Obras Públicas, octubre de 2004.

El Cuadro N° 2 esquematiza el proceso de toma de decisiones apoyándose e integrando principios contenidos en dos cuerpos teóricos: la teoría de información gerencial y la teoría de evaluación ambiental estratégica, esta última, lo más reciente en términos de incorporación de la dimensión ambiental en la gestión territorial.

Señalar en primer lugar a los ministerios como las reparticiones encargadas de la ejecución y control de políticas, planes, programas y proyectos de alcance nacional, regional, comunal y local. La estructura piramidal implica una estructura jerárquica, en otras palabras, existen interrelaciones donde debe resguardarse que, si bien la de menor jerarquía puede ser más específica también debes ser absolutamente concordante con la de jerarquía superior.

La teoría gerencial nos indica que a mayor nivel gerencial las decisiones son más estratégicas, integradas y de largo plazo. Análogamente, a menor nivel de decisión, las decisiones son más operativas, sectoriales y de corto plazo. Al mismo tiempo, mientras mayor sea el grado de jerarquía de la toma de decisiones habrá mayor nivel de información, y en el mismo sentido, a menor nivel de decisiones, habrá mayor cantidad de datos. Por lo mismo, y de la misma forma, se estructura entonces el soporte para la toma de decisiones las que finalmente deben estar sustentadas, y así se propugna, en la realidad territorial específica de cada espacio de gestión.

Por otro lado, desde la teoría de evaluación ambiental estratégica, y muy sucinta y simplificada se especifica que: el establecimiento de políticas implica responder la pregunta sobre por qué hacer; el nivel de los planes, el qué hacer; el de los programas, el con quién hacer y el de los proyectos, cómo y donde hacer. Todo lo cual debe estar orientado al propósito ambiental superior de cumplir con el deber constitucional de velar por el derecho de las personas a vivir en una ambiente libre de contaminación. Dentro de la administración del Estado, este modelo se reproduce para cada repartición ministerial, de servicios sectoriales así como Intendencias y Gobernaciones. Lo anterior, como se pudo apreciar en el Cuadro N° 1 tiene especial complejidad en el ámbito del borde costero comprobándose que uno de las dificultades en su gestión está asociada a la multiplicidad de actores –públicos y privados– y normativas y/o criterios de acción que lo regulan o intervienen. La gestión de los espacios costeros no lo constituye una simple adición de los ámbitos de administración de las autoridades sectoriales del territorio y del mar.

Es más, como lo hemos revisado, la administración pública ni siquiera ha sido capaz de regular y orientar la acción privada hacia

un desarrollo sustentable. Muy por el contrario, su desarticulación y descoordinación desencadenan un marco de normativas ambiguas, por veces contradictorias, que al contrario de proteger, brindan un campo fértil para la especulación y la toma de decisiones cortoplacistas. De corto plazo en el sentido de consideración de la rentabilidad económica por sobre la sustentabilidad ambiental y sostenibilidad del desarrollo, situación cuyos costos solo son visibles y cuantificables en el mediano y largo plazos y que en muchos casos, ya están siendo visibles y han impulsado acciones, como vimos, de recuperación y rehabilitación.

Desde el punto de vista del uso del espacio costero, en lo que respecta a su autosostenimiento, éste se transforma –o debiera transformarse– de acuerdo a la integración de los distintos actores presentes en el ámbito. Lo anterior amerita, y así se recomienda, una seria evaluación sobre los umbrales de su posible o deseable conservación. El uso sostenible del territorio, su identificación y comprensión debiera poder contribuir a orientar la toma de decisiones en el territorio de forma a conseguir que el patrimonio natural y cultural sea legado a las generaciones venideras en el mejor estado posible. Ello significa, por sobre todo, tomar en cuenta los intereses y aspiraciones de la población local en la construcción de una imagen de desarrollo. Debiera existir una correlación constante entre la identificación de las prioridades de uso en el proceso de ocupación del territorio litoral, su clasificación y calificación, con el modelo social en que él mismo se desarrolla. Esta es una labor de modelaje del territorio litoral, más avanzado y a escala local (municipal), que debiera ante todo, reportar un mejor bienestar a la población local.

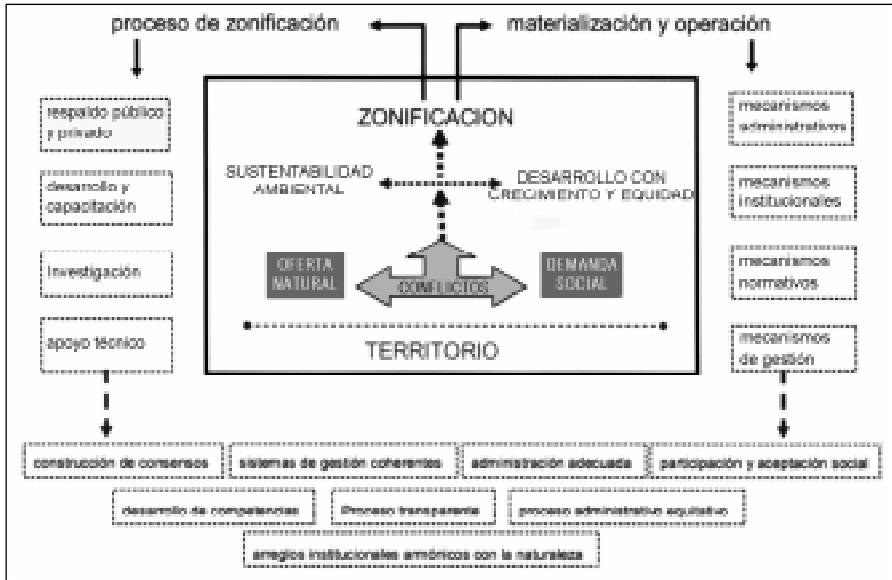
El litoral debe ser analizado desde la óptica de los análisis científicos positivistas (física, biología, química, etc.) así como, desde la óptica urbanística, que, si bien tiene aspectos técnicos, debe ser encuadrado desde la evaluación social. La planificación, como actividad técnica que se refleja como consecuencia de la práctica urbanística, puede ser definida como una respuesta a las necesidades de racionalización de los recursos existentes para satisfacer los déficits sociales. Entre éstos se encuentran aspectos relacionados con la calidad de vida, pero al mismo tiempo, aspectos de mera productividad en un doble sentido, de un lado la utilización del bien “suelo” como bien de uso, y de otro como bien productivo. La ausencia de una normativa urbanística suficientemente desarrollada, y específica para espacios litorales, es uno de los motivos que explican los escenarios de ocupación costera actuales.

Gestión sustentable del borde costero –que implica un manejo

integrado del mismo— puede definirse sencillamente como: un proceso continuo y dinámico que vincula al gobierno y a la comunidad, la ciencia y la administración, los intereses comunitarios y los sectoriales en la preparación y la ejecución de un plan integrado (zonificación) para proteger y desarrollar los habitantes, los ecosistemas y los recursos costeros. La zonificación no como un fin en sí mismo sino como un instrumento de gestión sustentable del borde costero.

El proceso de zonificación significa, a lo menos, suscitar el respaldo público y privado; el desarrollo y capacitación de recursos humanos para ello; la promoción de la investigación e indudablemente el apoyo técnico a la tarea de zonificación. Así mismo, después de acabado el proceso de zonificación deberán garantizarse los mecanismos administrativos, institucionales, normativos y de gestión capaces de llevar adelante la materialización y operación de la propuesta. Los grados de gobernabilidad alcanzados durante el proceso de zonificación garantizarán en mayor y mejor medida llevar la zonificación a la práctica. En otras palabras, la gestión del borde costero supone fundamentalmente el establecimiento de un grado de gobernabilidad del territorio y que se traduce en la capacidad de generación de políticas y marcos regulatorios adecuados para llevar la zonificación a la práctica.

Cuadro N° 3: La Zonificación Costera como Instrumento para Implementar Procesos de Gobernabilidad



Fuente: C. Schlotfeldt; Presentación Ministerio de Obras Públicas, octubre de 2004.

Esas capacidades pasan por la construcción de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes (regímenes que suponen: instituciones, leyes, cultura, conocimientos, prácticas), y la administración adecuada del sistema que supone participación y aceptación social y el desarrollo de competencias. Otro de los elementos centrales del manejo integrado del borde costero es que debe tratarse de un proceso administrativo equitativo y transparente, dicho sea de paso, cuestión nada fácil. Como bien puede extraerse de lo señalado, un elemento central de la gobernabilidad es la posibilidad de construir (implantar y desarrollar) arreglos institucionales armónicos con la naturaleza. Por todo ello el desarrollo sustentable del borde costero es, ante todo, un desafío de gobernabilidad.

El concepto de gobernabilidad se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de un territorio en específico. En dicha definición se incluye la capacidad de diseño de políticas públicas socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados.

Finalmente señalar que, la diferencia principal entre gobierno y

governabilidad es que en un sistema tradicional de gobierno este fija primero los presupuestos disponibles, a partir de los mismos determina las actividades a ser realizadas, los productos que se obtienen con dichas actividades y por último, determina los impactos que estos producen medidos en las percepciones de los receptores de dichos productos, percepciones cuantificables o no cuantificables. En un proceso de gobernabilidad, el proceso sigue una secuencia inversa; primero se determinan las percepciones objetivas y subjetivas que el público objetivo desearía tener, luego se determina qué productos lograrían obtener dichas percepciones para de ahí inferir qué actividades hay que realizar y que presupuestos se requieren para alcanzarlo. La gobernabilidad es por lo tanto una forma de fomentar la participación del público objetivo en las decisiones.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- BID (1998). "Estrategia para el Manejo de los Recursos Costeros y Marinos en América Latina y el Caribe"; Estrategia del Banco; Washington, DC.
- BINA, Olivia (2003). Presentación: "Evaluación Ambiental Estratégica", Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC.
- CONAMA (1998), Consejo Directivo de Ministros, Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, Sesión del 9 de enero de 1998. Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Marina; Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, N° 475, 1994.
- Informe Bianual, Período 1995-1996, Comisión de Uso del Borde Costero del Litoral.
- PATTILLO, J. (1997). "El borde costero, una visión de la Subsecretaría de Marina y perspectivas para áreas marinas protegidas", Estad. Oceanol 16; ISSN CL 0071-173X
- POST y LUNDIN (1996). "Guidelines for Integrated Coastal Zone Management. Environmentally Sustainable Development". Studies and Monograph Series N° 9, Banco Mundial, Washigton, D.C.
- SCHLOTFELDT, Carmen (2004). Presentación: "Gestión y manejo integrado del territorio costero en Chile; Lineamientos para una discusión". Ministerio de Obras Públicas, octubre.
- (1999a); "El ordenamiento territorial ambiental como instrumento de política de desarrollo sostenible. Caso de estudio franja costera de Quintay, Comuna de Casablanca, Chile". Tesis de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente; Instituto de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Católica de Chile.



– (1999b); “Desafíos de la gestión y el ordenamiento territorial costero; los proyectos inmobiliarios; impactos de un mundo globalizado”.

– (1998); “El ordenamiento territorial ambiental: una tarea factible”. Serie Azul de Documentos; N° 20; Instituto de Estudios Urbanos; Pontificia Universidad Católica de Chile.

SCHLOTFELDT, C.; GROSS, P.; KROEGER, F; KOVACIC, I.; PONCE, R.; y SAAVEDRA, G. (1998). “Estudio paradigmático para un ordenamiento territorial costero; balneario de Puchuncaví, V Región, Chile”. Documento de Proyecto, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile

SCHLOTFELDT, C.; KROEGER, F; KOVACIC, I.; PONCE, R.; y SAAVEDRA, G. (1996). “Plan de ordenamiento territorial ambiental de la franja costera de Quintay, Comuna de Casablanca, V Región, Chile”, Documento de Proyecto, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

# INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD A NIVEL LOCAL

PATRICIO GROSS  
RODRIGO ARRUÉ

## 1. INTRODUCCIÓN

El diseño e implementación de indicadores de desarrollo sustentable o sustentabilidad se inicia a finales de la década del 80' en Canadá y algunos países de Europa, adoptando un carácter netamente académico y una visión parcial, en términos de dar cuenta de fenómenos complejos desde un sector productivo, o bien desde la singularidad o número reducido de dimensiones.

En la década siguiente el tema adquiere mayor importancia con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) donde se crea la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) para monitorear el progreso hacia el desarrollo sustentable, y evaluar el avance de la Agenda 21, haciéndose evidente la necesidad de contar con instrumentos de medición.

De esta manera cobran importancia diferentes líneas y enfoques metodológicos de diseño de indicadores destacando el trabajo emprendido por la Comisión de Desarrollo Sostenible y los esfuerzos internacionales de cooperación; así como el trabajo que realizan diferentes organismos de investigación, "que tienen como mayor fortaleza la independencia y creatividad de sus propuestas, y como mayor desafío el que se logren implementar, para lo que se hace necesario no sólo recursos técnicos y financieros, sino también apoyo político" (Quiroga, 2001).

Con la progresiva incorporación del discurso del desarrollo sustentable y a partir de la preocupación creciente por los temas ambientales a nivel local, escala en la que se manifiestan gran parte de las carencias y deterioros ambientales que afectan directamente a gran parte de la población, adquiere cada vez mayor relevancia la necesidad de crear sistemas de indicadores de sustentabilidad de alcance local. Este sistema podrá contribuir eficazmente a la formu-

lación de un plan de acción ambiental estratégico o, en caso de que este exista en el municipio, ayudar en su aplicación, permitiendo su seguimiento y evaluando en el tiempo el éxito o fracaso de las medidas que se estén implementando.

Asimismo, un sistema de indicadores de sustentabilidad orientará la búsqueda de información pertinente para los objetivos deseados, detectará el grado de implicancia de los diversos agentes comprometidos con la gestión ambiental, facilitará la toma de decisiones y ofrecerá una visión integral de los rumbos imperantes en el municipio.

También puede ser de gran importancia para el municipio la posibilidad de comparar su situación con la de otros entes territoriales de la administración del Estado, para lo cual debiera tenderse a la determinación de indicadores comunes a todos ellos. En este sentido las ideas que a continuación se presentan esperan ser un modesto aporte en el ámbito del mejoramiento de la gestión ambiental local.

## **2. MARCO TEÓRICO**

### **2.1. PRINCIPALES MARCOS ORDENADORES UTILIZADOS PARA EL DISEÑO DE INDICADORES**

Los marcos ordenadores corresponden a formas de ordenar y presentar los indicadores, que habitualmente se desprenden del marco conceptual y epistémico donde se sitúan los autores del sistema. A continuación se presentan los marcos ordenadores más utilizados en la actualidad, sin que la descripción que sigue agote la diversidad de propuestas disponibles:

#### **A. Presión - Estado - Respuesta (PER)**

En este marco ordenador, desarrollado por OCDE (1993) y SCOPE (1995), los indicadores se estructuran en tres categorías:

*Indicadores de Presión:* que tratan de responder preguntas sobre las causas del problema. Dentro de esta categoría se incluyen por ejemplo: emisiones y acumulación de desechos.

*Indicadores de Estado:* que responden sobre el estado del medio ambiente. Indicadores de esta naturaleza incluyen la calidad de las aguas subterráneas o el número de especies en peligro.

*Indicadores de Respuesta:* que tratan de responder preguntas sobre qué se está haciendo para resolver el problema. Incluyen indicadores como los compromisos internacionales o tasas de eficiencia energética.

#### B. Fuerza Motriz - Estado - Respuesta (FER)

El Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (1995) deciden crear un programa propio de indicadores sobre la base del marco operativo PER, pero extendiéndolo a las dimensiones no ambientales de la sustentabilidad. Al mismo tiempo se reemplaza el concepto de “presión”, por llevar implícita una connotación negativa, por el término “fuerza motriz”, que alude cambios de estado tanto positivos como negativos. De esta manera los Indicadores de Fuerza Motriz, a partir de la sistematización de Mortensen (1997) “representan actividades humanas, procesos y patrones que tienen un impacto en el desarrollo sostenible. Corresponden a desarrollo a nivel de empresas, industrias o sectores económicos, así como a tendencias sociales”. A partir de esta nueva concepción se proponen indicadores que pueden tener impacto positivo en lo económico-social (como p.e. el aumento del empleo), y al mismo tiempo un impacto negativo en la dimensión ecológica (como p.e. el aumento de las emisiones).

#### C. Marcos jerárquicos para la formulación de indicadores de sustentabilidad

Según Quiroga (2001) estos marcos jerárquicos “se basan en el supuesto de la linealidad causal, donde los fenómenos, criterios, indicadores y normas se unen linealmente para formar verdaderas pirámides lógicas”.

Una de sus aplicaciones más importantes ha sido la desarrollada por la Fundación Tropenbos (1994) que plantea un criterio de ordenamiento jerárquico, en función de Principios, Criterios e Indicadores, que facilitan la formulación de un conjunto de parámetros en una forma consistente y coherente. Estos niveles parten de un objetivo general o meta superior, p.e. “el desarrollo sustentable”; luego en un nivel inferior se plantean los principios orientadores, p.e. “debe aumentarse la superficie y diversidad de las áreas silvestres protegidas”; de donde se desprende un nuevo nivel referido a criterios específicos, p.e. “debe aumentarse la superficie de humedales”. Finalmente, en el último nivel jerárquico se elaboran los indicadores con sus correspondientes medios de verificación.

#### D. Marco Ordenador en base a familias

A partir de una experiencia chilena (Quiroga et al, 1998) que se inspira en los principios de la economía ecológica, este marco ordenador propone agrupar los procesos involucrados en el desarrollo sustentable en diferentes familias. Los procesos se ordenan a partir

de una primera familia donde se estudian las actividades humanas de extracción de energía y materiales. En una segunda familia se aborda la transformación de este transflujo en bienes y servicios. En una tercera familia de soporte vital, se agrupan los fenómenos de contaminación y manejo de residuos. Finalmente, se incluyen en una cuarta familia las dinámicas culturales e institucionales, o respuestas sociales a las diferentes variables, y la información que se maneja para modificar o reproducir el sistema.

## 2.2. TIPOS DE INDICADORES

Una primera aproximación para clasificar indicadores se basa en el enfoque metodológico que se utiliza en su elaboración, distinguiéndose los enfoques conmensuralista y sistémico.

- *El enfoque conmensuralista* se basa en la agregación o sumatoria de variables de diversa índole, utilizando una escala común de valor o contabilización, que puede ser un índice, unidades monetarias, físicas o energéticas.
- *El enfoque sistémico* busca construir un conjunto de indicadores (megaindicadores) capaces de mostrar tendencias vinculantes y/ o sinérgicas, es decir, que en su conjunto puedan dar cuenta de las principales tendencias, tensiones y causas subyacentes a los problemas de sustentabilidad.

Otra propuesta de clasificación, citada por Quiroga (2001), no excluyente con la anterior, es aquella que se refiere al momento en que comenzaron a construirse los indicadores y las propuestas teóricas subyacentes con respecto al significado de medio ambiente. Así se distinguen los indicadores de sustentabilidad (primera generación) y los indicadores de desarrollo sustentable (segunda y tercera generación).

- Los *indicadores de sustentabilidad ambiental o de primera generación* (1980-presente) son aquellos que no incorporan interrelaciones entre los componentes de un sistema. Por ejemplo: emisiones de CO<sub>2</sub>.
- Los *indicadores de desarrollo sustentable o de segunda generación* (1990-presente) son aquellos que normalmente están constituidos por las variables económicas, sociales, institucionales y ambientales. No obstante, en la mayoría de los casos no han alcanzado vinculación o transversalidad en todos los temas.
- Los *indicadores de desarrollo sustentable o tercera generación* son aquellos que faltan por construir. Se trata de indicadores vinculantes, sinérgicos o transversales, que incorporan simultá-

neamente varios atributos o dimensiones del desarrollo sustentable.

### 3. ENFOQUE METODOLÓGICO

#### 3.1. DESARROLLO DE INDICADORES DE APLICACIÓN LOCAL

El desarrollo de sistemas de indicadores de carácter local es prácticamente exclusivo de los países desarrollados. En América Latina se observan desarrollos incipientes en la elaboración de indicadores de sustentabilidad y desarrollo sustentable, y aquellos países que están trabajando lo hacen desde una perspectiva nacional.<sup>1</sup>

El trabajo emprendido por los países desarrollados ha tenido una fuerte profusión, y a partir del año 1995, el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IISD); Ambiente Canadá; y la Red de Indicadores de Mantenimiento Internacional (ISIN), han trabajado en la sistematización de estas experiencias a través de un compendio de indicadores de sustentabilidad, de los cuales la gran mayoría corresponde a iniciativas locales.

A principios del año 2004 este compendio reunía más de 600 iniciativas<sup>2</sup>, entregando información detallada sobre cada una de ellas en cuanto a: tipo de iniciativa; naturaleza de responsabilidad pública; alcance geográfico; información de contacto; y metas del proyecto.

Esta iniciativa busca la generación de una red multilateral de apoyo que permita compartir experiencias sobre los métodos, acercamientos, resultados y el desarrollo de indicadores; evitando la duplicación de esfuerzos y acercando a las autoridades decisorias con quienes han elaborado los indicadores.

Por otra parte, es importante destacar que existen sistemas de indicadores de aplicación nacional y/o regional adaptables al ámbito local. Dentro de éstos destaca el enfoque conmensuralista de la Huella Ecológica que mide "... el espacio ambiental necesario para producir los niveles de vida que existen en determinados asentamientos humanos, en relación a la capacidad de carga de los ecosistemas relevantes" (Quiroga, 2001). Al mismo tiempo adquiere relevancia el trabajo canadiense desarrollado por Environment Canadá (1989), que

---

1. A excepción de Chile, que ha elaborado un sistema de carácter nacional-regionalizado.

2. [www.iisd.org/measure/compendium](http://www.iisd.org/measure/compendium)

aunque es exclusivamente ambiental, se caracteriza por utilizar un marco de ordenación cíclico (basado en 17 temas ambientales claves) ilustrativo de los vínculos entre los ecosistemas y las actividades humanas. Al mismo tiempo destaca su fuerza comunicacional de traspaso de información a los ciudadanos y a los tomadores de decisión (formato simple y basado en la ciencia).

Por último, es importante referirse a una experiencia piloto desarrollada en Chile por un grupo de investigadores (Gross et al, 1994) quienes diseñaron una metodología para formular Indicadores de Gestión Ambiental Local en nueve municipios del país, representativos de los diversos niveles de urbanización, capacidad económica y actividades predominantes. De un total de 637 problemas ambientales identificados a nivel local por la comunidad y los funcionarios municipales, se seleccionaron 22 problemas que agrupaban, en algunos casos, enunciados comunes tanto del ámbito de los sistemas natural y construido. A continuación se establece un total de 12 indicadores de gestión para el ámbito local, aplicados a cada problema ambiental seleccionado, identificando subindicadores de análisis a través del tiempo. Así mismo se identificaron los principales actores que intervienen en la solución del problema, competencias y respectivos niveles de acción (nacional, regional o local). Por último, se elaboró una matriz que permite interrelacionar los instrumentos de gestión (políticos, normativos, económico-financieros y técnicos) con los actores públicos y privados intervinientes.

### **3.2. PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN Y DETERMINACIÓN DE INDICADORES LOCALES**

La identificación de las variables que se refieren a los diferentes problemas o situaciones que afectan negativamente la calidad ambiental de la comuna es una decisión que se supone previamente resuelta. Será a partir de dichas variables que los responsables de los estudios podrán determinar cuales son los indicadores que para cada una de ellas es preciso construir y aplicar.

Sobre identificación de variables existe un conocimiento bastante arraigado en nuestro medio y son varias las técnicas y metodologías que es posible aplicar, la mayoría de ellas con participación relevante de las comunidades involucradas y de los diferentes actores públicos y privados vinculados a las situaciones que se desea conocer, medir y corregir. Al respecto es posible consultar la aplicación de la Técnica Delphi, Técnica Delphi Modificada, Método Zopp, Focus Group, Jueces, Informantes Calificados y encuestas en

general.

Para la identificación y determinación de indicadores de sustentabilidad local, cuya aplicación concreta queda referida a las áreas de responsabilidad ambiental del municipio en estrecha coordinación con el resto de las reparticiones municipales, se proponen a continuación un conjunto de pasos metodológicos para cada uno de los indicadores que se acuerde desarrollar.

- **Definición del indicador**

Este paso consiste en la definición precisa de lo que se desea evaluar (consumo de agua, consumo de energía, movilidad local, transporte de pasajeros, uso sostenible del suelo, entre otros), lo que puede comprender un conjunto de aspectos que pueden ser desagregados del enunciado principal, constituyendo lo que podríamos llamar un conjunto de sub-indicadores (en consumo de agua p.e.: consumo doméstico, demanda total de agua, distribución sectorial de la demanda de agua y pérdidas en la red de distribución).

Normalmente es necesario entregar los alcances de cada uno de los términos y conceptos que se están empleando en estas definiciones, determinando con la mayor precisión los aspectos involucrados en el indicador y sub-indicadores.

- **Relación con los objetivos y compromisos que el municipio ha adoptado en relación a la problemática abordada por el indicador y las estrategias que al respecto puede estar implementando.**

En el caso de que la institucionalidad comunal cuente con un Plan de Acción Ambiental o haya incorporado en su PLADECO definiciones respecto al tema que aborda el indicador, fluirá en forma bastante explícita dicha relación, orientando la aplicación del indicador.

En caso contrario, podrá ser materia de este paso metodológico abordar dichas formulaciones, con el fin de contar con objetivos claros que direccionen su aplicación.

- **Determinación de aspectos técnicos del indicador**

En este paso se trata de precisar aspectos que podríamos denominar “técnicos”, en cuanto determinan:

i) unidad de medida.

ii) periodicidad con se aplica el indicador.

iii) tendencias deseables, tanto en lo relativo a un aumento o disminución de la intensidad con que parte en un principio cada sub-indicador.



iv) dificultad de cálculo del indicador, en una escala de alta, media y baja, principalmente en relación a la complejidad del enunciado y la obtención de información confiable y oportuna para su aplicación.

v) relevancia del indicador, que permite establecer su jerarquía en una escala de alta, media y baja.

- **Representación gráfica**

Se trata de representar en forma gráfica para cada indicador, o el conjunto de sus sub-indicadores, y a modo de ejemplo, con valores ficticios en base mínimamente a dos coordenadas, los grados de cumplimiento de lo que el indicador mide (en porcentaje) y su evolución a lo largo del tiempo (en años).

Ello permite captar con facilidad, y para un público no especializado, el tipo de mediciones que el indicador arrojará en función de metas y en períodos de tiempo comparables.

- **Análisis de resultados**

Este paso representa la evaluación de los resultados obtenidos de la aplicación del indicador y/o de sus sub-indicadores, estableciendo las mejorías alcanzadas como también los retrocesos que se han producido en materia de sustentabilidad ambiental en los períodos de tiempo analizados.

Estos resultados pueden clasificarse en una escala de negativos, indiferentes y positivos.

- **Método de cálculo**

Este paso explicita las variables y fuentes de información necesarias para el cálculo de los indicadores y sub-indicadores en estudio por el equipo consultor.

#### **4. APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN ANUAL DE UN PLADECO**

A continuación, y a modo de ejemplo, se presenta el resumen de una propuesta metodológica de evaluación anual de los logros alcanzados por un Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) según objetivos estratégicos, metas, programas y proyectos formulados en él. Ello a partir de la aplicación de un sistema de indicadores de gestión que reflejan el proceso de evolución de diferentes aspectos relacionados con el desarrollo sustentable comunal, desde su fase inicial de diagnóstico (ver figura 1).

En primer lugar, se realiza una **Conceptualización** de los principales términos que se emplean en la propuesta metodológica, que

se asocian a las herramientas de análisis que se propone emplear en el proceso de evaluación.

En segundo lugar, se hace la **Presentación de las Herramientas de Análisis** definidas para realizar la evaluación, en este caso los indicadores cuantitativos, indicador cualitativo y medios de verificación, construidos según los lineamientos, objetivos y metas estratégicos propuestos en el Plan de Desarrollo Comunal, además de considerar el listado de Programas y Proyectos que mantiene en cartera el municipio. Cabe señalar, que se distinguen metas de distinta naturaleza: aquellas extraídas textualmente del PLADECO; aquellas metas que se derivan de las anteriores y buscan enriquecerlas; y las que el municipio persigue como parte de su cartera de programas y proyectos, de índole complementarias (ver figura 2).

Luego se define una **Propuesta de Aplicación Anual de los Indicadores**, por parte de un Equipo Evaluador, compuesto por funcionarios de los diferentes ámbitos del quehacer municipal, bajo la dirección de la Secretaría Técnica del PLADECO (SECOPLAN), organismo técnico que debe velar por la correcta aplicación de los instrumentos de evaluación y asumir las labores de coordinación intersectorial.

Se plantea desarrollar el proceso de evaluación al finalizar el año o a inicios del siguiente en dos fases consecutivas que se describen a continuación:

- **Primera Fase**

El Equipo Evaluador se reúne para conocer en detalle la metodología a partir de un trabajo de capacitación por parte de la Secretaría Técnica del PLADECO (SECOPLAN). Los aspectos que deben considerarse en esta instancia son los siguientes:

- Objetivos y resultados esperados del proceso de evaluación.
- Significado de los indicadores, distinción entre indicadores cuantitativos y cualitativos.
- Presentación de los indicadores cuantitativos.
- Asignación de responsables para aplicar y reunir los medios de verificación por cada uno de los indicadores cuantitativos, a partir de una revisión de todas las metas que se han identificado y de una definición de la incidencia de las reparticiones municipales en las metas.
- Presentación y entrega de ficha de recolección de información y aplicación del indicador.

En esta etapa el Equipo Evaluador, reagrupado en equipos res-

ponsables de aplicar cada indicador, realiza todas las consultas que considere pertinentes y expone los requerimientos y/o dificultades para llevar a cabo su labor, estableciendo en consenso un plazo para hacer entrega de la información requerida.

- **Segunda Fase**

Una vez que la Secretaría Técnica del PLADECO ha reunido los resultados e información de verificación por cada indicador cuantitativo de parte de cada equipo responsable, expone los resultados ante la Dirección Ejecutiva del PLADECO.

A partir de este momento comienza la evaluación cualitativa en función de una escala numérica del 1 al 7, donde el valor mínimo expresa un total incumplimiento de la meta planteada, y el valor máximo, por el contrario, establece el máximo grado de cumplimiento de la meta en cuestión. Para el establecimiento de los valores finales se plantean dos alternativas: un valor final obtenido a partir de un trabajo en consenso por parte del grupo evaluador, o un resultado final que refleje el promedio de los valores individuales de cada miembro que participe en el proceso.

Posteriormente se formula una **Propuesta de Procesamiento y Ordenamiento** de la información generada que contempla la creación de un Sistema de Información al momento de iniciar el primer proceso de evaluación y funcionará sobre la base de la información que se reúna, por parte de los sub-equipos evaluadores, a partir de la aplicación de fichas codificadas (para facilitar el ordenamiento) cuya nomenclatura se presenta en el listado general de indicadores cuantitativos. Con posterioridad, se ingresa la información a una base de datos, actualizándose entre procesos de evaluación consecutivos.

Por otro lado, la recopilación y sistematización de la información que se genere durante el proceso de evaluación estará a cargo de un miembro de la Secretaría Técnica del PLADECO (SECOPLAN), quien deberá cumplir con las siguientes funciones:

- a. Desempeñar el cargo de coordinador durante las reuniones de trabajo establecidas.
- b. Proporcionar el material y toda la información necesaria para la realización del proceso de evaluación a quienes les corresponda llevarlo a cabo.
- c. Agrupar los resultados obtenidos de la aplicación de los indicadores cuantitativos según ficha y códigos asignados (letras y números predefinidos).

- d. Reunir antecedentes que verifiquen la procedencia de la información utilizada para calcular los indicadores.
- e. Registrar los resultados de la evaluación (cuantitativa y cualitativa), metas establecidas para el año siguiente y cumplimiento de responsabilidades asignadas (según listado de indicadores cuantitativos).

Finalmente, se establecen los siguientes **Mecanismos de Retroalimentación** para corregir deficiencias que pudieran registrarse al momento de poner en práctica la metodología:

- *Reagrupación de equipos responsables de aplicar indicadores:* Se plantea este mecanismo para corregir errores de interpretación y aplicación de los indicadores cuantitativos cometidos durante el proceso, potenciar al máximo las capacidades individuales, e integrar a nuevos funcionarios en la evaluación.
- *Reformulación de metas:* Se plantea la posibilidad de formular nuevas metas, haciendo hincapié en plantearlas en términos cuantitativos, para facilitar y objetivizar el proceso de evaluación. Cabe señalar, que las metas reformuladas deberán permanecer estrechamente vinculadas a los lineamientos y objetivos estratégicos planteados en el PLADECO.
- *Reformulación de proyectos:* Si los nuevos escenarios comunales son desfavorables para la concreción de algunos proyectos, se sugiere reemplazarlos por otros de mayor viabilidad; sin perder de vista los lineamientos y objetivos estratégicos generales establecidos en el PLADECO.
- *Adecuación de indicadores cuantitativos:* Este mecanismo implica reconstruir indicadores, que a juicio del equipo evaluador, podrían ser más representativos de la realidad comunal y de la información disponible. Así mismo, implica adecuar los indicadores cuantitativos que se reformulen en el proceso de retroalimentación. En ambos casos, los indicadores deberán aplicarse durante el proceso de evaluación anual siguiente y deberán conservar la misma codificación inicial.
- *Adecuación del indicador cualitativo:* Si se considera apropiado se puede recurrir al uso de otro indicador cualitativo, o bien combinar diferentes indicadores de este tipo, para evaluar las diferentes metas comunales planteadas, o aquellas que se reformulen con posterioridad.
- *Reidentificación de medios de verificación:* En caso de ausencia de los medios de verificación que aquí se proponen, se recomienda identificar otros de similar validez y aceptación.

En este artículo, los autores han querido destacar la importancia de la aplicación de indicadores de sustentabilidad en el nivel local, situándolos en el contexto histórico que se inicia a fines de los años ochenta, así como señalar brevemente un marco teórico ordenador y su enfoque metodológico, terminando con la presentación de su aplicación a la evaluación anual de un PLADECO que tuvieron la oportunidad de diseñar.



Fig. 2. Ejemplo de indicadores propuestos - Área Equidad Social y Espacial

Objetivos Estratégicos	Metas	Cod	Indicador cuantitativo	Medios de verificación	
Generar oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de la población residente en Antofagasta	Construir 11.000 viviendas SERVIU para las familias inscritas a enero del 2001, en los próx. 10 años (PLA)	B.1	(Número de viviendas SERVIU construidas en el año / Número estimado de viviendas SERVIU a construir anualmente) * 100	Base de datos DIDECO - SERVIU	
	Realizar un diagnóstico del estado actual de las viviendas en poblaciones en condiciones de pobreza (PLA)	B.2	Elaboración de diagnóstico de estado de viviendas en sectores pobres	Doc. validado por DIDECO y aprobado por el Alcalde y el Concejo Municipal	
	Mejorar la calidad de la vivienda en sectores en condiciones de pobreza (PLA)	B.3	Recursos externos gestionados por la Municipalidad para mejorar la calidad de la vivienda en sectores pobres	Docs. de convenios suscritos y firmados con instituciones externas al municipio	
	Disminuir el déficit de áreas de esparcimiento en un 50% (PLA)		B.4	(m <sup>2</sup> de áreas de esparcimiento por hab. construidas en el año / m <sup>2</sup> de déficit de áreas de esparcimiento por hab.) * 100	Base de datos Dirección de Medio Ambiente y Ornato
			B.5	(m <sup>2</sup> de áreas verdes con riego automatizado construidas en bandejones en el año/ m <sup>2</sup> totales de áreas verdes en bandejones) * 100	Base de datos Dirección de Medio Ambiente y Ornato
	Superar el déficit de pavimentación participativa en 5 años (PLA)	B.6	(m <sup>2</sup> de pavimento participativo construido en el año / m <sup>2</sup> de déficit de pavimentación en sectores residenciales populares) * 100	Base de datos Depto de Obras - Sec. Regional de Obras Públicas	
	Implementar un sistema de mejoramiento y mantención de un 70% de los pavimentos al año 2005(PLA)	B.7	(m <sup>2</sup> de red vial pavimentada mejorada y mantenida anualmente / m <sup>2</sup> de red vial pavimentada sin mejoramiento y mantención) * 100		
	Satisfacer el déficit de cobertura educacional que se generará en marzo del año 2006 (PLA)		B.8	Nivel de cobertura anual Ens. Pre-Escolar	Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM)
			B.9	Nivel de cobertura anual Ens. Media	
			B.10	Nivel de cobertura anual Ens. Media	
	Diseñar un Sistema de Información e Interconexión Educativa (PP)	B.11	% de establecimientos educativos e instituciones rectoras incorporadas al Sistema de Información e Interconexión durante el año	Registros Direc. de Educación (CORMUDESOS) - Secoplan	
	Diseñar un Sistema de Información para los Consultorios de Atención Primaria de Salud (PP)	B.12	Número de nuevos servicios y total de atenciones primarias de salud prestadas, según tipo, a partir de la implementación del Sistema de Información (anualmente)	Registros Consultorios de At. Primaria - Dirección de Salud	

PLA: Meta formulada en el PLADECO; DER: Meta que se deriva de las metas generales del PLADECO; PP: Meta en función de la cartera actual de Programas y Proyectos municipales.

Fuente: CED, 2003.

## BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO (CED) (2003). Formulación de una Propuesta Metodológica de Evaluación Anual del PLADECO y Experto en Desarrollo Urbano. Proyecto Implementación Plan de Desarrollo Comunal de Antofagasta. Santiago.
- COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (CCAD) Y PROGRAMA CENTROAMERICANO DE MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD AMBIENTAL (PROSIGA) (2003). Indicadores Ambientales en Centroamérica [www.ccad.ws/documentos/prosiga](http://www.ccad.ws/documentos/prosiga)
- ENVIRONMENT CANADA (2004). *Canada's National Environmental Indicators Series*. Environment Canada, Internet: <http://www.ec.gc.ca/CEPARRegistry/SandT/Monitoring.cfm>
- GROSS, P. et al. (1994). "Percepción de los problemas ambientales en las regiones de Chile". Santiago: Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- GROSS, P. y HAJEK, E. (1998) "Indicadores de calidad y gestión ambientales". Santiago: Autores.
- GROSS, P y ARRUE, R. (2003). "Propuesta metodológica para la Evaluación Anual del PLADECO de Antofagasta (2001-2005)". Santiago: Ilustre Municipalidad de Antofagasta.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE, (IISD) (2004). Compendio de Iniciativas de Sistemas de Indicadores de Desarrollo Sustentables [www.iisd.org/measure/compendium](http://www.iisd.org/measure/compendium).
- MORTENSE, L. F. (1997). "The Driving Force-State-Response Framework used by CSD". Pages 47-53 in *Sustainability Indicators: Report of the Project on Indicators of Sustainable Development*. Edited by B. Moldan and S. Billharz. SCOPE. John Wiley & Sons Ltd.
- NACIONES UNIDAS (1996). "Indicadores de desarrollo sostenible. Marco y metodologías". New York: Naciones Unidas.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1993). "Environment Monographs N° 83, OECD Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews. A synthesis report by the Group on the State of the Environment", París: OECD.
- QUIROGA, R. et Al. (1998). "Indicadores regionales de desarrollo sostenible de Chile" (Documento de Trabajo N° 7 - Serie Economía Ambiental). Santiago: Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- (2001). "Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas" (Serie Manuales). Santiago: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL.
- SCOPE (2004). "Assessment of Sustainability Indicators" (ASI). [www.icsu-scope.org](http://www.icsu-scope.org)



# GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: LA DENUNCIA CIUDADANA COMO MECANISMO PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

FERNANDO MOLINA MATTA  
IGNACIO URRUTIA CÁCERES

## 1. INTRODUCCIÓN

Algunos de los tratados de libre comercio suscritos en el último tiempo por el Estado de Chile, han incorporado capítulos ambientales cuyo objetivo, en lo sustantivo, consiste en fortalecer la cooperación ambiental entre las partes y asegurar la ejecución eficaz de las leyes y regulaciones ambientales de cada una de ellas. En este contexto, ha surgido la tendencia internacional que permite o posibilita a los ciudadanos de los Estados signatarios, denunciar incumplimientos a la normativa ambiental ante instancias supranacionales de carácter bilateral para el resguardo de sus derechos, si estiman que los gobiernos no han aplicado efectivamente su legislación ambiental, lo que eventualmente podría derivar en responsabilidad para el Estado.

A partir del análisis de los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por Chile en el último tiempo, se analizará la política que ha seguido el Estado de Chile en estas materias, se dilucidará si los mecanismos de denuncia ciudadana permiten efectivamente constituir una herramienta eficaz y eficiente a ser utilizados por los ciudadanos para la protección del medio ambiente y se propondrá mecanismos que permitan perfeccionar la incorporación de la variable ciudadana en estos instrumentos internacionales.

## 2. POLÍTICA COMERCIAL DE CHILE

Considerando que Chile posee un mercado interno reducido, y en atención al proceso de globalización internacional en materia económica, se ha optado por una política comercial exportadora, de apertura a los mercados internacionales y de incentivo a la inversión nacional y extranjera, como una forma de lograr un crecimiento sostenido de su economía. Esto ha posibilitado el acceso a los mercados exteriores más relevantes, tales como Estados Unidos, Unión Europea, Asia y Latinoamérica. Lo anterior, ha permitido reducir la vulnerabilidad externa de la economía, ampliar el acceso de nuestros productos a las principales economías, diversificar las exportaciones y contar con reglas y normas permanentes para el comercio de bienes, servicios e inversiones.

La estrategia para el logro del objetivo antes mencionado, ha considerado, en lo sustantivo, tres vías complementarias: apertura unilateral, negociaciones comerciales multilaterales y, en el último tiempo, negociaciones bilaterales y regionales. En efecto, en los últimos catorce años Chile ha logrado acuerdos comerciales con la mayoría de sus principales socios: entre 1990 y 1999, con la totalidad de América Latina y Canadá, y entre los años 2002 y 2004, se concluyeron las negociaciones con Europa, Estados Unidos de Norteamérica y Corea.

Cabe señalar que Chile ha suscrito en las últimas décadas Acuerdos con distintos grados de compromiso de apertura comercial. En efecto, existen los Acuerdos denominados de “Primera Generación”, o Acuerdos de Complementación Económica (ACE), los que sólo incluyen el tratamiento o la negociación de bienes. Los de “Segunda Generación” o Tratados de Libre Comercio (TLC), que adicionalmente incluyen bienes y servicios. Finalmente, están los Acuerdos de “Tercera Generación”, que contemplan toda la regulación económica entre los países suscribientes, incorporando temas tales como compras de gobierno, transparencia, políticas de competencia, etc.

De las diferentes vías que se ha utilizado para la apertura comercial, es destacable desde el punto de vista ambiental la evolución que han tenido las negociaciones de carácter bilateral, a las cuales, a partir de la rebaja arancelaria de bienes, se han incorporado progresivamente otras materias, tales como, el intercambio de servicios, inversiones y materias de protección ambiental, entre otras. Estos Acuerdos permiten adicionalmente, por su carácter bilateral, conocer la dinámica de las negociaciones llevadas adelante por el

Estado de Chile, y deducir la forma como incorpora la protección del medio ambiente en este tipo de instrumentos comerciales.

### **3. LA INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO**

A partir de la globalización de las economías, y por ende, del comercio internacional, ha surgido una evolución paulatina acerca de la forma de entender la relación o nexo entre relaciones comerciales internacionales y la preocupación por el medio ambiente.

Por una parte, sectores preocupados por la protección del medio ambiente, han manifestado su aprehensión por cuanto sostienen que la apertura al comercio internacional y la liberalización de los regímenes de comercio e inversión extranjera, tenderían a aumentar el deterioro ambiental, especialmente en los países en desarrollo. Lo anterior, por cuanto se generaría un aumento en la presión por la explotación de recursos naturales, y se incrementaría la contaminación a través de la migración de las industrias contaminantes de países desarrollados con regulaciones ambientales más estrictas.

Por otra parte, aquellos sectores interesados en promover el libre comercio, han sostenido que el deterioro ecológico proviene más bien de la producción y consumo de bienes y no necesariamente del comercio internacional en sí. En este sentido, la apertura comercial puede ser positiva, porque presionaría a los países en desarrollo a invertir en tecnologías más limpias como una forma de satisfacer los estándares de consumidores de países desarrollados.

La dicotomía antes planteada ha sido abordada en distintos instrumentos internacionales, en los cuales se puede constatar una clara evolución en su tratamiento.

En una primera etapa, la preocupación por el tema ambiental se vio reflejada en los instrumentos comerciales internacionales a través de disposiciones tendientes a evitar que fueran utilizados los estándares o exigencias ambientales como una barrera u obstáculo para el comercio internacional. En efecto, durante la Ronda de Negociaciones de Tokio, en el marco del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), (1973-1979), se planteó la inquietud de que el tema ambiental pudiera ser utilizado para entorpecer el comercio internacional, ante lo cual se acordó un Código de Estándares Técnicos, que apuntaba a evitar abusos y discriminaciones en las regulaciones técnicas y estándares con incidencia comercial.

En este sentido, en el marco de las negociaciones comerciales, se pensaba que la incorporación del componente ambiental respon-

día principalmente a un intento por mantener las condiciones igualitarias entre las partes en lo que toca a las exigencias medio ambientales, de manera de impedir la rebaja de exigencias para la atracción de inversión y potenciales distorsiones en los costos asociados a menor o mayor niveles de protección exigidos en la legislación interna. Es decir, como un mecanismo de regulación con incidencia comercial.

Paralelamente, existió un desarrollo y creciente preocupación en la protección del medio ambiente en la comunidad internacional. Hitos importantes en esta materia, corresponde a la Conferencia de Estocolmo de 1972, en la cual se explicitó internacionalmente la preocupación por el medio ambiente; y el informe *Nuestro Futuro Común (Our Common Future)*, más conocido como Brundtland Report elaborado el año 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el que se estableció el concepto de desarrollo sustentable, identificando a la pobreza como una de las principales causas de la degradación ambiental, y que por lo tanto el crecimiento económico, apoyado por el incremento del comercio internacional, podía generar los recursos necesarios para combatir lo que se llegó a conocer como la “polución de la pobreza”<sup>1</sup>.

Este cambio en el paradigma en la forma de entender el comercio internacional y el deterioro ambiental, se vio reflejado en las Rondas de Negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. En efecto, en el Preámbulo de la Declaración de Marrakesh, en 1994, se hizo referencia a la importancia de trabajar hacia un desarrollo sustentable. Los miembros indicaron que sus relaciones y desafíos comerciales debían ser dirigidos con miras a subir los estándares de vida, permitiendo el óptimo uso de los recursos mundiales, en concordancia con los objetivos del desarrollo sustentable, buscando la protección y preservación del medio ambiente, según los niveles de desarrollo económico de los países.

En este escenario ya queda de manifiesto el necesario vínculo que existe entre comercio internacional y medio ambiente, lo que debe verse reflejado en los distintos instrumentos que regulan el intercambio global. En definitiva, se puede sostener que el tema medio ambiental no sólo surge como una eventual barrera al comercio internacional, que se puede superar con medidas técnicas, sino que constituye un elemento consustancial del modelo de desarrollo, y por

---

1. Brief History of the Trade and Environment Debate, Secretaría, Organización Mundial del Comercio, abril, 2004.

lo tanto de la política comercial desarrollada por los países, lo que supone la necesidad de incorporar mecanismos que permitan la protección del medio ambiente.

Esta misma concepción, a mayor abundamiento, es incorporada en la Agenda 21, suscrita en la ciudad de Río de Janeiro, particularmente en el Principio 12, en el cual se sostiene que los Estados deben cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto, que lleve a un crecimiento económico y a un desarrollo sustentable para todos los países, de manera de evitar problemas de degradación ambiental. Finalmente, sostiene que las exigencias ambientales no pueden constituir un medio para discriminar en forma arbitraria o injustificada, o disfrazar restricciones en el comercio internacional.

A los Estados que han optado por un modelo de desarrollo sustentable les interesa incorporar la variable ambiental en este tipo de instrumentos comerciales, por cuanto el desarrollo económico deseado debe ir acompañado con medidas destinadas a prevención, protección y mejoramiento del medio ambiente, dentro de sus respectivos territorios. En este contexto, la cooperación en estas materias, es un elemento esencial para lograr el desarrollo sustentable, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Para que este principio se haga efectivo entre los Estados suscribientes, se ha optado por incluir en los instrumentos comerciales internacionales la exigencia básica de garantizar el cumplimiento efectivo de su normativa ambiental interna, sin perjuicio de otras exigencias adicionales dirigidas a obtener la protección y cooperación ambiental.

En definitiva, la variable ambiental, en el contexto de los Tratados Bilaterales de Libre Comercio, se traduce, por una parte, en la obligación de mantener y eventualmente mejorar la normativa interna que persiga niveles adecuados de protección ambiental. Y por otra, aplicar dicha normativa, asegurando su efectivo cumplimiento.

Por último, cabe señalar que también se ha incorporado el tema ambiental en los instrumentos comerciales, como una forma de asegurar la coherencia que debe existir con otros instrumentos internacionales ambientales que tengan incidencia sobre la transferencia de bienes, por ejemplo, la Convención sobre el Comercio Internacional de Flora y Fauna Silvestre Amenazada (CITES).

#### 4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL

La importancia de la participación de la ciudadanía constituye uno de los principios internacionalmente reconocidos para asegurar la preservación, protección y mejoramiento del medio ambiente. Por lo antes expuesto, ha llegado a formar parte integrante de las políticas ambientales propias de cada Estado, tanto en su diseño, implementación y seguimiento. En este sentido, constituye un mecanismo eficaz para el control del cumplimiento de la normativa ambiental. Es indudable que la única forma para que exista un alto grado de acatamiento de las normas es a través del compromiso ciudadano, a los que necesariamente deben entregarse mecanismos para su ejercicio efectivo.

Al respecto, la Agenda 21 dispone en su principio N° 10 lo siguiente: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”*

Adicionalmente, dicha Agenda, en su capítulo 27 reconoce la importancia de la participación de las organizaciones no gubernamentales, y llama a que se incorpore en términos formales a estos organismos en el diseño, decisión, implementación y evaluación de las políticas ambientales.

Por lo anterior, tal como ya señalamos en la introducción, en el último tiempo se ha incorporado en los instrumentos de carácter ambiental, la posibilidad de los ciudadanos de los Estados signatarios, de denunciar incumplimientos a la normativa ambiental ante instancias supranacionales de carácter bilateral para el resguardo de sus derechos, si estiman que los gobiernos no han aplicado efectivamente su legislación ambiental, lo que eventualmente podría derivar en responsabilidad para el Estado.

En el marco antes referido, y a partir del análisis de los Tratados de Libre de Comercio de carácter bilateral más relevantes suscritos

por Chile en el último tiempo, se analiza la forma en que se incorpora la variable ambiental, en particular, respecto de la posibilidad para la ciudadanía de denunciar el incumplimiento de la normativa ambiental.

Para ello, se analizarán los Tratados de Libre Comercio suscritos por Chile con México, Canadá, Estados Unidos, Centro América y Corea. Posteriormente, y considerando que constituye un referente importante para nuestro país, se comparará brevemente la regulación ambiental incorporada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés).

## 5. DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO BILATERAL SUSCRITOS POR CHILE

En la totalidad de los Tratados de Libre Comercio analizados, como es natural, se persigue un mismo objetivo común y general, el cual consiste, básicamente, en el establecimiento de una zona de libre comercio entre ambos países.

Para la consecución del objetivo antes planteado, se establecen medidas encaminadas a eliminar los obstáculos al comercio, facilitando la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de ambos países. Asimismo, se promueven condiciones de competencia leal y el aumento de las oportunidades de inversión; se crean procedimientos eficaces para la aplicación, el cumplimiento y la administración conjunta del Tratado, y para la solución de controversias, entre otras materias.

En el contexto anterior, todos los Tratados comerciales consideran, en lo sustantivo, los siguientes temas fundamentales:

- **Acceso a mercados:** Se establecen medidas tendientes a la eliminación y/o disminución progresiva de aranceles.
- **Reglas de origen:** Se fijan medidas destinadas a asegurar que el origen del bien beneficiado con el Tratado, provenga efectivamente de los países signatarios.
- **Salvaguardias:** Destinadas a proteger a la industria nacional frente a un incremento no previsto de importaciones que pueda dañar seriamente los productos locales.
- **Servicios:** Se regula el intercambio de servicios, tales como, telecomunicaciones, publicidad, energía, turismo, consultorías, entre otros.
- **Inversiones:** Se establece un régimen asociado al movimiento de capitales, para producir o materializar una actividad económica determinada.

- **Subsidios:** Se establecen reglas para impedir subsidios que persigan distorsionar los costos de producción y las condiciones de intercambio.
- **Mecanismos Antidumping:** Se establecen mecanismos encaminados a evitar que se produzca la venta en el exterior de productos a un precio menor al costo que se produce en el mercado interno.
- **Solución de controversias:** Se establecen mecanismos para resolver potenciales conflictos que afecten la relación comercial entre dos partes.
- **Medidas sanitarias y fitosanitarias:** Se establecen medidas de control para la importación de bienes que tienen impactos sanitarios y fitosanitarios, tales como, productos pesqueros, agropecuarios y forestales.
- **Institucionalidad:** En general, se crean entes destinados a administrar y operativizar los tratados comerciales, bajo la forma de un Consejo, Comisión, Comité, Grupos de Trabajo y/o Secretarías, entre otros, a los que se les encomienda determinadas funciones específicas.
- **Otros temas:** Se incorporan determinadas materias específicas, tales como, compras de gobierno, comercio electrónico, propiedad intelectual, entre otras.

Por otra parte, en lo que toca al tema ambiental que ocupa a este capítulo, en los Tratados de Libre Comercio se pueden identificar disposiciones de carácter común y general, ya que se repiten en la mayoría de ellos, a saber:

**Preámbulo:** Se incluye como principio común, la circunstancia de que los Tratados de Libre Comercio deberán promover y ejecutarse en forma congruente con la protección y preservación del medio ambiente.

**Relación con otros acuerdos internacionales:** Se prevé que ante el evento de incompatibilidades entre el TLC y otros Tratados Internacionales Ambientales, prevalecerán las disposiciones de estos últimos.

**Normas técnicas:** Se establece el derecho de las partes para establecer determinadas reglas y normas técnicas, incluidas aquellas con incidencia sobre el medio ambiente, siempre que éstas no se utilicen como un pretexto para entorpecer el comercio entre las Partes.

**Capítulo de Inversiones:** Se estipulan dos aspectos esenciales; el primero dice relación con impedir que se utilice como meca-



nismo de atracción de las inversiones el relajamiento de las normativas ambientales; y, el segundo, se refiere al reconocimiento del derecho de las Partes a mantener y establecer normas de protección ambientales dentro de su territorio, siempre que no sean utilizados para establecer restricciones arbitrarias e injustificadas al comercio e inversión extranjera.

Estas disposiciones de carácter común y general obedecen a la idea de establecer medidas que impidan el uso del tema ambiental como un obstáculo al comercio internacional.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que a partir del análisis particular de los tratados comerciales suscritos por Chile a la fecha, se han identificado dos casos (Canadá y Estados Unidos de Norteamérica), en los cuales se han desarrollado singularidades ambientales distintivas, que se expondrán a continuación con mayor nivel de detalle.

## **5.1. TRATADO LIBRE COMERCIO CHILE- CANADÁ ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL**

En el Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Canadá, suscrito el 5 de diciembre de 1996, que entró en vigencia el 5 de julio de 1997<sup>2</sup>, se incluyó un Acuerdo de Cooperación Ambiental (suscrito en Ottawa, el 6 de febrero de 1997), el cual entró en vigencia en la segunda fecha antes mencionada.

A través del Acuerdo de Cooperación Ambiental, se buscó fortalecer la cooperación ambiental entre ambos Estados y asegurar la ejecución eficaz de las leyes y regulaciones ambientales de cada uno de ellos, favoreciendo además, que se alcancen las metas y los objetivos ambientales del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Chile y Canadá.

### **5.1.1. Aspectos generales**

El Acuerdo de Cooperación Ambiental, en primer término, consagra la potestad soberana de cada Estado para establecer sus propios niveles de protección ambiental, así como las políticas y prioridades de desarrollo ambiental, y adoptar y modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos. Es decir, respeta la autodeterminación de las Partes dentro de su propio territorio, sin establecer estándares

---

2. Aprobado por el Gobierno de Chile mediante Decreto Supremo N° 1020, de 1997, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

determinados de protección en el marco de la ejecución del Tratado. Sin perjuicio de lo anterior, las partes deberán propender y esforzarse por establecer altos niveles de protección y mejorar estas disposiciones.

En segundo término, cada Parte se compromete a aplicar de manera efectiva sus disposiciones ambientales, con el objeto de lograr altos niveles de protección del medio ambiente, y el cumplimiento de la normativa correspondiente, a través de medidas gubernamentales adecuadas, tales como el establecimiento y aplicación de procedimientos judiciales o administrativos eficaces para sancionar en forma oportuna la violación de leyes y reglamentos ambientales.

### 5.1.2. Garantías Ambientales

Cada Estado signatario, conforme lo dispone el artículo 6°, deberá garantizar, en lo sustantivo, dos aspectos:

- **Derecho a la denuncia:** En lo que respecta a la posibilidad de que personas interesadas puedan solicitar ante la autoridad competente la debida investigación de presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales, y asegurar una respuesta adecuada.
- **Derecho al acceso a la protección ambiental:** En lo que cabe, a que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular, tengan acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasijudiciales o judiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de la Parte.

### 5.1.3. Institucionalidad

Para efectos de lo anterior, las Partes convinieron en crear, por una lado, una institucionalidad encargada de velar por el cumplimiento y profundización del mismo; y por otra, un procedimiento de consultas y de solución de controversias que permita procesar adecuadamente las diferencias entre las Partes.

- a) El Acuerdo crea una Comisión para la Cooperación Ambiental, la que contempla un Consejo, un Comité Conjunto Revisor de Peticiones, un Comité Consultivo Público Conjunto y los respectivos Secretariados Nacionales.

El **Consejo** es la entidad rectora de la Comisión. El Ministro del Medio Ambiente de Canadá, es el representante canadiense en el Consejo y el Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente de Chile (CONAMA), es el representante de Chile. El Con-

sejo, en general, es el responsable de supervisar las actividades de la Comisión y promover la cooperación entre las Partes en materias ambientales.

El **Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)** brinda asesoría al Consejo en todas las materias comprendidas dentro del Acuerdo, debiendo actuar como una entidad asesora binacional, independiente y única. Este Comité está conformado por seis miembros, tres denominados por cada Parte para un periodo de tres años. A través del CCPC se busca integrar un mecanismo consultor de ciudadanos independientes dentro de la estructura oficial de un acuerdo intergubernamental. En este sentido, el CCPC debe actuar como un vínculo entre el Consejo y las personas y organizaciones interesadas en el medio ambiente y en las relaciones comerciales entre ambos países.

El **Comité Conjunto Revisor de Peticiones (CCRP)** se dedica a la resolución independiente de peticiones sobre temas de fiscalización. Este Comité está conformado por dos miembros, uno de cada país, los cuales son designados por el Consejo, por un periodo de tres años, renovable por un periodo adicional de igual tiempo.

En lo que respecta a los **Secretariados Nacionales**, cabe señalar que cada país deberá contar con uno, de manera de apoyar las actividades de la Comisión de Cooperación Ambiental. La Secretaría Nacional de Canadá forma parte de Environment Canada. Su Secretaria Ejecutiva le corresponde al Director del Servicio de Comunicaciones y Políticas para las Américas. Por su parte, la Secretaría Nacional de Chile está incorporada a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), y su Secretaria Ejecutiva le corresponde al Jefe de la Unidad de Política Internacional de la CONAMA.

Las dos Secretarías Internacionales trabajan en estrecha colaboración. Algunas de sus principales actividades incluyen:

- Coordinar la implementación de los programas de trabajo.
- Responder a solicitudes de información y divulgación de información respecto al Acuerdo.
- Dar soporte administrativo al CCPC para sus reuniones y actividades.
- Dar soporte administrativo al CCRP.
- Brindar asistencia e información al Consejo, incluyendo lo relativo a la designación de los Expertos en Temas Ambientales.
- Planificar y organizar las Sesiones del Consejo.

### **5.1.4. Denuncia por incumplimiento de legislación ambiental**

Tal como se indicó precedentemente, el Acuerdo de Cooperación Ambiental establece el principio de que los Estados deberán aplicar de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas.

En el caso del eventual incumplimiento de esta medida, se disponen dos vías para su denuncia. Por una parte, se permite que los mismos Estados Parte la interpongan, y por otra, se abre la posibilidad de que la ciudadanía pueda denunciar estos incumplimientos ante los Secretariados Nacionales respectivos.

#### **a) Denuncias interpuestas por los Estados Parte**

El Acuerdo permite a cualquiera de las Partes denunciar a la otra la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Se entiende por pauta persistente, un curso de acción o de omisiones sostenido y recurrente, posterior a la entrada en vigor del Acuerdo<sup>3</sup>.

Una vez entablada esta denuncia, se contempla un proceso destinado a obtener la solución de la controversia planteada, la que puede incluir instancias, tales como, la negociación directa, conciliación, buenos oficios, mediación, arbitraje u otros procedimientos de solución de controversias.

Cabe destacar, que en el evento que en definitiva se resuelva la existencia efectiva de pautas persistentes de omisiones, se puede establecer un plan de acción mutuamente satisfactorio, y si este falla, se podrá imponer una contribución monetaria que puede ascender a un monto máximo de US\$ 10 millones, el cual será destinado al mejoramiento en el cumplimiento de la legislación ambiental.

#### **b) Denuncias ciudadanas de infracción de la legislación ambiental**

Cabe destacar que un aspecto distintivo y particular de este Acuerdo de Cooperación Ambiental, lo constituye la posibilidad de cualquier persona u organización no gubernamental que asevere que uno de los Estados signatarios esté incurriendo en omisiones de la aplicación efectiva de la normativa ambiental pueda denunciar estos hechos ante cualquiera de los Secretariados Nacionales.

El procedimiento establecido para la tramitación de estas denuncias, contempla una serie de etapas, ante distintas instancias propias de la Institucionalidad del Acuerdo.

---

3. Art. 44 Acuerdo de Cooperación Ambiental, Tratado Libre Comercio Chile-Canadá.

La primera etapa, consiste en el análisis de admisibilidad de la denuncia, en el cual se persigue determinar ante el Secretariado Nacional y el Comité Conjunto Revisor de Peticiones, la pertinencia para investigar los hechos, tanto desde el punto de vista formal, como de los fundamentos argüidos.

Una segunda etapa, corresponde a la respuesta por parte del Estado de la denuncia presentada en su contra. Finalmente, y en la medida que alguna de las Partes lo estime pertinente se procederá a conformar un “expediente de hechos”, a cargo de un experto nombrado al efecto, con el cual se inicia la etapa de investigación y recopilación de antecedentes propiamente tal.

En el contexto anterior, una vez adoptada la decisión de conformar el expediente de hechos ante el requerimiento de un particular, se pueden incorporar otros antecedentes acompañados por diferentes personas interesadas en participar en el proceso, ya sea directamente o representadas a través de los miembros del Comité Consultivo Público Conjunto.

El experto en materias ambientales presentará al Consejo un proyecto del expediente de hechos, y cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de 45 días posteriores a su presentación. El experto en materias ambientales incorporará las observaciones que procedan en el expediente final de hechos y las presentará a la consideración del Consejo.

A solicitud de cualquiera de las Partes, el Consejo pondrá a disposición pública el expediente final de los hechos dentro de 60 días a partir de su presentación.

Cabe destacar, que el efecto final de todo este procedimiento antes expuesto, se reduce a dejar de manifiesto, desde un punto de vista formal y público, la omisión en la ejecución efectiva de la normativa ambiental interna, sin contemplarse sanciones de ninguna especie, salvo la reprobación pública.

En conclusión, el Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Canadá permite a la ciudadanía participar en la fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental. Este punto, constituye una particularidad única y significativa en los Tratados de Libre Comercio suscritos a la fecha por Chile. Si bien constituye un interesante avance en la participación ciudadana en estas materias, no es menos cierto que posee importantes debilidades, ya que el procedimiento resulta complejo y engoroso, para que los ciudadanos lo perciban como una real herramienta para el control de la aplicación de la normativa ambiental.

Asimismo, existen demasiadas instancias administrativas forma-

les que fácilmente pueden interrumpir el objetivo perseguido a través de esta gestión. Finalmente, no cuenta con efectos o sanciones que puedan disuadir a las partes de dar cumplimiento a sus obligaciones internas ambientales.

Sin perjuicio de lo anterior, es rescatable el hecho de que el resultado de una investigación que acredite el incumplimiento efectivo de la normativa ambiental (expediente de hecho), puede ser útil para fundamentar posteriormente posibles denuncias de las Partes ante eventuales pautas persistentes de incumplimiento efectivo de la legislación ambiental interna, lo que puede tener efectos concretos en la responsabilidad eventual de los Estado Partes, tal como se indicó anteriormente.

## **5.2. TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC) CHILE- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA - ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL**

El TLC con Estados Unidos de Norteamérica, fue promulgado mediante el Decreto Supremo N° 312, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 1° de Diciembre del 2003, y publicado en el Diario Oficial, el 31 de Diciembre del mismo año.

En este Tratado, al igual que en la generalidad de los Tratados de Libre Comercio suscritos por Chile, se estableció una zona de libre comercio con miras a estimular la expansión y diversificación del comercio entre ambos Estados, así como el aumento de las oportunidades de inversión en sus respectivos territorios.

Cabe señalar que este TLC, junto con incorporar los aspectos ambientales generales propios de este tipo de instrumentos, desarrolló materias de cooperación y protección del medio ambiente a través de un Capítulo especial, con su respectivo Anexo. Lo anterior, fue complementado posteriormente a través de un Acuerdo de Cooperación Ambiental, suscrito el 17 de junio de 2003, y que entró en vigencia el 1° de mayo de 2004, cuya suscripción fue mandatada en el propio TLC.

En este sentido, este TLC responde ideas matrices similares contenidas en el TLC entre Chile y Canadá; sin embargo, en lo que interesa a este artículo, excluye la posibilidad de que la ciudadanía denuncie el incumplimiento de la normativa ambiental interna, manteniendo sólo la alternativa de realizarlo directamente a través de los Estados signatarios.

En efecto, conforme lo establecido en el artículo 19.2 (1) (a), se establece la obligación fundamental de aplicar efectivamente su le-

gislación ambiental evitando, que a través de una acción o inacción sostenida o recurrente se afecte el comercio entre las partes. Cabe destacar, que a diferencia del tratado con Canadá, en este instrumento, sólo procede la denuncia de incumplimientos ambientales en la medida que tengan incidencia en el comercio entre las partes.

Procede agregar que sólo frente a este tipo de incumplimiento, en el artículo 19.6 (8) se permite utilizar el Procedimiento de solución de Controversias previsto en el TLC, en cuyo caso se podría eventualmente establecer Planes de Acción y según corresponda una contribución monetaria de las partes en términos equivalentes a los mencionados en el Tratado con Canadá.

Por otra parte, desde el punto de vista de la participación ciudadana en materia ambiental, en este TLC se incorporan disposiciones específicas destinadas a asegurar un mayor grado de transparencia en la aplicación ambiental del instrumento, y de responsabilidad para la respuesta al público respecto de inquietudes surgidas en torno al Capítulo ambiental. En efecto, en su artículo 19.4 (1), se establece que cada Parte deberá recibir y ponderar las consideraciones del público relacionadas con el capítulo ambiental, revisarlas y responderlas.

Adicionalmente, se establece la posibilidad que la ciudadanía pueda participar a través de sus representantes en instancias formales establecidas en el Tratado, denominados Comités Consultivos, cuyo objetivo consiste en orientar la implementación del Capítulo Ambiental. Asimismo, se dispone la necesidad de la participación del público en la elaboración de las Agendas de las reuniones del Consejo de Asuntos Ambientales, instancia máxima instaurada en el Capítulo.

Finalmente, se establece en el instrumento la necesidad de promover la participación ciudadana en las instancias de cooperación que se generen a partir del TLC.

### **5.3. TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO – ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DEL NORTE (NAFTA)**

Si bien este artículo se refiere a los Tratados de Libre Comercio suscritos por Chile, se consideró oportuno analizar brevemente los aspectos ambientales del NAFTA, porque constituye sin duda alguna, un antecedente directo y necesario para entender el contenido ambiental de los TLC suscritos por nuestro país.

En efecto, la estrategia de negociación y apertura comercial de Chile, se inició a través del intento de formar parte integrante del NAFTA. Esta estrategia de inserción regional-multilateral, por distintas consideraciones no se pudo concretar, por lo que se optó por iniciar negociaciones de carácter bilateral con los Estados que forman parte de este Acuerdo, lo que posteriormente fue ampliado a otros países, traducándose en la firma de Tratados Libre Comercio bilateral con Canadá, México y Estados Unidos, posteriormente ampliándose a otros Estados tales como, Corea, los países de Centroamérica, entre otros.

Si se analiza el texto, tanto del Tratado de Libre Comercio como del Acuerdo de Cooperación Ambiental del NAFTA, se puede constatar claramente que constituye el antecedente directo de los TLC suscritos posteriormente por Chile. Se siguió, en definitiva, el mismo modelo en materia medio ambiental.

En lo que toca a los aspectos comunes y generales del contenido ambiental presentes en los TLC, estos se reproducen casi textualmente: impedir que se flexibilice la legislación ambiental como un incentivo a la inversión y el comercio, compatibilidad con otros Tratados Internacionales Ambientales, entre otros.

Si bien no existe un Capítulo Ambiental en el Tratado, esta materia se desarrolla en el Acuerdo de Cooperación Ambiental, al igual que en el caso del TLC Chile-Canadá. Con todo, en este Acuerdo presentan un mayor grado de desarrollo las materias ambientales, ya que, por ejemplo, se especifica y sistematiza la obligación de informar periódicamente el desarrollo del Tratado, y proponer recomendaciones tendientes a lograr un mejoramiento ambiental de los países signatarios.

Por su parte, en él se puede encontrar, en lo que interesa a este artículo, la obligación fundamental para los Estados de dar cumplimiento efectivo a la normativa ambiental; la posibilidad de las Partes de denunciar una pauta persistente de omisiones; y la facultad de la ciudadanía para denunciar omisiones en la aplicación efectiva de la normativa ambiental interna.

En este sentido, la diferencia, por ejemplo, con el Tratado de Libre Comercio suscrito por Chile con Canadá, para el caso de denuncias presentadas por los Estados Partes, se establecen contribuciones por incumplimientos más severos (US\$ 20 Millones) y la posibilidad de suspender la aplicación de beneficios del Tratado a la parte incumplidora. Finalmente, tal como se indicó anteriormente, respecto de la denuncia de la ciudadanía en el cumplimiento de la normativa ambiental, es idéntico al incorporado al Tratado suscrito con



Canadá, por lo que adolece de los mismo vicios antes mencionados.

Sin embargo, es destacable el hecho de que fue uno de los primeros instrumentos en intentar incorporar la iniciativa ciudadana en materia de denuncia ambiental.

Esta iniciativa, por desgracia, no se ha visto desarrollada en Tratados Comerciales posteriores, sino que por el contrario, la tendencia a incorporar la Participación Ciudadana se ha desfigurado o de rechamente desaparecido.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis de los Tratados de Libre Comercio suscritos por Chile y sus Acuerdos paralelos, se puede desprender que todos ellos indican en términos generales la necesidad de complementar el incremento del intercambio de bienes, servicios e inversiones, con un modelo de desarrollo sustentable y de protección del medio ambiente.

Sin embargo, al analizar las medidas que finalmente se incorporan en estos Tratados, se encuentran, en lo sustantivo, medidas tendientes a evitar las distorsiones en el comercio, tales como impedir que se utilicen exigencias ambientales como una forma para obstaculizar el comercio y evitar que se relajen las disposiciones internas ambientales para incentivar el comercio e inversión extranjera, entre otros.

Como se pudo apreciar, los Tratados suscritos con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, constituyen más bien la excepción a la regla en cuanto a incorporar el tema ambiental de una forma desarrollada. En ambos casos, siguiendo la pauta instaurada previamente por el NAFTA, se establecieron medidas tendientes a lograr dos objetivos principales: la cooperación entre las Partes en la promoción y protección del medio ambiente y la obligación de dar cumplimiento a la normativa ambiental interna.

Cabe destacar la evolución dada por el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica al componente ambiental en los Tratados de Libre Comercio. En una primera etapa, optó por incorporar esta materia a través de Acuerdos Complementarios de Cooperación. Posteriormente, se incorporó como una materia propia de la negociación del Tratado, lo que se reflejó en su inclusión a través de un Capítulo especial del mismo.

Esta tendencia, se vio reflejada en el TLC suscrito por Chile con Estados Unidos de Norteamérica, ya que en su Capítulo XIX, se regula en forma expresa el componente ambiental. Por el contrario, en

el Tratado de Libre Comercio con Canadá, anterior a este último, se mantuvo la idea de incorporarlo como parte de un Acuerdo Complementario de Cooperación.

En los restantes Tratados de Libre Comercio suscritos, no se puede observar, hasta la fecha, una política definida y uniforme por parte de Chile, ya que se ha debido negociar caso a caso, y conforme a los requerimientos particulares de los países con los que se trata. A modo de ejemplo, en el TLC con Corea, el último suscrito por Chile, el tema ambiental no fue desarrollado en los términos antes indicados.

En el marco antes referido, podemos concluir con respecto a la política seguida por Chile, en lo que respecta a la incorporación del tema ambiental en los TLC, que si bien ha existido disposición para su discusión, no ha respondido a un patrón uniforme, ya que en algunos casos se ha optado por incorporarlo en términos generales y amplios, respondiendo a una mirada con énfasis comercial, y en otras se ha desarrollado como mayor profundidad a través de capítulos especiales, respondiendo a una mirada más integradora y coherente con el modelo de desarrollo sustentable.

En el contexto anterior, si bien no ha existido un patrón uniforme seguido en la materia, se puede apreciar que con mayor o menor extensión, el tema ambiental se ha incorporado en los TLC, ya que se ha reconocido como un elemento integrante del desarrollo sustentable. Por ello, y considerando la política ambiental seguida por Chile, se debiera esperar que estos instrumentos comerciales tiendan en el futuro a incorporar y perfeccionar herramientas que permitan consolidar progresivamente el tema ambiental en los TLC.

En lo que toca particularmente a la política seguida por Chile en los TLC, respecto a la participación ciudadana como una herramienta para el control y fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental, se puede constatar que únicamente se ha incorporado en el TLC suscrito con Canadá. En éste, tal como se señaló anteriormente, existen una serie de debilidades y obstáculos que impiden su eficaz aplicación, especialmente por cuanto no contempla efectos o sanciones directas en el caso de constatar la efectividad de las denuncias y suponen un alto costo económico para su implementación.

El control de la normativa ambiental interna a través de los TLC, aparece como una buena herramienta de apoyo en la gestión ambiental de los países suscribientes. En efecto, si bien es cierto que cada uno de ellos es soberano para establecer su propia normativa ambiental, así como los instrumentos, procedimientos e institucionalidad destinada a su aplicación eficaz, esta nueva instancia constitu-

ye una forma adicional para asegurar que este requisito se cumpla, y eventualmente puede dejar de manifiesto falencias en la normativa o institucionalidad que requiera su posterior ajuste o mejoramiento, por parte del Estado.

Esta forma de enfrentar el cumplimiento de la normativa ambiental, obedece al hecho de que los Estados suscribientes de un Tratado reconocen la potestad que poseen para fijar sus propias regulaciones y no exigirle aumentar sus niveles de protección, pese a que pudieran existir diferencias entre los países signatarios. Sin embargo, por contrapartida, se exige entre las Partes que se cumpla eficazmente con la normativa ambiental existente, estableciendo para ello un mecanismo de control para asegurar esta obligación. Además, permite, en forma subsidiaria a las acciones de cada Estado, forzar indirectamente al perfeccionamiento de la normativa ambiental interna, a través de Planes de Acción.

El control de la normativa ambiental interna de cada Estado a través de los TLC, como ya se expuso, tiene dos variantes principales. Por una parte, existe la alternativa para denunciar las omisiones particulares en el cumplimiento de la normativa ambiental; y por la otra, la alternativa de denunciar la existencia de un patrón persistente de omisiones, el que supone una deficiencia sistemática por parte del Estado. Esta última acción sólo está prevista para los Estados Partes, excluyendo la iniciativa ciudadana.

Lo que interesa desde la perspectiva ambiental en el marco de un Tratado de Libre Comercio, es privilegiar la segunda alternativa antes mencionada, es decir, la denuncia de omisiones persistentes en el cumplimiento de la normativa ambiental, por cuanto permite atacar deficiencias estructurales y más relevantes en los países signatarios, y promover el mejoramiento sostenido de la protección del medio ambiente. Por ello, cobra sentido que el efecto de este incumplimiento sea un Plan de Acción para el mejoramiento de las deficiencias detectadas, y en subsidio, se puedan establecer contribuciones monetarias destinadas exclusivamente al mismo fin.

Por otra parte, en el caso de las denuncias por omisiones particulares, en el marco de un TLC, sólo es útil como un antecedente más para conformar y/o prevenir la existencia de una pauta persistente de omisiones en el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los Estados signatarios. En este sentido, las denuncias por omisiones particulares deben ser resueltas en el marco de la normativa interna propia de cada Estado, ya que no le corresponde a los TLC asumir dicha función, por cuanto su objeto principal es la liberación del comercio y promoción de las inversiones.

Considerando lo antes expuesto, la denuncia ciudadana debería incorporarse para el caso de omisiones particulares de la normativa ambiental, por cuanto asegura que el fin perseguido sea netamente ambiental y no de una mera pugna de intereses particulares. Por el contrario, en lo que toca a las omisiones persistentes, se debería dar la posibilidad para que los ciudadanos puedan accionar directamente, sin requerir la venia del Estado respectivo, ya que esta persigue fines de beneficio público, el que debería reforzarse.

Lo anterior, potenciaría la denuncia ciudadana como un instrumento eficaz para el real control del cumplimiento de la normativa ambiental, ya que a través de este mecanismo se puede lograr el establecimiento de un Plan de Acción destinado a su mejoramiento, incluyendo mecanismos de cumplimiento forzoso (contribución monetaria).

Sin embargo, ambos tipos de denuncias debieran perfeccionarse. En el caso de omisiones particulares, a través de la simplificación de los requisitos y procedimientos previstos, de evitar que se desestime la acción por causales formales, sin entrar al proceso investigativo propiamente tal. En el caso de las omisiones persistentes, se debería agregar la figura contemplada en el NAFTA, consistente en la facultad de solicitar la suspensión de los beneficios del TLC para aquella parte infractora del Plan de Acción.

En conclusión, en el mundo globalizado la participación ciudadana se ha ido perfilando como una herramienta fundamental a considerar al momento de negociar y suscribir los Tratados de Libre Comercio, especialmente en lo que toca al cumplimiento eficaz de la normativa ambiental. Sin embargo, se debería perfeccionar el alcance y naturaleza del instrumento para apoyar la protección del medio ambiente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Brief History of the Trade and Environment Debate, Secretaría, Organización Mundial del Comercio, abril, 2004.

Comercio Internacional y Medio Ambiente, Contexto Normativo e Institucional, Comisión Nacional del Medio Ambiente, 1998.

Guía de las Negociaciones Comerciales de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores ([www.minrel.cl](http://www.minrel.cl)).

Tratado de Libre Comercio Chile – Canadá, Decreto Supremo N° 1020, de 1997, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Acuerdo de Cooperación Ambiental, Chile - Canadá, suscrito el 17 de junio de 2003, y que entró en vigencia el 1° de mayo de 2004.

Tratado de Libre Comercio Chile-Norteamérica, Decreto Supremo N° 312, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 1° de diciembre del 2003, y publicado en el Diario Oficial, el 31 de diciembre de 2003.

Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile- Norteamérica, suscrito el 17 de junio de 2003, y que entró en vigencia el 1° de mayo de 2004.

Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y los Estados Unidos de México – Acuerdo de Cooperación Ambiental del Norte (NAFTA).

Tratado de Libre Comercio Chile – México.

Tratado de Libre Comercio Chile – Corea.

Tratado de Libre Comercio Chile – Centroamérica.

# EL ANTES Y DESPUÉS DE JOHANNESBURGO EN LA GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL

JUAN FERNÁNDEZ BUSTAMANTE

## 1. RÍO, LA CUMBRE DE DESARROLLO SUSTENTABLE<sup>1</sup>

La Cumbre de la Tierra el año 1992<sup>2</sup>, fue el mayor encuentro de Jefes de Estado que se haya visto y la Agenda 21 es, seguramente, su producto más relevante. Curiosamente, pese a ser un acuerdo internacional trascendente entre Gobiernos Nacionales, reconoce el rol de “*los grupos principales*”, específicamente: mujeres, niños y jóvenes, ONGs, pueblos indígenas, sindicatos, empresas e industrias, comunidad científica y técnica, agricultores y gobiernos locales para la definición de políticas y líneas de acción.

Sin duda, el hito más importante en materia ambiental en la década de los 90 es lo ocurrido en Río, colocar el tema ambiental en el primer orden de la discusión y reflexión, marca un cambio profundo de ver las cosas, el tema ambiental es visto con una dimensión más profunda, dice relación con el desarrollo de la humanidad, por lo tanto, temas como la pobreza no es ajeno a lo ambiental, por el contrario, es parte y consecuencia del deterioro ambiental que vive la humanidad.

La Cumbre de Río en los ámbitos políticos logró importantes acuerdos, se materializó un convenio entre 165 países, en los que se ponen de acuerdo de cómo enfrentar el creciente deterioro ambiental, para ello, se destinaron recursos nuevos y adicionales a los ya convenidos por las naciones, permitiendo enfrentar a partir de una planificación establecida caminos y estrategias para enfrentar de mejor forma los nuevos desafíos. Se determina que los países con mayores recursos provean de transferencia tecnológica a los de menos recursos, se logra también dar inicio a un ciclo de cumbres so-

- 
1. Para los fines de este artículo se usan indistintamente y con el mismo significado los conceptos de Desarrollo Sustentable y Desarrollo Sostenible.
  2. Ver: [www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm)

ciales globales, permitiendo de esta manera enfrentar los nuevos desafíos de un mundo globalizado.

A su vez, la Cumbre de la Tierra, logró dos importantes acuerdos, la Declaración de Río, que se concretizó a través de 27 principios y el Programa 21, que da cuenta en sus cuarenta capítulos, de la trascendencia que tiene el tema ambiental desde la perspectiva del Desarrollo Sustentable.

## **1.1. CAPÍTULO 28 AUTORIDADES LOCALES Y AGENDA 21**

El capítulo 28 de la Agenda 21<sup>3</sup> es un llamado a las autoridades locales a iniciar un proceso de diálogo con la población para concertar un plan de desarrollo sostenible a nivel local, la llamada Agenda Local 21. Esto implica una mayor responsabilidad y gobernabilidad del nivel local (*'poder local'*) frente al gobierno central. Las autoridades locales en este proceso juegan un rol de facilitador para la participación de todos. Las Municipalidades asumen un nuevo protagonismo, ya no solamente de servicios básicos, de supervisión y de infraestructura sino de promotoras de desarrollo.

El capítulo 28 da cuenta de las tareas y acciones que deberán desarrollar las autoridades locales con relación a los temas ambientales, a continuación se transcribe dicho capítulo, con el objeto de poder tener toda la información referida a los ámbitos de la gestión local:

### **Bases para la acción**

*28.1. Como tantos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa la Agenda 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.*

---

3. Ver: [www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/ spanish/agenda21spchap28.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchap28.htm)

## *Objetivos*

28.2. Se proponen los siguientes objetivos para esta área de programas:

(a) Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre una **Agenda 21 Local** para la comunidad;

(b) Para 1993, la comunidad internacional debería haber iniciado un proceso de consultas con el objeto de aumentar la cooperación entre las autoridades locales;

(c) Para 1994, los representantes de las asociaciones municipales y otras autoridades locales deberían haber incrementado los niveles de cooperación y coordinación, con miras a aumentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales;

(d) Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución.

## *Actividades*

28.3. Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar una Agenda 21 Local. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos de la Agenda 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco de la Agenda 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.

28.4. Podría promoverse la asociación entre las organizaciones y los órganos pertinentes, tales como el PNUD, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el PNUMA, el Banco Mundial, los bancos regionales, la Unión Internacional de Administraciones Locales, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, la Cumbre de las Grandes Ciudades del Mundo, la Orga-



*nización de Ciudades Unidas y otras instituciones internacionales pertinentes, con miras a movilizar una mayor financiación internacional para los programas de las autoridades locales. Un objetivo importante sería respaldar, ampliar y mejorar las instituciones ya existentes dedicadas al aumento de la capacidad de las autoridades locales y la ordenación del medio ambiente local. Para ello:*

*(a) Se pide a Hábitat y a otros órganos y organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que fortalezcan sus servicios para reunir información sobre las estrategias de las autoridades locales, en particular las que vayan a necesitar financiación internacional;*

*(b) Se podrían celebrar consultas periódicas con los asociados internacionales y los países en desarrollo para examinar estrategias y considerar el mejor modo de movilizar el apoyo internacional. Esta consulta sectorial complementaria las consultas simultáneas concentradas en los países, tales como las que se realizan en grupos consultivos y mesas redondas.*

*28.5. Se exhorta a los representantes de las asociaciones de autoridades locales a establecer procesos para aumentar el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica mutua entre las autoridades locales.*

### ***Medios de ejecución***

*(a) Financiación y evaluación de los costos.*

*28.6. Se recomienda que todas las partes evalúen de nuevo las necesidades de financiación en esta área. La Secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) del fortalecimiento de los servicios internacionales de Secretaría para la ejecución de las actividades de este capítulo ascenderá a aproximadamente 1 millón de dólares a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos.*

*(b) Desarrollo de los recursos humanos y aumento de la capacidad.*

*28.7. Este programa debería facilitar las actividades de aumento de la capacidad y formación que ya figuran en otros capítulos de la Agenda 21 (Naciones Unidas, 1992).*

## **1.2. ¿QUÉ SIGNIFICA AGENDA LOCAL 21 PARA LOS GOBIERNOS LOCALES?**

Agenda Local 21 (AL21)<sup>4</sup> es el proceso para la definición de políticas locales para el Desarrollo Sustentable. Ello implica:

- administrar y mejorar el desempeño del propio gobierno local con relación al desarrollo sustentable;
- integrar metas de desarrollo sustentable en las prácticas, políticas y actividades del gobierno local;
- concientización y educación;
- consulta y participación comunitaria;
- asociaciones; y
- medición, monitoreo y reporte sobre los avances hacia la sustentabilidad.

Los gobiernos locales están respondiendo lenta pero positivamente a la Agenda 21. Por un lado, porque les ofrece la oportunidad para desarrollar un enfoque que integre sus tareas ambientales, económicas y sociales. Por otro, su asociación con la comunidad fortalece la democracia. En otras palabras, la AL21 es una oportunidad para beneficiarse en el largo plazo, tanto local como globalmente.

Cumplir con lo anterior es un desafío para las estructuras y procedimientos tradicionales. Así, la Agenda Local 21 promueve también reformas institucionales. Mediante ésta los gobiernos locales están mejorando su capacidad de administrarse a sí mismos y a las localidades que representan de manera sustentable.

La AL21 viene a transformarse en una alternativa interesante a la hora de hacer gestión ambiental. La articulación de actores provee a la autoridad local, estar constantemente en un proceso de canalización de la opinión de la comunidad y del sector privado, permitiendo de esta forma un mayor grado de participación y de respuesta a las demandas que se van generando por parte de los diversos actores en materias ambientales.

## **1.3. ROL DE LA AGENDA 21 EN EL ÁMBITO LOCAL**

La Agenda 21 Local debe recoger, por tanto, los objetivos generales de la Agenda 21 y traducirlos en planes y acciones concretos para una localidad específica. Los principios fundamentales que debe inspirar una Agenda 21 Local son:

---

4. Ver: [www.iclei.org/redal21/capacidad/al21\\_mandato.htm](http://www.iclei.org/redal21/capacidad/al21_mandato.htm)

- Integración de los objetivos de Desarrollo Sostenible en la administración local.
- Incorporación de políticas y actividades de gestión local.
- Sensibilización y educación en temas medioambientales y desarrollo sostenible.
- Acceso público a la información medioambiental.
- Participación y consultas públicas.
- Colaboración con empresas, ONG's, ciudades hermanas, etc.
- Medición, seguimiento y presentación de informes sobre los avances hacia la sustentabilidad.

## 2. DESPUÉS DE RÍO

La coordinación y monitoreo mundial de la implementación de la Agenda 21, y de los otros acuerdos alcanzados en Río (la Declaración de Principios Ambientales, la Convención Marco sobre Cambio Climático, la Convención sobre Biodiversidad y la Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de los Bosques), son responsabilidad de la Comisión de Naciones Unidas para Desarrollo Sustentable (CDS), establecida por la Asamblea General de la ONU en 1993.

Los gobiernos nacionales deben reportar los avances de sus actividades de desarrollo sustentable y sobre temas específicos (tales como asentamientos humanos, químicos peligrosos, agua y salud). Para la preparación de estos reportes se asume que los gobiernos consultan con representantes de los nueve "*grupos principales*" mencionados en la Agenda 21. Hasta la fecha, más de 120 países han creado Comisiones Nacionales de Desarrollo Sustentable responsables del seguimiento del proceso iniciado en 1992.

No obstante lo anterior, la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció en su resolución del 28 de junio de 1997, cinco años después de Río, que "...las tendencias con respecto al desarrollo sostenible son hoy día peores que en 1992... la implementación integral de la Agenda 21 es de vital importancia y más urgente que nunca..." Entrado el siglo 21 esta tendencia se mantiene.

En el año 1996 se celebró en Lisboa la Segunda Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad donde se congregaron más de 1.000 autoridades locales y regionales y se presentaron los procesos iniciados en 35 países europeos. Se firmó la llamada Carta de Lisboa, documento de continuidad de la Carta de Aalborg, denominada "**De la Carta a la Acción**" basada en las experiencias locales.

En ese mismo año, en Estambul, se celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos “Hábitat II” donde se tratan los avances en la integración de políticas en ciudades y en la potenciación de la participación de los gobiernos locales en la vida internacional.

La **Conferencia Euro-Mediterránea de las Ciudades Sostenibles** celebrada en Sevilla en el año 1999 reunió a los representantes, asociaciones y autoridades de ciudades de la Cuenca Mediterránea. El objetivo de esta conferencia fue el de implicar a las ciudades mediterráneas en el desarrollo sostenible y evaluar el grado de aplicación de la Carta de Aalborg y el Plan de Acción de Lisboa.

En febrero del año 2000 se celebró en Hannover (Alemania) la tercera **Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad** donde se realizó un balance sobre la Campaña de Ciudades Sostenibles en los últimos años. Los indicadores establecidos en la conferencia reflejan las interacciones de los aspectos medioambientales, sociales y económicos y permiten recoger a escala local y en toda Europa información comparable sobre los progresos realizados en materia de sostenibilidad. Este último aspecto sólo puede llevarse a cabo si la iniciativa de seguimiento es adoptada por un número significativo de entidades locales.

La Cumbre de la Tierra fue la primera de una serie de conferencias que tuvieron lugar en la década de los 90 que dieron un nuevo enfoque en el trabajo de la ONU. Entre ellas se destacan la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994); la Cumbre de Desarrollo Social (Copenhagen 1995); la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres (Beijing 1995); y Hábitat II –la Cumbre de las Ciudades– que tuvo lugar en Estambul, Turquía, en Junio de 1996. Juntas, ellas reflejan un cambio en la prioridades de la ONU hacia el desarrollo que ahora se centra en la gente y adopta criterios de sustentabilidad. Hábitat II, en particular, fortaleció el mandato de la Agenda Local 21. En esa ocasión, los gobiernos locales y representantes de las ONG’s fueron participantes activos. Los reportes preparados para la Cumbre de las Ciudades demuestran la influencia de la AL21 en las políticas nacionales. La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y la Agenda Hábitat refuerzan la participación y las acciones locales. Es más, se considera a los procesos de Agenda Local 21 como un vehículo clave para la implementación de las resoluciones de Hábitat II.

### 3. ROL DE LOS ACTORES LOCALES EN LA GESTIÓN LOCAL

Los actores locales a partir del proceso que se inicia con la aplicación de la Agenda 21, comienzan a desarrollar acciones que hasta la fecha no tenían incorporada en sus actividades, por consiguiente, la incorporación de la dimensión del concepto de desarrollo al tema ambiental en los ámbitos locales, produce una nueva relación con respecto a la puesta en marcha de la Agenda Local 21:

- **Las autoridades locales**, deben facilitar y promover la planificación de la AL 21, liderando las iniciativas y esfuerzos necesarios.
- **Las organizaciones sociales**, deben expresar sus enfoques y prioridades y ejercer sus derechos y deberes con relación al desarrollo en los niveles de información, consultas, decisiones, fiscalización social y gestión.
- **Los empresarios**, deben actuar con responsabilidad social, concertando con las autoridades locales y la comunidad, las tecnologías y plazos para controlar los problemas ambientales generados por las actividades productivas y las acciones necesarias para prevenir otros problemas.
- **Las universidades**, deben planificar sus roles de formación profesional, investigación y proyección social en el marco de la sostenibilidad del desarrollo y de la visión de futuro que se construya colectivamente y brindar apoyo efectivo mediante la transferencia tecnológica.
- **Las ONGs**, deben facilitar y promover la organización de la sociedad civil, el desarrollo de capacidades y contribuir a la formación de una nueva ciudadanía, consciente de sus derechos y deberes.
- **Los medios de comunicación**, deben formar opinión pública, fomentar la cultura del desarrollo, informar con objetividad sobre los problemas económicos, sociales, ambientales, sus causas y efectos y contribuir a fijar prioridades.
- **Las agencias de cooperación**, deben apoyar las iniciativas de la comunidad y de los gobiernos locales encaminadas hacia el desarrollo sustentable.

### 4. LOS GOBIERNOS LOCALES EN JOHANNESBURGO

Los Gobiernos Locales a través de varios medios y acciones consensuaron su posición que llevarían a la cumbre a realizarse en Sudáfrica, establecieron un marco de referencia que permitiera un

ordenamiento establecido a través de objetivos, tareas y desafíos para los próximos años, en este sentido se concordó en una serie de puntos, que permitían un lenguaje común a la hora de enfrentar los grandes temas que se discutirían:

**Los Gobiernos Locales son agentes ejecutores del desarrollo sustentable y deben ser fortalecidos globalmente.**

Gobiernos locales fuertes son esenciales para el desarrollo sustentable, la integración entre las diferentes culturas y valores y, por extensión, para la coexistencia pacífica y la erradicación de la pobreza. Así, los gobiernos locales, como esfera de gobierno, requieren fortalecerse en el ámbito legislativo, constitucional y fiscal para servir de base para el buen gobierno global. Por lo anterior, necesitan desarrollarse como la esfera de gobierno más sólida. En este contexto, la atención mundial tiene que concentrarse en el fortalecimiento de los gobiernos locales y sus asociaciones, pues se aspira a que ellos guíen a sus comunidades hacia un futuro sustentable.

**El desarrollo sustentable requiere alta cooperación entre todas las esferas de gobierno.**

El desarrollo sustentable sólo podrá ser alcanzado si hay una integración asociativa entre las diferentes esferas de gobierno (global, nacional, regional y local). La articulación clara de políticas nacionales, marcos de gestión coherentes y programas de financiamiento y de capacitación permitirán dar seguimiento a los éxitos locales, documentarlos y replicarlos. Con ello se facilitará dar respuesta a las prioridades locales, nacionales, regionales y globales. Triunfos a nivel local, son triunfos nacionales y globales.

**Se necesita nuevos mecanismos para apoyar el desarrollo sustentable a nivel local.**

Los mecanismos para financiar el desarrollo sustentable tienen que reconocer la efectividad de las acciones locales. Los gobiernos locales tienen que obtener mayor autoridad para orientar el financiamiento de modo que éste apoye y respalde efectivamente sus esfuerzos. Países desarrollados y en vías de desarrollo tienen que revisar las políticas impositivas, los subsidios y los mecanismos para conseguir financiamiento local. La asistencia al desarrollo internacional tiene que ser entregada a nivel local y tiene que ser coherente y consistente con el contexto nacional y local.

**La inversión en el desarrollo de liderazgos a nivel local impulsará el avance global hacia el desarrollo sustentable.**

Comunidades *empoderadas* y liderazgo fuerte tienen el poder

de superar barreras aparentemente imposibles de salvar. Dada la complejidad de adelantar el desarrollo sustentable local, hay que desarrollar mecanismos que fortalezcan y fomenten figuras y líderes de gobiernos locales y sus asociados.

Es esencial construir una nueva cultura de sustentabilidad. Los gobiernos locales cuentan con los medios para desarrollar y ejecutar los cambios de conducta necesarios para ello.

Como la esfera de gobierno más cercana a la gente, los gobiernos locales pueden ayudar a cambiar los hábitos y valores relacionados con consumo y producción y proponer nuevos principios éticos, valores y actitudes. Este nuevo paradigma tiene que ser construido sobre un marco de buen gobierno que reconoce y promueve integración, transparencia, responsabilidad (rendición de cuentas) y participación. Esencial para el futuro común es el apoyo que brinden los gobiernos nacionales y la comunidad internacional para modificar los patrones de comportamiento y con ello lograr un salto cualitativo en el estilo de nuestras vidas.

### **Los Gobiernos Locales van a acelerar la sustentabilidad.**

Los gobiernos locales van a trabajar con las otras esferas de gobierno y grupos sociales en la elaboración de un calendario para el decenio orientado a la implementación de planes de acción. La próxima década se concentrará en avanzar en el desarrollo sustentable global mediante la implementación de la Agenda 21 a partir de acciones locales directas.

## **5. ¿QUE PASÓ EN JOHANNESBURGO EN EL TEMA LOCAL?**

En la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo<sup>5</sup>, entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre del año 2002, participaron en ella 104 Jefes de Estado. Paralelamente a la Cumbre se desarrollaron varias reuniones: la conferencia de Capetown sobre turismo responsable; la reunión de personas sin tierra; el foro sobre justicia ambiental; el foro internacional sobre globalización; la cumbre de la tierra infantil; las reuniones en el centro ambiental de la UICN; la cumbre de legisladores y gobiernos locales, entre otras tantas iniciativas que se dieron cita en Johannesburgo.

---

5. Ver: [www.un.org/spanish/conferences/wssd/](http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/)

La Cumbre de Johannesburgo tenía como objetivo ratificar los distintos tratados internacionales, incluidos el Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático, el Protocolo de Cartagena en Bioseguridad, y el Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos para Alimentos y Agricultura, sólo por nombrar algunos. El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, resumió los acuerdos pendientes en 5 áreas de objetivos conocidos como los WEHAB, los cuales se describen más abajo:

**Agua y salud.** Entre los nuevos compromisos de la Cumbre, se menciona el de la voluntad de reducir a la mitad la cantidad de gente sin acceso a agua potable y sanidad adecuada. Esto demuestra cuán básico es el problema de los pobres: beber agua y tener un baño. La Cumbre, sin embargo, no produjo una indicación clara de cómo acceder a esa agua potable ni de dónde provendría ésta. Tampoco hubo ningún tipo de compromiso para asegurar la cooperación entre los países que manejan ríos, por ejemplo. Posterior a esta cumbre, en el año 2003, se realizó el tercer Foro Mundial del Agua en Japón.

**Energía.** El objetivo es hacer más accesible la energía a 2 billones de personas que no poseen servicios modernos de energía; promover la generación de fuentes de energía renovables; reducir el consumo excesivo y ratificar el Protocolo de Kyoto para enfrentar el problema del cambio climático. Los países ricos en petróleo de la OPEC, junto a los Estados Unidos, bloquearon los planes de aumentar un 15% la producción de energía renovable para el 2010. El acuerdo cerró finalmente con el compromiso del 10%. Canadá, China y Rusia anunciaron la ratificación del Tratado de Kyoto, lo que aumenta el número de signatarios a 37 naciones industrializadas, sin los Estados Unidos. Como pasó siguiente, en el año 2004 se efectuó en Alemania la Conferencia Mundial sobre Energías Renovables.

**Cuidado de la salud.** La Cumbre se comprometió a reducir a la mitad el número de personas sin servicios sanitarios para el 2015, pero este acuerdo surgió como contrapartida del compromiso sobre la energía. El problema del acceso a una medicina barata continúa, en la medida que continúa el control en manos de las multinacionales farmacéuticas que, inclusive, son apoyadas por las reglas de comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La influencia de la OMC fue cuestionada, pero en los documentos finales distintas disposiciones reconocieron que la ejecución de algunos de los Acuerdos Multilaterales Ambientales (Multilateral Environmental Agreements) está atada a las reglas de la Organización.

**Productividad agrícola.** Durante la Cumbre, el debate sobre los subsidios a la agricultura que reciben los granjeros de países del



Norte, por parte de sus respectivos gobiernos, marcó una división entre los delegados del Norte y del Sur. Sin embargo, el lobby realizado por el Sur para reducir los subsidios del Norte fracasó. La sobredemanda de productos agrícolas del Norte continuará, entonces, distorsionando los mercados del Sur. Esto se convertirá en una amenaza a los productores locales que no podrán competir. La visión de los productos ecológicos y del ciclo de vida fue así borrada del Plan, aunque ya había sido acordada durante Rio+5 en Nueva York.

**Diversidad biológica y ecosistema.** Las metas de proteger la biodiversidad fueron suavizadas en esta Cumbre. La Conferencia de Nairobi en el 2000 ya había adoptado el enfoque de ecosistema como el marco primario de acción bajo la Convención de la Biodiversidad. El texto de esta Conferencia lo invalidó.

## 6. ¿LUEGO DE JOHANNESBURGO QUE SE ESPERA DE LA GESTIÓN LOCAL?

Como en todas las cumbres queda la sensación de que hubo fracasos y también éxitos. En el ámbito local, prácticamente el tema no se tocó directamente, aunque muchos de los temas gravitantes en cada una de las discusiones que se llevaron a cabo tienen serias implicancias en el ámbito local, en materias como: agua, energía, salud, agricultura, entre otros.

También hay que reconocer que paralelamente a la Cumbre se realizaron una serie de reuniones que convocaban a altas autoridades a nivel mundial, entre ellas se realizó la cumbre de gobiernos locales, promovida por ICLEI. En ella, se reunieron alcaldes y autoridades locales de diversos lugares del mundo con el objeto de explorar enfoques y soluciones comunes en el desarrollo sostenible.<sup>6</sup>

Por lo tanto, después de Johannesburgo quedan una serie de desafíos a implementar por los gobiernos locales, desde ya, la conocida frase “pensar globalmente y actuar localmente” que cada día se hace más urgente. Su logro dependerá de la voluntad política y de los recursos necesarios para su implementación. Recordemos que en la Cumbre se acordaron algunas medidas, como las decisiones respecto a la adopción de saneamiento básico que debiera reducirse a la mitad para el año 2015.

También el reconocimiento de los derechos y roles de las comu-

---

6. Ver: [www.iclei.org/lgs](http://www.iclei.org/lgs)

nidades; el fomento a la responsabilidad y rendición de cuentas de las empresas. Se avanzó con relación al acceso a la información, participación y justicia, en este sentido, el plan de aplicación compromete a los gobiernos a asegurar el acceso, a escala nacional, a la información ambiental y a procedimientos judiciales y administrativos en materia ambiental, así como la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Se concordó en la importancia de los Principios Éticos, tema central a la hora de la ejecución del Programa 21, se debe recordar que es primera vez, que se hace una referencia explícita a principios éticos en cualquier documento oficial sobre medio ambiente y/o desarrollo y, por lo tanto, abre nuevos horizontes. Se incorpora una nueva visión en función del crecimiento económico y el deterioro ambiental, en este sentido, la sola aceptación de que el crecimiento económico y la degradación ambiental necesitan desvincularse constituye un importante paso adelante.

## 7. CHILE DESPUÉS DE LA CUMBRE DE SUDÁFRICA

Luego de la Cumbre en Sudáfrica, en Chile se llevó a cabo la Primera Conferencia post Johannesburgo de los Gobiernos Locales Latinoamericanos para el Desarrollo Sustentable, llamada “De la Agenda a la Acción”, entre el 17 y 19 de Octubre del 2002. Entre los elementos más importantes que se destacan, se pueden mencionar los siguientes:

### ***Acelerar la implementación del desarrollo sustentable***

*“Pese a barreras jurisdiccionales y de otra índole, estamos demostrando que nuestra gestión de los asuntos públicos responde a las necesidades de nuestras comunidades y tiene efectos positivos –y acumulativos– en las condiciones ambientales, económicas y sociales...”*

*... Al ser la esfera de gobierno más próxima a la gente, nos es más fácil fomentar la eficiencia, la participación y la responsabilidad democrática.”*

### ***Impulsar la igualdad y democracia***

*“Las municipalidades de América Latina, debemos promover el desarrollo sustentable con equidad y en democracia. Esta práctica es coherente con el principio de que el desarrollo es un derecho, pero al mismo tiempo una tarea de todos. Nuestra gestión debe ser participativa y de consensos.*

*...Nuestra actitud y nuestras prácticas revalorizan la política,*

*hacen que la comunidad confíe en nosotros y le dan legitimidad y credibilidad a nuestros gobiernos locales.”*

### **Combatir la pobreza**

*“Sabemos que la pobreza se relaciona más que con la falta de dinero, con la falta de soberanías y de justicia. Estamos conscientes de que existe un círculo vicioso entre pobreza y degradación ambiental...”*

*... Por eso utilizaremos toda nuestra creatividad y capacidad de innovación, más allá de las tradicionales soluciones paternalistas de corto plazo, para fortalecer los derechos de los pobres y combatir resueltamente la pobreza.”*

### **Garantizar la paz**

*“Las municipalidades en América Latina sabemos que la falta de perspectivas, tolerancia y comprensión generan desconfianza, miedo y violencia, del mismo modo entendemos también que no es posible el desarrollo sustentable, sin la paz necesaria para nuestras ciudades...”*

### **Proteger los Bienes Comunes**

*“Nuestras medidas de desarrollo sustentable, destinadas a asegurar la calidad del ambiente, se orientarán a proteger los bienes comunes globales que determinan nuestra calidad de vida: el aire, el clima, el agua, el suelo, la biodiversidad, la salud y los alimentos...”*

### **Impulsar una nueva cultura de Sustentabilidad**

*“Nuestras municipalidades deben actuar con el ejemplo. Utilizaremos para ello todas nuestras políticas y programas para apoyar prácticas sustentables y alentar a las empresas y a los ciudadanos a hacer lo mismo...”*

*...Estamos conscientes de que nuestras decisiones de hoy tienen impacto en el futuro y estamos dispuestos a dar cuenta de ellas cuando nos lo soliciten.”*

### **Hacer un buen gobierno**

*“Debemos tener un liderazgo transparente, eficaz y responsable, lo que implica construir los controles, la tecnología y la ingeniería institucional y las herramientas que sean necesarias para que, desde la sociedad civil (ciudadanía, empresarios, organizaciones no gubernamentales, etc.) se creen las necesarias redes de control y autocontrol...”*

*En este sentido, la responsabilidad no sólo atañe al gobierno o a la municipalidad, sino que es tarea de todos.”*

### **Implementar procesos de AL21**

*“Profundizaremos nuestra asociación y alianzas con los principales grupos de la sociedad, la comunidad organizada, el sector empresarial, la educación y las instituciones científicas y de investigación, los medios de información, las asociaciones de profesionales, las minorías étnicas, los demás gobiernos locales, las entidades del gobierno nacional, y tantos otros.”*

### **Reestructurar la administración local para promover el desarrollo sustentable**

*“...Vamos a revisar los instrumentos de planificación y gestión que utilizamos, para crear un marco coherente para la acción integrada de los recursos financieros, humanos y naturales, que faciliten las inversiones y las actividades de promoción del desarrollo sustentable local por medio de su aprovechamiento eficiente.”*

### **Invertir en líderes locales y en la comunidad**

*“Debemos crear programas especiales para apoyar la formación de dirigentes locales que reconozcan y promuevan el desarrollo sustentable. Vamos a destinar recursos para que la comunidad se cualifique y pueda participar con propiedad y confianza en los procesos de AL21 que promovemos, especialmente a aquellos en quienes reconocemos a los principales custodios del conocimiento local, de las estrategias para la sobrevivencia, de la biodiversidad y de nuestra memoria cultural.”*

### **Fortalecer la participación ciudadana**

*“Los gobiernos locales no somos los únicos decidores. Compartimos esta responsabilidad con actores políticos, económicos, ambientales y sociales sobre los que debemos incidir para concordar las acciones que le den viabilidad al desarrollo sustentable de nuestros territorios...”*

*Convocaremos a diversas instancias que permitan la inclusión y participación de todos ellos en la preparación de decisiones y en la construcción de una imagen de futuro que responda a las expectativas de todos los sectores...”*

### **Utilizar instrumentos y herramientas eficientes**

*“Expresamos nuestra mayor disposición para incorporar nuevos instrumentos, especialmente aquellos aportados por las experiencias desarrolladas en la Región que aceleren nuestro desarrollo hacia la sustentabilidad...”*

*Conscientes de que el desarrollo que queremos no se inicia ni termina en el territorio que formalmente nos compete. Por ello tene-*

*mos que negociar sinergias con municipalidades vecinas, con actores sociales, económicos y otras esferas de gobierno.”*

### **Promover y facilitar la cooperación entre las diferentes esferas de gobierno**

*“Nos comprometemos a coordinar acciones con otras esferas de gobierno de manera de retroalimentar con nuestra experiencia, mediante al apoyo de nuestras asociaciones de municipalidades. En este sentido apoyaremos decididamente los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales...”*

### **Campañas para la Agenda Local 21 nacionales**

*“La experiencia de la última década indica que hay mayores impactos cuando los gobiernos locales de un país trabajan juntos por un objetivo compartido...”*

*...Es por ello que nos comprometemos a promover la formulación de campañas nacionales de Agenda Local 21 que impulsen el asociativismo municipal, faciliten el intercambio de información y experiencias entre los gobiernos locales, retroalimenten la formulación de políticas nacionales, especialmente en el fortalecimiento de los procesos de descentralización y de desarrollo sustentable.”*

### **Evaluar impactos**

*“Nosotros, los gobiernos locales de América Latina que adoptamos la Carta de Ñuñoa, nos comprometemos a evaluar los avances y los impactos acumulativos de las tareas y actividades desplegados en nuestros países y en la Región... Desarrollaremos para ello un sistema de monitoreo sobre la base de indicadores que nos permitan evaluar permanentemente nuestros esfuerzos por avanzar en el desarrollo sustentable. Esta información será puesta a disposición de la comunidad sin restricciones utilizando las nuevas tecnologías de la información.”*

### **Conformar y fortalecer una instancia de apoyo**

*“Los gobiernos locales latinoamericanos reconocemos la importancia de mantener activo el proceso que iniciamos en Ñuñoa-Chile y la necesidad de contar con la instancia técnica necesaria para que fomente el intercambio de experiencias, la información en temas de desarrollo sustentable, y que nos respalde internacionalmente...”*

*... Destacamos la importancia de monitorear e informar sobre los avances conseguidos localmente, con la finalidad de motivar a otros a que sigan nuestro ejemplo y retroalimenten la formulación de políticas que incentiven impactos positivos y acumulativos en favor del desarrollo sustentable.”*

### **Dotar de los recursos suficientes**

*“Los gobiernos locales de América Latina consideramos que para llevar adelante programas de apoyo al desarrollo sustentable local, es necesario recursos adicionales, para lo cual debemos movilizar recursos nacionales e internacionales que nos permitan acelerar el cumplimiento de los compromisos contenidos en esta Carta.”*

### **Compromisos para el Desarrollo Sustentable “De la Agenda a la Acción”**

*El contenido del documento “La Carta de Ñuñoa” se basa en la Declaración del Gobierno Local ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, la Agenda del Municipio Latinoamericano de IULA/FLACMA y el Documento de Diálogo preparado por autoridades locales “En pro del desarrollo sostenible: la acción local hace avanzar el mundo”.*

## **8. REFLEXIONES FINALES**

Sin duda, la gestión ambiental local a medida que pasa el tiempo se ha ganado un espacio no tan sólo en las agendas internacionales, sino por sobretodo, en lo que se refiere a la gestión misma del día a día. Por consiguiente, nos encontramos en el proceso de consolidación de la agenda ambiental local en los países de América Latina y el Caribe. Se han dado pasos sustantivos al respecto, son innumerables las experiencias demostrativas que existen y dan cuenta del avance en estas materias. A partir del análisis de los diferentes puntos expuestos en este trabajo, uno pudiera inferir, que no ha sido una tarea fácil el tema de la gestión ambiental local, no es un tema que haya fluido y menos considerado habitualmente en las reuniones de las Naciones Unidas, por el contrario, muchas veces el tema se ha colocado en las diferentes conferencias, a pie forzado.

Uno podría concluir que hemos ido de más a menos, en la Conferencia de Río el año 92, explícitamente en la Agenda 21 se dedica un capítulo completo a la gestión de las autoridades locales. Pasados 20 años, en la Conferencia de Johannesburgo, el tema de la gestión local prácticamente no se encuentra tratado y/o analizado, vista las cosas de esta manera, uno podría quedarse con una sensación pesimista. Pero es interesante darse cuenta y entender que el mundo ha cambiado, nos hemos sumergido dentro de una sociedad globalizada, por consiguiente la frase “pensar globalmente y actuar localmente”, tiene un sentido cada vez más profundo a la hora de analizar la gestión ambiental local.

Para nadie hoy es desconocido que temas tan emblemáticos como la democracia, la participación, la gobernabilidad, no sean los temas que a diario se ven enfrentado las autoridades locales, más aún, temas como el del agua, la energía, la salud, la producción agrícola, la diversidad biológica y el ecosistema, entre otros, sin duda alguna son los temas de la gestión diaria de las autoridades locales y de la comunidad en particular. Por lo tanto, a pesar que explícitamente en la última Cumbre sobre Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo, no se encuentre entre los temas principales la gestión ambiental local, podemos concluir, que es un tema que se encuentra inserto en cada una de las acciones descritas, no considerar hoy la gestión local sería cometer una profunda equivocación, no hay acción que se realice hoy en día, que no pase por la gestión local.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2003). Financiamiento para el Desarrollo Sostenible. Visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo. Compiladores Alicia Bárcena y Carlos de Miguel. Abril.
- CONAMA (2002), Informe Nacional de Chile a la Cumbre de Johannesburgo.
- HORFELIN Isabelle. Social Alert, Una reflexión post-cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, disponible en: [www.socialalert.org/doc/CumbreJohannesburgo.htm](http://www.socialalert.org/doc/CumbreJohannesburgo.htm)
- ICLEI, Consejo Internacional para las iniciativas ambientales locales. Red de la Agenda 21 para América Latina y el Caribe. Disponible en: [www.iclei.org/rioplusten/la21summary\\_sp1.pdf](http://www.iclei.org/rioplusten/la21summary_sp1.pdf)
- LA VINA, Antonio; HOFF, Gretchen y DE ROSE, Anne Marie. (2002). Documento de Trabajo, Éxitos y Fracasos de Johannesburgo: Una Historia de Muchas Cumbres. World Resources Institute, Septiembre.
- Naciones Unidas, Cumbre de la Tierra, Ambiente y Desarrollo, Río 1992. Disponible en: <http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/Default.htm>
- Agenda 21, Capítulo 28, 1992. Disponible en: <http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21es28.htm>
  - Segunda Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad, Carta de Lisboa “De la Carta a la Acción”. 1996.
  - Conferencia de Asentamientos Humanos “Hábitat II”, Estambul, 1996. Disponible en: <http://www.un.org/esa/documents/docsp.htm>
  - Conferencia Euro Mediterránea de las Ciudades Sostenibles, Sevilla, 1999. Disponible en: <http://www.sustainable-cities.org/>

Seville\_Statement\_Spanish.doc

– Conferencia de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad, Hannover, 2000.

– Cumbre Mundial sobre Sostenibilidad, Johannesburgo Sudáfrica, 2002. Disponible en: [www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convencciones/johannesburgo/default.htm](http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convencciones/johannesburgo/default.htm)

NIETO CARAVEO, Luz María “¿Qué paso en Johannesburgo? Resultados, decepciones y esperanzas después de la cumbre de Desarrollo Sostenible”, Publicado en Pulso, Diario de San Luis Sección Ideas, Pág. 4ª del jueves 14 de noviembre de 2002, San Luis de Potosí, México. Disponible en: <http://ambiental.uaslp.mx/docs/LMNC-AP21114.pdf>

Primera Conferencia post Johannesburgo de los Gobiernos Locales Latinoamericanos para el Desarrollo Sustentable, “De la Agenda a la Acción”, entre el 17 y 19 de Octubre del 2002, Ñuñoa Chile. Disponible en: [www.nunoa.cl](http://www.nunoa.cl)

PNUD (2002). Desarrollo Humano en Chile, Nosotros los Chilenos: un desarrollo cultural.



## LOS AUTORES



## **RODRIGO ARRUÉ**

Geógrafo, Magíster (c) en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesional del Área de Gestión Ambiental Local y Participación Ciudadana, CONAMA Metropolitana de Santiago. Se desempeñó como Coordinador del Área de Gestión Ambiental Local en la Corporación Ambiental del Sur. Docente del Programa de Educación de Talentos (PENTA) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Área de Educación Ambiental.

## **RAÚL ARTEAGA**

Profesor de Estado en Biología y Ciencias, Universidad de Chile. Master en Contaminación Ambiental, Universidad Politécnica de Madrid. Pasantía en la Comisión Nacional del Agua de México sobre contaminación hídrica. Curso sobre Problemas Ambientales Locales dictado por la Akademie Klausenhof de Alemania. Director Regional de la CONAMA de la X Región de Los Lagos entre 1994 y octubre de 2004. Actual Jefe de la División de Evaluación de Impacto Ambiental y Seguimiento de la CONAMA Nacional.

## **CLAUDIA BRUNA MORALES**

Ingeniero de Ejecución en Ordenación Ambiental, Instituto Nacional de Capacitación Profesional. Magíster en Planificación y Desarrollo Urbano (e), Pontificia Universidad Católica de Chile. Postítulo en Evaluación Territorial del Impacto Ambiental, Facultad de Arquitectura Universidad de Chile. Profesional Área de Evaluación de Impacto Ambiental, CONAMA Metropolitana de Santiago.

## **EDUARDO CORREA MARTÍNEZ**

Abogado y Magíster (c) en Derecho Público, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Laws in International Legal Studies (LLM), con mención en Derecho Internacional del Medio Ambiente, Washington College of Law, American University, Washington DC, Estados Unidos. Fiscal de la CONAMA Nacional.

## **PABLO DAUD MIRANDA**

Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile. Gerente de Servicios Ambientales de Arcadis Geotécnica. Anteriormente se desempeñó como Jefe del Departamento de Evaluación y Seguimiento Ambiental de la CONAMA Nacional. Por casi una década estuvo a cargo del desarrollo y funcionamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a nivel nacional. Profesor en materias de gestión ambiental en la Universidad de Chile, en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Santiago de Chile.

## **JUAN FERNÁNDEZ BUSTAMANTE**

Licenciado en Educación y en Ciencias Políticas. Funcionario de la CONAMA Nacional. Consultor del Banco Mundial para la constitución de la Institucionalidad Ambiental de Chile. Encargado de la Unidad de Cooperación Internacional. Secretario Técnico de la Comisión de Medio Ambiente de la Asociación Chilena de Municipalidades. Profesor del Programa de Magíster en Gestión y Planificación Ambiental de la Universidad de Chile. Consejero del Programa de Pequeños Subsidios del GEF-PNUD.

## **PATRICIO GROSS**

Arquitecto, Planificador Urbano. Profesor Titular Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Titular Universidad Central. Presidente Corporación Ambiental del Sur. Consultor internacional y autor de numerosas publicaciones en temas de medio ambiente, sustentabilidad, desarrollo urbano, patrimonio e historia de la ciudad.

## **SUSANA HESS-KALCHER**

Politóloga - Antropóloga (Universidades: Católica Quito, Ecuador; Munich y Colonia). Asesora Principal de la Agencia de Coopera-

ción Alemana (GTZ) en: Proyectos GAR (Gestión Ambiental Regional), Temuco, Región de La Araucanía; Proyecto PROENCUENTRO (Encuentro Intercultural) en la Región Metropolitana; Encargada Componente Participación y Sociedad Civil del Programa Descentralización y Desarrollo Regional - Local, Chile.

### **IVO KOVACIC SAPUNAR**

Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Postulante a Doctorado en Ciencias Ambientales, UTEM-U. de Barcelona. Postítulo en Metodologías Ambientales, Agua, Aire y Suelos, Instituto de Medio Ambiente, Facultad de Ingeniería Química, Universidad de Santiago de Chile. Catedrático de las universidades de Santiago y Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez. Jefe Área de Evaluación de Impacto Ambiental, CONAMA Metropolitana de Santiago.

### **JOSÉ LEAL**

Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Doctorado en Economía de Proyectos y Desarrollo Industrial, de la Universidad de Paris I-Sorbonne. Experto de la División de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la CEPAL, Naciones Unidas. También ha participado en misiones de paz de las Naciones Unidas (Kosovo). Asesor de gobiernos y empresas consultoras, y conferenciante en diversas universidades. Fue funcionario del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Formó parte del equipo redactor del libro "Nuestro Futuro Común" de la Comisión Brundtland (1985).

### **FERNANDO MOLINA**

Abogado, Universidad Diego Portales. Diplomado en Derecho Marítimo, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Se desempeñó como profesional del Departamento de Servicios Legales de Arcadis Geotécnica. Experiencia docente en Legislación Ambiental. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Gabriela Mistral. Jefe del Área Jurídica CONAMA Metropolitana de Santiago.

### **SERGIO NÚÑEZ BARRUEL**

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Valparaíso. Especialista en Derecho Administrativo Municipal. Consultor Privado en Legislación Municipal y Docente. Consul-

tor Externo GTZ (Región Activa), GTZ (Girosol), Consultor Programa Unión Europea - MIDEPLAN. Docente Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Coordinador Académico y Docente Transversal Ltda., Docente Diplomado IDER-UFRO-PROFIM. Ex Director Jurídico Asociación Chilena de Municipalidades.

## **PABLO OLIVOS**

Psicólogo con mención en Psicología social y de las Organizaciones en la Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile. En ambas casas de estudio se desempeña como académico de pre y postgrado. Actualmente forma parte del equipo profesional de la Unidad de Educación Ambiental de la CONAMA Nacional.

## **GUILLERMO PEDRONI**

Antropólogo con estudios de licenciatura en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ha realizado estudios de postgrado en Desarrollo Sostenible por el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin, y en Ambiente, Economía y Sociedad, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Argentina. Es consultor social senior con más de quince años de experiencia, con énfasis en temas ciudadanos ambientales. Ha publicado artículos de diversas experiencias de desarrollo y medio ambiente. Se desempeña en el Área de Gestión Ambiental Local y Participación Ciudadana, CONAMA Metropolitana de Santiago.

## **HUGO ROMERO**

Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Chile. Master en Ciencias en Ordenamiento Territorial, Universidad de Cranfield, Inglaterra. Diplomado en Sistemas de Información Geográfica Aplicados al Medio Ambiente, Escuela Politécnica Federal de Laussane, Suiza. Profesor Asociado del Departamento de Geografía y Coordinador Académico del Programa de Magíster en Gestión y Planificación Ambiental de la Universidad de Chile; Profesor Invitado en el Centro de Ciencias Ambientales EULA Chile, Universidad de Concepción; Profesor Adjunto Universidad del Estado de Washington, Pullman, Estados Unidos.

## **CARMEN SCHLOTFELDT**

Bachiller en Economía, Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil. Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Pontificia Universidad Católica de Chile. Jefa de Programa y Académica del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile.

## **CATALINA SILO ARAYA**

Ingeniero Químico, Licenciada en Salud Ocupacional. Diplomado en Air Pollution Training Institute, EPA, Research Triangle Park, N.C., USA. Actualmente es Gerente de REDAC Ltda., empresa consultora. Cuenta con más de 25 años de experiencia en el área ambiental y gestión institucional. Ha sido Directora de Proyectos en Chile y el extranjero en materia de Fortalecimiento Institucional, Sistemas de Gestión Ambiental y Auditorías Ambientales.

## **JESSICA ULLOA MENDIETA**

Licenciada en Lingüística, Diplomado en Promoción de la Salud, Universidad de Chile. Diplomado en Gestión Moderna de la Capacitación, Instituto ARCOS. Especialización en Gestión Ambiental Local. Se desempeñó en la CONAMA en el Departamento de Educación Ambiental y Capacitación, y en el SESMA en el área de Coordinación Municipal y Promoción de Salud a nivel de la Región Metropolitana. Actualmente es la Directora Ejecutiva de la Corporación Ambiental del Sur.

## **IGNACIO URRUTIA**

Abogado, titulado en la Universidad de Chile. Magíster en Derecho de la Empresa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Derecho Ambiental de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como abogado de la Comisión Nacional del Medio Ambiente Metropolitana de Santiago.

## **PATRICIO VALLESPÍN**

Geógrafo, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Post-Título en Economía, Planificación y Políticas Públicas: Mención Planificación Regional. Consultor en Planificación, Gestión Estratégica y Medio Ambiente. Ex Intendente de la Región de Los Lagos. Ex Director Nacional Programa Chile Barrio. Ex Director de la

CONAMA Metropolitana de Santiago. Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo.

### **ALEXIS VÁSQUEZ**

Geógrafo de la Universidad de Chile. Desde 1999 ha estado involucrado en diversos proyectos de investigación científica relacionados con desarrollo sustentable, planificación ecológica del territorio y ordenamiento territorial. Ayudante del Departamento de Geografía y del Programa Interdisciplinario de Magíster en Gestión y Planificación Ambiental de la Universidad de Chile. Asesor independiente en temas ambientales.

### **PAULINA VIVANCO**

Químico, Pontificia Universidad Católica de Chile. Consultora ambiental independiente con experiencia en temas ambientales, tanto en Chile como en el extranjero. Asesora de importantes empresas internacionales, trabajando preferentemente en auditorías ambientales y en las áreas de manejo residuos sólidos y peligrosos, implementación de planes de monitoreos de calidad del aire y del agua, y elaboración y coordinación de Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental.





