

DOCTRINA

Análisis de los acuerdos del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad

Analysis of the agreements of the Council of Ministers for Sustainability

Oscar Reicher 

Universidad de Concepción, Chile

RESUMEN El año 2010 se reformó la institucionalidad ambiental de Chile y se creó el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (CMS). Antes de esta reforma cada sector podía dictar actos administrativos generales o específicos, sin contar con una integración coordinada en materias ambientales. Dada esta situación, se le entregó la competencia al CMS de pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos que deriven tanto de la autoridad ambiental como de los organismos sectoriales con competencia en la materia. Sin embargo, tras diez años de implementada, es hace necesario revisar si la reforma ha cumplido el objetivo planteado. Para ello se revisaron los acuerdos adoptados por el CMS siguiendo las actas de sesión publicadas en la página web del organismo para el periodo comprendido entre 2010 y 2020. Los resultados muestran que la creación del CMS no ha contribuido significativamente a la incorporación de la variable ambiental. Además, se demuestra que los acuerdos relativos a las áreas protegidas juegan un rol relevante en la gestión conjunta que realiza el Ministerio de Medio Ambiente con otros ministerios sectoriales.

PALABRAS CLAVE Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, institucionalidad ambiental, Ministerio de Medio Ambiente, organismos sectoriales, integración.

ABSTRACT In 2010, Chile's environmental institutions were reformed by creating a Council of Ministers for Sustainability (CMS). The reason behind this modification was that before the reform, each sector could issue general or specific administrative acts on environmental matters without the participation of the environmental authority. Given this situation, the CMS is given the competence to pronounce on draft laws and administrative acts that derive from both the environmental authority and the sectoral bodies with competence in the matter. However, after 10 years of implementation of this reform, it is necessary to review whether the reform has achieved its stated objective. To this end, the agreements adopted by the CMS were reviewed following the session minutes published on the CMS website for the period 2010-2020. The results show that the

creation of the CMS has not contributed significantly to the incorporation of the environmental variable, in addition to a concentration of the type of use of management instruments. Furthermore, it shows that protected area agreements play an important role in the joint management by the Ministry of Environment with other sectoral ministries.

KEYWORDS Council of Ministers for Sustainability, environmental institutionalality, Ministry of Environment, sectoral ministries, integration.

Introducción

El derecho ambiental es una forma organizada de utilizar una amplia gama de leyes de nuestro sistema legal para minimizar, prevenir, castigar o remediar las consecuencias de las acciones que dañan o amenazan el medio ambiente, la salud pública y la seguridad (Steinway, 2013: 4). Estas acciones pueden generar efectos medioambientales lejos de su origen o bien, y puede ocurrir que grupos completamente diferentes obtengan los beneficios y que otros incurran en los costes de la degradación ambiental. Las definiciones de derecho ambiental se centran en el objetivo principal de proteger el medio ambiente, sin abarcar objetivos asociados a la intervención proveniente de otras áreas reguladas sectorialmente, por lo que la forma y el grado en que se tienen en cuenta las consideraciones ambientales cuando se aplican esas normas será igualmente importante o puede ser incluso más importante que la legislación ambiental (Bugge, 2010). Como consecuencia de ello, una de las características del derecho ambiental es la complejidad de su ámbito normativo, que abarca tanto su objeto de regulación —esto es, el ecosistema—, como también las actividades económicas necesarias de regular, lo que plantea el desafío a los legisladores de adoptar esquemas normativos que reconozcan esta complejidad (Lazarus, 2014: 318) y que garanticen una gestión global del medio ambiente con independencia de las fronteras administrativas (Bugge, 2010). En la búsqueda de estos esquemas normativos, existen organismos administrativos con facultades sobre el medio ambiente y otros organismos sobre materias relacionadas, como lo sanitario o lo industrial, entre otras áreas, como apuntan Lasagabaster Herrarte, García Ureta y Lazcano Brotóns (2007: 151).

Por lo anterior, la integración es considerada un principio del derecho ambiental (Montini, 2018: 139-149). En 1972 la Declaración de Estocolmo señaló que “los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población. En 1992, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, proclamaba que «a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en

forma aislada» (Principio 4). Desde el 2012, la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece en su artículo 4 que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

Esta integración puede abarcar desde la formulación de nuevas leyes, políticas, principios o meras referencias (Nollkaemper, 2002), con la función de exigir que los objetivos, principios y criterios ambientales se «apliquen» en otros ámbitos políticos de la misma manera que deben aplicarse en la política ambiental, esto es, otros ámbitos políticos deben «perseguir» los objetivos ambientales, «aspirar» o «basarse» en los principios medioambientales y «tener en cuenta» los criterios ambientales (Morgera, 2013). Desde un punto de vista del desarrollo sustentable, se ha considerado necesaria la integración, dado que la protección ambiental requiere tener en cuenta tanto cuestiones del desarrollo económico, social y de derechos humanos. Así, la gestión medioambiental ha pasado de un enfoque de mando y control (Gunningham, 2009), a otro en el que el público exige responsabilidad y consulta, teniendo en cuenta las cuestiones sociales y económicas (Magraw, 2016: 27-29).

En la década de los setenta, los esfuerzos para darle al ambiente un tratamiento integral llevaron a los Estados a abordarlo en forma sectorial o a través de la investigación. Gligo repasa la historia sobre la forma de abordar lo ambiental en aquella década, al señalar que «la relación de las políticas espaciales con los organismos de desarrollo urbano hizo que algunos países ubicaran su organismo ambiental en el ministerio relacionado con el desarrollo urbano y la vivienda» (1997: 51), como fue el enfoque seguido en México; o bien, a través de Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental en la Secretaría de Salud y Medio Ambiente, como ocurrió en Argentina; o con el Instituto Nacional de Recursos Naturales y del Ambiente de Colombia, que dependía del Ministerio de Agricultura respectivo; y finalmente con enfoques investigativos, países como Chile y Perú con el Instituto de Investigación de Recursos Naturales (IREN) y la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), respectivamente.

Los diseños institucionales ambientales de Chile reflejan distintas orientaciones. El mismo Gligo (1997) destaca al Instituto de Investigación de Recursos Naturales fundado en agosto de 1964, que tenía funciones investigativas; o la Comisión Nacional de Ecología creada a través Decreto Supremo 680 del Ministerio de Bienes Nacionales de 1984, que tenía por objetivo asesorar al Presidente de la República en las acciones generales de gobierno vinculadas a la protección del medio ambiente y a la conservación de los recursos naturales renovables (Hajek, 1991: 237-294). Y más recientemente, el año 1994 con la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA), a través de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, que tenía funciones evaluadoras y fiscalizadoras, sin que hasta esa fecha ninguna agencia tu-

viese las competencias reguladoras específicas y excluyentes sobre temas ambientales, que tras ser reformada el año 2010 con la Ley 20.417 estableció la institucionalidad ambiental vigente.

La institucionalidad vigente desde 1994 instauró un modelo transversal, que reconoció las competencias del resto de organismos públicos (ministerios y servicios) con competencias en materias de relevancia ambiental, y al mismo tiempo coordinador, que estableció la función de integrar las distintas visiones sectoriales, según se resalta en la historia de la Ley 20.417. El mensaje de la LBGMA indicaba que «restarle competencia para radicar el tema ambiental en una sola institución [...], es a nuestro juicio, inviable y poco realista, ya que implica reestructurar íntegramente el aparato público a un costo injustificado frente a la capacidad institucional instalada. Ella, debidamente coordinada, puede accionar eficazmente».

La autoridad principal del diseño institucional de 1994 era la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), que se encontraba sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, según el artículo 69 de LBGMA en su texto original. El mandato de la Conama era coordinar a la administración del sector público en los asuntos ambientales, por tanto, las responsabilidades permanecían en los organismos sectoriales y las decisiones las tomaba un Consejo Interministerial donde la Conama funcionaba como Secretaría Ejecutiva. Como se ve, la autoridad medioambiental estaba integrada por los sectores que tenían la responsabilidad de aplicar las políticas, las normativas y velar por su cumplimiento, en lugar de una institución central y vertical como un ministerio de medio ambiente (Ruthenberg, 2001).

Las críticas al modelo coordinador establecido en LBGMA se centraba en que no existía una autoridad máxima ambiental con el poder de exigir niveles de protección ambiental al conjunto de los sectores (Gobierno de Chile, 1998). Este aspecto fue recogido incluso en la política ambiental de la Conama de 1998, que en su cuarto objetivo buscaba «introducir consideraciones ambientales en el sector productivo chileno. La introducción de las consideraciones ambientales en el sector productivo debe hacerse tomando en consideración la heterogeneidad que este sector tiene en el país» (Madrid Meschi, 2012). Este objetivo no pudo ser alcanzado, o lo fue solo parcialmente, pues el año 2005 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomendó a Chile profundizar en la integración de las consideraciones ambientales en las decisiones económicas, sociales y sectoriales (OCDE y Cepal, 2005).

La modificación al modelo de la LBGMA asumió la tarea de conservar una regulación integral en los asuntos ambientales. El mensaje de la Ley 20.417 le asignó relevancia al carácter transversal (Madrid Meschi, 2012) que debía seguir la política pública ambiental:

Si el medio ambiente es un sistema donde se organizan los elementos que hacen posible la existencia y el desarrollo de los organismos vivos, la gestión ambiental debe entenderse como una actividad integral y no puede concebirse como referida a cada uno de los elementos del ambiente por separado, sino que, además, y preferentemente, referida a todos los elementos en su conjunto y en sus procesos de interacción. De allí nace la necesidad de una estructura jurídico-administrativa distinta de la tradicional, que se haga cargo de las particularidades propias de la gestión ambiental, lo que inevitablemente genera un conflicto con los sectores que tradicionalmente han poseído el control del recurso o elemento ambiental de que se trate o de la actividad en que incide. Por eso, la integralidad de la gestión ambiental se plantea como una de las exigencias básicas de dicha gestión, que debe comprender las diversas formas de vida y sus hábitats: el suelo, el agua, el aire y el conjunto de biosfera en la que se expresa la vida. Esta transversalidad no está garantizada por una representación meramente colegiada de autoridades.

Sumado a ello, la difusa asignación de responsabilidades que se daba en el modelo coordinador (Gobierno de Chile, 1998) llevó a la reforma a definir un modelo con un responsable que estuviese claramente identificado «para incorporar criterios de política ambiental en otros ámbitos del sector público». Con este objetivo se propuso la creación del Ministerio de Medio Ambiente, cuya función era «colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables, promoviendo la integridad de la política ambiental y su regulación normativa».

El proyecto de la actual Ley 20.417 que fue enviado al Congreso Nacional separaba las funciones que estaban concentradas en la Conama, como la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que fue entregada al Servicio de Evaluación Ambiental, y la fiscalización, que se traspasó a la Superintendencia del Medio Ambiente. Respecto del Ministerio del Medio Ambiente, se le asignaron competencias en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos y en regulación normativa (artículo 69 del texto actualmente vigente). Se destacó su rol como coordinador y colaborador con ministerios sectoriales en la formulación de criterios ambientales en las diversas políticas y planes que se elaborasen (Olivares, 2010). Así, se establecieron tres grandes grupos de competencias de políticas y regulaciones para el Ministerio: a) ambientales generales, incluyendo aquellas vinculadas a cuentas ambientales, biodiversidad y áreas protegidas; b) de sustentabilidad, para así llegar a los necesarios acuerdos con los sectores a cargo del fomento productivo; y c) en materia de riesgo y medio ambiente. Sin embargo, tras una indicación introducida por el Gobierno, estas competencias quedaron entregadas al CMS (Guiloff, 2010b: 37).

El CMS ha sido considerado como una manifestación del carácter integrador de la legislación ambiental (Cannoni, Osorio y Riesco, 2015), al estar presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado además por los ministros de Agricultura, de Hacienda, de Salud, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Energía, de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería y de Desarrollo Social (artículo 71 de la LBGMA); pero también por tener entre sus facultades —establecidas en el artículo 71 letra f— pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos que se propongan al Presidente de la República, cualquiera sea el ministerio de origen, que contenga normas de carácter ambiental señaladas en el artículo 70 de la LBGMA.

Una revisión bibliográfica (Bermúdez Soto, 2014: 102; Boettiger, 2010; Cannoni, Osorio y Riesco, 2015; Guiloff, 2010a: 8; Guiloff, 2011; Madrid Meschi, 2012; Riquelme, Medina y Bustos, 2011) permite concluir que el objetivo de la incorporación del CMS fue dotar a la institucionalidad ambiental de la integración que debe existir en la regulación de relevancia ambiental (tanto de origen sectorial como ambiental propiamente tal). Para ello, estos autores consideran la forma de integración como las competencias del CMS, en especial las contenidas en el artículo 71 letra b) Proponer al Presidente de la República los criterios de sustentabilidad que deben ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los ministerios y; f) Pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos que se propongan al Presidente de la República, cualquiera sea el ministerio de origen, que contenga normas de carácter ambiental señaladas en el artículo 70.

Guiloff (2011), por ejemplo, señaló que la institucionalidad implementada con la reforma de la Ley 20.417

termina con un sesgo presente en la institucionalidad establecida por la Ley 19.300 (1994), que determinaba que solo aquellos proyectos de actos administrativos cuyo proceso de elaboración era coordinado por la Conama requerían pronunciamiento previo por parte del Consejo de Ministros. Por contraste, los proyectos de actos administrativos elaborados por las autoridades sectoriales con competencias ambientales no requerían del pronunciamiento previo del mismo Consejo. De esta manera, en lo concerniente a la adopción de regulación y políticas, la antigua institucionalidad solo era coordinadora y transversal para los efectos de los actos administrativos y políticas cuyo proceso de elaboración era coordinado por la Conama (aunque dictados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia), pero no respecto de aquellos cuya dictación fuera de competencia de un organismo sectorial con atribuciones en materia ambiental. Se trataba de un diseño más preocupado de establecer vetos sobre la regulación ambiental que de integrarla con la competencia de los organismos sectoriales.

En la historia de la Ley 20.417 se puede apreciar un diagnóstico similar al presentado por el autor citado, como se puede ver a continuación:

Los instrumentos de gestión ambiental (SEIA, planes, normas) deben ser discutidos por un cuerpo colegiado multisectorial, el Consejo Directivo de la Conama. Pero ninguna de las políticas sectoriales de incidencia ambiental son discutidas en el seno de dicho Consejo. [...] Cada sector puede dictar actos administrativos generales o específicos, referidos a materias ambientales, sin contar con la participación de la autoridad ambiental, [...] lo que genera ineficiencias regulatorias, falta de certeza e inadecuada fiscalización de las mismas y, en ocasiones, interpretaciones normativas contradictorias (BCN, 2010)

Transcurrida más de una década desde la implementación del CMS, es posible efectuar una evaluación retrospectiva sobre la forma en que se ha realizado la integración dentro del organismo. En otras palabras, en qué porcentaje se ha efectuado dentro de Consejo una deliberación sobre políticas y normas de incidencia ambiental cuyo origen sea tanto de competencias entregadas a la institucionalidad ambiental como también de instituciones sectoriales.

La pregunta de investigación de este trabajo es la siguiente: ¿Cuántos instrumentos políticos y regulatorios han presentado los organismos sectoriales al CMS? La respuesta a esta pregunta servirá como un indicador que demostrará si los organismos sectoriales someten o no, y en qué medida, sus instrumentos al CMS. Mientras más alto sea el número de instrumentos sometidos al CMS, es más legítimo concluir que la reforma ha sido efectiva en lograr que los organismos sectoriales sometan sus instrumentos al CMS que, como vimos, tiene como función deliberar desde un punto de vista ambiental.

Metodología

Para alcanzar el objetivo planteado, se realizó una recopilación de todos los acuerdos adoptados para el periodo 2010 a 2020 (la primera sesión del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad se celebró el día 8 de octubre de 2010 y la última del año 2020 fue el día 22 de diciembre). La recopilación se hizo a través del sitio web del organismo,¹ en el que están disponibles sus actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias, así como los acuerdos adoptados en cada sesión.

Una vez que se identificaron los acuerdos adoptados (véase el anexo sin ajuste metodológico), se clasificaron distinguiendo entre los organismos que tienen competencias sobre el instrumento político o regulatorio de relevancia ambiental que fue objeto del acuerdo alcanzado en el CMS. Con este criterio de clasificación, se logró distinguir entre acuerdos que se alcanzaron respecto de instrumentos que derivan de compe-

1. Disponible en <https://mma.gob.cl/consejo-de-ministros-para-la-sustentabilidad/>.

tencias entregadas al Ministerio de Medio Ambiente, y otras entregadas a organismos sectoriales. También existen acuerdos del CMS que se clasificaron como de competencia conjunta respecto de instrumentos que derivan de competencias otorgadas tanto del Ministerio de Medio Ambiente como de organismos sectoriales; todo lo cual permite deducir que en ciertos ámbitos la regulación está integrada entre organismos con exclusividad ambiental junto a otros que tienen un ámbito regulatorio sectorial.

Fue necesario realizar un ajuste metodológico que consistió en excluir los acuerdos adoptados relativos a áreas protegidas, dado que la regulación existente actualmente carece de una sistematicidad suficiente sobre la materia (Praus, Palma y Domínguez, 2011).

En efecto, Bermúdez Soto (2014) plantea que «el alcance de LBGMA no permite resolver la mayor parte de los vacíos y ambigüedades de los regímenes, por el limitado alcance de sus disposiciones, muchas de las cuales carecen de vigencia». Respecto a la regulación que determina la creación de áreas protegidas y su delimitación, el artículo 71 letra c) de la LBGMA le entrega al CMS competencias para pronunciarse sobre la proposición al Presidente de la República de la creación de las áreas protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza y de las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos. Sin embargo, como lo que interesa en este estudio es descifrar cuáles son los organismos que someten sus políticas o normas de relevancia ambiental ante el CMS y en qué magnitud, fue necesario revisar distintos antecedentes (actas de la sesión, decretos supremos de aprobación del área respectiva, entre otros) para determinar cuál fue el organismo que llevó la proposición respectiva al CMS.

Por ejemplo, respecto a los santuarios de la naturaleza, existen algunos que fueron creados a través de decretos supremos del Ministerio de Educación. Tras la reforma de la Ley 20.417, en una sentencia del 10 de diciembre de 2014, la Corte Suprema se pronunció sobre la efectividad de que el Ministerio de Medio Ambiente defina y modifique los límites de los santuarios de la naturaleza, indicando:

La misma Ley 20.417 modificó el artículo 34 de la Ley 19.300, entregando al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas la administración y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, entre los cuales se encuentran los santuarios de la naturaleza. El administrador y supervisor de los santuarios es quien por ley debe otorgar los permisos para ejecutar obras, naturalmente que para acceder o denegar la realización de ellas tiene que confrontar los límites fijados en el Decreto Supremo que crea el Santuario con el lugar de emplazamiento físico en que estas se realizarán y determinar si ellas se encuentran o no dentro de los límites establecidos en el Decreto Supremo que lo establece, pero ello no significa, como ya se explicitó que esté creando o modificando el límite de un santuario.²

2. Véase Sentencia de la Corte Suprema, rol 16706-2014, del 9 de diciembre 2014.

Recientemente la Contraloría General de la República ha señalado:

El ordenamiento jurídico solo contempló como requisitos del procedimiento de declaratoria de un santuario de la naturaleza —así como de su ampliación— el informe previo del Consejo de Monumentos Nacionales, la propuesta de creación que formula el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad al Presidente de la República y la dictación de un decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente que declare el área como tal.³

Respecto de la gestión, el mismo órgano contralor ha recomendado que

la Subsecretaría del Medio Ambiente, la Corporación Nacional Forestal, Conaf, y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Sernapesca, se coordinen para establecer, ya sea a través de lineamientos y/o directrices, sobre la base de una mirada integrada de las áreas protegidas —terrestres y marinas— la importancia de contar con los instrumentos de manejo de manera oportuna y evaluar su efectividad bajo estándares comunes (Informe final 381-2021 de la Subsecretaría del Medio Ambiente y otros. Manejo gestión y control de áreas protegidas).⁴

Asimismo, respecto de la administración y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNASP), la Contraloría ha precisado que dado que aun no existe el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), «se mantienen radicadas en los organismos que actualmente tienen la administración de las diversas categorías comprendidas en el aludido SNASP, por ejemplo, en el caso de los parques nacionales, en la Conaf, y respecto de los parques y reservas marinas, en el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura».⁵

Por tanto, ante este escenario regulatorio podemos encontrar acuerdos en torno a áreas protegidas que clasifican en competencia de origen del Ministerio de Medio Ambiente y otros acuerdos que tienen un origen conjunto (como es el caso de algunos santuarios de la naturaleza), según se puede ver en el anexo con ajuste metodológico. El detalle de la justificación de la clasificación también se encuentra en el anexo mencionado en la columna de observaciones.

Los resultados de la aplicación del ajuste metodológico se podrán encontrar en la siguiente sección de este trabajo, que distinguirá entre resultados que consideran los acuerdos que recaen sobre áreas protegidas, así como excluyéndolos.

3. Contraloría General de la República, Dictamen 72.276 del 28 de enero de 2021, disponible en <https://bit.ly/32geZjA>.

4. Contraloría General de la República, Informe final 381-2021. Subsecretaría del Medio Ambiente y otros. Manejo gestión y control de áreas protegidas. Disponible en <https://bit.ly/3H1guAP>.

5. Contraloría General de la República, Dictamen 139.159 del 15 de septiembre de 2021, disponible en <https://bit.ly/3H6fWd7>.

Resultados

Los resultados muestran que para el periodo de estudio (8 de octubre de 2010 hasta 22 de diciembre de 2020), hubo 261 acuerdos celebrados entre las distintas sesiones del CMS. Del total de acuerdos celebrados, se aprecia que 171 (66%) se hicieron sobre asuntos que son de competencia exclusiva del Ministerio de Medio Ambiente, 43 (16%) trataron asuntos que son del ámbito de competencias exclusivas de otros organismos sectoriales y 47 (18%) fueron sobre asuntos donde se ejercieron competencias conjuntas entre el Ministerio de Medio Ambiente y otros organismos sectoriales

De los 171 acuerdos adoptados sobre materias que son propias del Ministerio, existen 152 acuerdos (88,8%) que corresponden a competencias clasificables en distintos literales del artículo 70 de la Ley 19.300, que trata un elenco de competencias pertenecientes al Ministerio; hay 12 acuerdos clasificables a otras normas de esta misma ley; los 7 acuerdos restantes corresponden a materias de la Ley 20.417 (ver anexo sin ajuste metodológico), según se puede ver de la **figura 1**.

En cuanto a los 43 acuerdos adoptados sobre materias que son de competencia de los organismos sectoriales, hay 15 acuerdos (34,8%) que corresponden a asuntos del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. El segundo ministerio con más participaciones es el de Agricultura, que sometió a este organismo un total 7 acuerdos (16,2%) (**figura 2**).

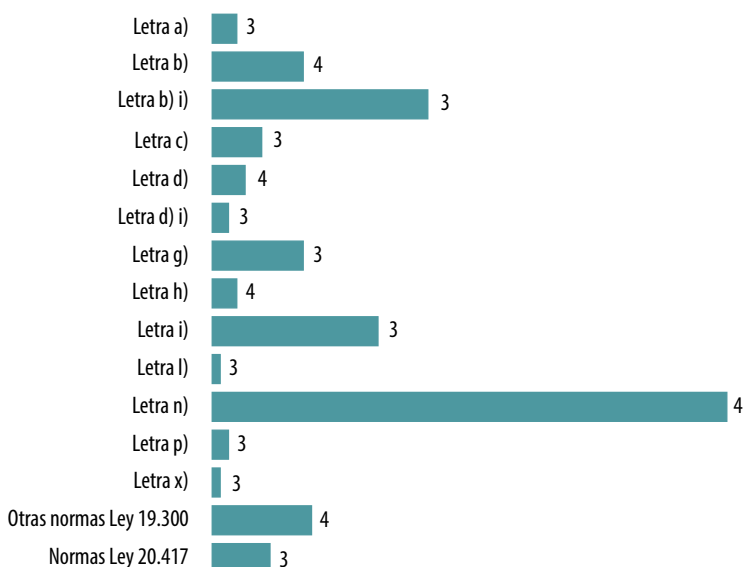


Figura 1. Normas de institucionalidad ambiental

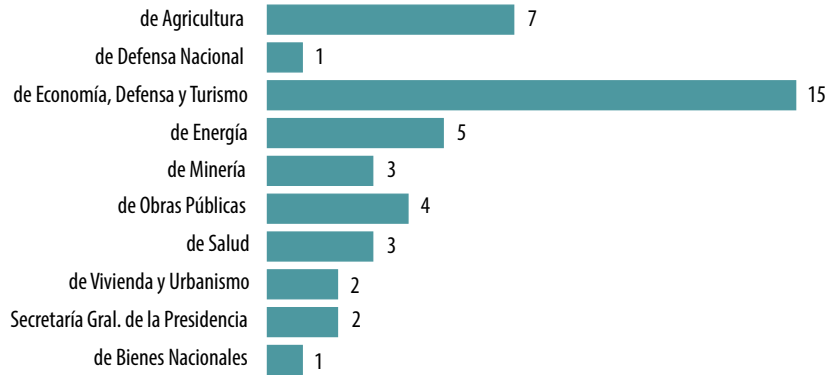


Figura 2. Acuerdos por ministerios sectoriales

Revisando las materias de los acuerdos adoptados sobre asuntos que son de competencia de organismos sectoriales, es posible dar cuenta de que las materias que pertenecen al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo corresponden a competencias de la Subsecretaría de Pesca, según se puede apreciar en la **tabla 1**.

Tabla 1. Acuerdos cuya materia pertenece al ámbito de competencias de la Subsecretaría de Pesca

Núm.	Acuerdo
1	Se pronuncia favorablemente sobre Modificación del Reglamento Ambiental para la Acuicultura, DS 320/2001.
2	Se pronuncia favorablemente sobre Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en materia de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y en materia pesquera artesanal.
3	Se pronuncia sobre Reglamento General de Observación de Mamíferos, Reptiles y Aves Hidrobiológicas y del Registro de Avistamiento de Cetáceos.
4	Se pronuncia favorablemente sobre la propuesta de «Plan general de administración de la Reserva Marina Isla Chañaral, Comuna de Freirina, Región de Atacama».
5	Se pronuncia favorablemente sobre el Plan general de administración para la Reserva Marina La Rinconada.
6	Se pronuncia favorablemente sobre el Plan general de administración de la reserva marina Isla Choro Damas, comuna de La Higuera, Región de Coquimbo.
7	Se pronuncia sobre modificación al Reglamento Ambiental para la Acuicultura.
8	Se pronuncia favorablemente sobre propuesta de Reglamento para el manejo de lodos generados en sistemas de tratamiento de efluentes de pisciculturas.
9	Se pronuncia favorablemente sobre modificación al reglamento ambiental para la acuicultura.
10	Reglamento de Actividades de Acuicultura en Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos.
11	Propone creación de Parque Marino Nazca-Desventuras.
12	Se pronuncia favorablemente sobre modificación al Reglamento Ambiental para la Acuicultura.
13	Propone a S.E la Presidenta de la República la modificación al reglamento Ambiental para la Acuicultura.
14	Se pronuncia favorablemente sobre la modificación del Reglamento Ambiental para la acuicultura.
15	Propone a S.E. el Presidente de la República el Reglamento de Acuicultura de Pequeña Escala.

Tabla 2. Acuerdos conjuntos adoptados sobre áreas protegidas

Área protegida	Materias conjuntas	Materia del Ministerio	Total
Monumento Natural	2	1	3
Parque Nacional	8	5	13
Reserva Nacional	5	1	6
Santuario de la Naturaleza	10	27	37
Área Marina Costera	2	7	9
Parque Marino	1	2	3
Reserva Marina	1	0	1

En cuanto a los acuerdos cuyas materias pertenecen al ejercicio de competencias ejercidas de manera conjunta, 13 corresponden a materias sobre cambio climático, 5 sobre otras materias y 29 sobre áreas protegidas.

Si se consideran los acuerdos clasificados en competencias exclusivas del Ministerio de Medio Ambiente (**tabla 2**), podemos ver que la mayoría de los acuerdos se relacionan con los santuarios de la naturaleza. Teniendo en cuenta el número de santuarios de la naturaleza, es posible encontrar que en los años 2019 y 2020 hubo un total de 18 acuerdos sobre estas áreas protegidas (**figura 3**).

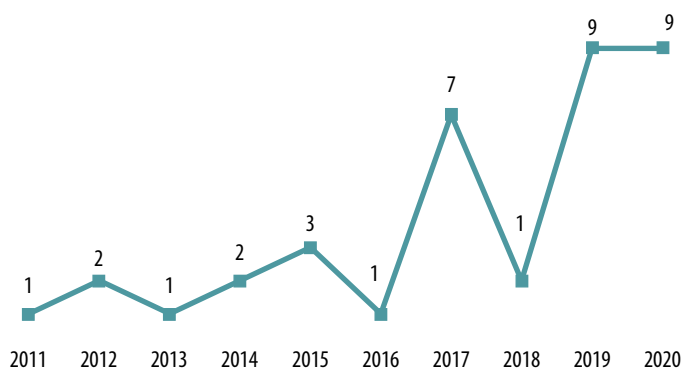


Figura 3. Acuerdos por año sobre santuarios de la naturaleza

En cuanto a los resultados con el ajuste metodológico relativo a las áreas protegidas, se reportan 75 acuerdos del total de 261 que versan sobre asuntos relativos a aquellas durante el periodo de estudio (lo que significa que entre 2010 al 2020 el 28,7% de los acuerdos adoptados por el CMS se refiere a áreas protegidas).

Manteniendo excluidos los 75 acuerdos sobre áreas protegidas, se tiene un total de 130 acuerdos sobre materias cuya competencia corresponde al Ministerio de Medio

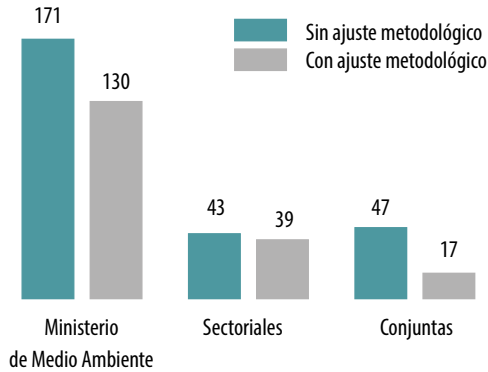


Figura 4. Comparativo de tipos de competencia y números de acuerdos

Ambiente (70%), 39 acuerdos derivan de competencias con origen sectorial (21%). Los acuerdos en conjunto son 17 (9%).

Analizados comparativamente estos resultados con aquellos que no tienen el ajuste metodológico (es decir, excluidos los acuerdos relativos a áreas protegidas), las diferencias encontradas no son significativas. El número de acuerdos relativos a áreas protegidas se reduce en 75, pasando de un total de 261 sin el ajuste metodológico a un total 186 acuerdos con la aplicación del ajuste. La merma se concentra mayoritariamente en los acuerdos de tipo conjuntos (de 47 bajan a 17 acuerdos) que representa una reducción del 64% (figura 4).

Los acuerdos siguen concentrándose en materias que son de competencia del Ministerio de Medio Ambiente, experimentando un leve aumento, al igual que los acuerdos de competencias sectoriales. La aplicación del ajuste metodológico es útil para reducir los márgenes de subjetividad en la obtención de los resultados, por lo que al mantenerse las tendencias de los resultados con y sin ajuste metodológico se confirman (figura 5).

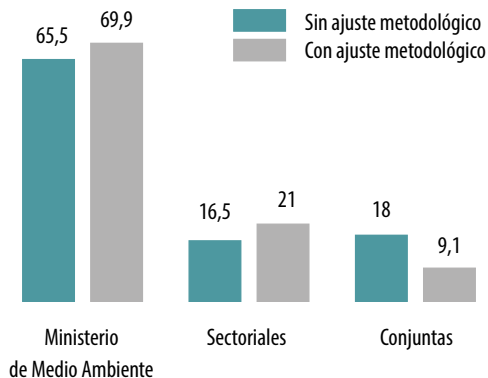


Figura 5. Comparativo de tipos de competencia y porcentajes

Discusión

Los problemas ambientales no distinguen entre fronteras políticas y muestran una interacción constante entre aire, agua y tierra, lo que da cuenta de la dificultad que enfrentan las soluciones de gestión ambiental. Los fenómenos globales, como la degradación del medio ambiente, el calentamiento global, el agotamiento de la capa de ozono y la lluvia ácida están relacionados en gran medida con el uso de los recursos naturales de forma insostenible (Singh y Singh, 2017).

Gligo (1997) señala que uno de los factores que incide en la degradación ambiental deriva de la deficiente incorporación de las variables ambientales en otras áreas de la economía, y distingue entre lo que denomina «política ambiental explícita», que son aquellas que se originan en los organismos ambientales de la administración pública, de las «políticas ambientales implícitas», que surgen de los ministerios o del poder central, relacionadas casi todas con el crecimiento económico y cuya trascendencia no ha sido debidamente sopesada. El autor reconoce que las primeras son reactivas, pues buscan disminuir los efectos negativos que se generan en los procesos de producción y en el consumo.

Por ello, para hacer frente a estos fenómenos ambientales, los Estados determinan diseños institucionales para cautelar derechos, libertades y bienes públicos (Cordero, 2006) que deben reunir ciertas características cuando se trate de regular temáticas ambientales. La integración es una característica importante que ha sido recogida por la literatura y las distintas formas de regulación ambiental que los países se han dado para hacer frente a la degradación ambiental, como se vio en la introducción de este trabajo. Chile consideró expresamente esta característica en el proceso de reforma legal ambiental del año 2010. En tal sentido, la «gestión ambiental debe entenderse como una actividad integral» y no cada uno de los elementos del ambiente por separado, por lo que es necesaria una estructura administrativa distinta de la tradicional que se haga cargo de las particularidades propias de la gestión ambiental (Brañes, 2000).

Si bien la regulación chilena implementó el CMS para permitir la integración en áreas o sectores donde las variables ambientales no estaban llegando, los resultados muestran que dicha instancia sigue siendo un espacio donde se concentran decisiones sobre materias cuya competencia provienen de la regulación ambiental. La aplicación del ajuste metodológico abre una tasa que varía entre 65% y 70% de acuerdos (según si se aplica o no el ajuste) que se han adoptado en el marco del CMS, y que corresponden a materias de origen del Ministerio de Medio Ambiente. Esto demuestra que es este el ministerio que lleva más decisiones propias ante el CMS, organismo en el que están representados ministerios que tienen un ámbito regulatorio más próximo al fomento de ciertas actividades económicas.

Si con la creación del CMS se buscó la incorporación de variables ambientales a los instrumentos sectoriales, los resultados de este trabajo demuestran que sigue existiendo un predominio de revisión sectorial —o vetos, siguiendo a Guiloff (2011)— a los instrumentos que nacen desde la institucionalidad ambiental, por lo que el CMS no ha demostrado una significativa contribución a la integración. En ese sentido, la aplicación del ajuste metodológico buscaba despejar posibles sesgos en el análisis de los resultados, pues en los últimos años ha existido un aumento en la aprobación de áreas protegidas (según se pudo apreciar en la figura 5) promovidas por el Ministerio de Medio Ambiente, lo que produciría un incremento en sus porcentajes de acuerdos. Sin embargo, al excluirse los acuerdos sobre áreas protegidas no se verificaron variaciones relevantes en los porcentajes de acuerdos sectoriales, confirmando la hipótesis de este trabajo; en tanto que, en el caso de los acuerdos conjuntos, la disminución porcentual experimentada demuestra que la integración de los organismos ambientales y sectoriales se concentra en temas relativos a áreas protegidas.

En términos comparativos con la institucionalidad ambiental anterior al año 2010, con estos resultados no es posible concluir que la reforma contribuyó o no a mejorar la regulación anterior en su objetivo de permitir mayor integración de la variable ambiental a instrumentos sectoriales (para determinar ello, habría que realizar un análisis similar al de este trabajo para el periodo anterior a la reforma de la Ley 20.417). Sin embargo, estos resultados sí muestran que la regulación actual no tiene un impacto cuantitativo significativo en la incorporación de las variables ambientales a los instrumentos sectoriales provenientes de organismos sectoriales.

Tampoco los resultados muestran si los organismos sectorialmente han implementado las variables ambientales, pues podría ser una posibilidad que la integración de las variables ambientales se genere a través de la regulación o de políticas dictadas por tales organismos. Es decir, este trabajo no descarta que la variable ambiental aplicada a una determinada política o regulación sectorial sea concebida por la decisión del ministerio correspondiente, pero sí demuestra que, en caso de que ello ocurra, no es producto de su paso por el CMS. Se descarta que la integración se dé por la existencia del CMS o, al menos, podemos decir que su efecto no es significativo. Se ha planteado que, si los organismos sectoriales integran variables ambientales, paradójicamente dicha integración puede aumentar la fragmentación, pues las distintas autoridades sopesan y equilibran de forma diferente sus objetivos sectoriales con los efectos medioambientales relacionados, de tal manera que los valores medioambientales no se tratan de forma coherente en todos los sectores (Bugge, 2010).

La falta de integridad en el CMS se demuestra también en los resultados sobre acuerdos que derivan de competencias de organismos sectoriales. Los resultados muestran que es el Ministerio Economía, Fomento y Turismo el que más instrumentos presentó ante el CMS, lo que se explica por el rol de la Subsecretaría de Pesca, pues de acuerdo con la tabla 1, los instrumentos se concentran en materias vinculadas

a la actividad de la acuicultura y a los planes de manejo asociados a áreas protegidas. Aparte de esta subsecretaría, el resto de los organismos tiene una baja presencia de instrumentos sectoriales bajo el acuerdo del CMS, como es el caso de otros ministerios cuyas competencias tienen una alta relevancia ambiental, como es el caso del Ministerio de Energía, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Minería con 5, 4 y 3 acuerdos, respectivamente. Por ejemplo, en el caso del MOP, los acuerdos se realizaron sobre el Reglamento de Caudal Ecológico, la propuesta de reglamento sobre normas de exploración y explotación de aguas subterráneas, la modificación al reglamento de suelo, agua y humedales, aprobado por Decreto Supremo 82, de 2010, del Ministerio de Agricultura y, finalmente, sobre modificaciones al reglamento para la determinación del caudal ecológico mínimo.

Respecto de los acuerdos sobre materias de competencia conjunta, se muestra una concentración en dos áreas, principalmente asociadas a las áreas protegidas, y en una menor medida, relativas al cambio climático. Además, en los últimos dos años del periodo estudiado se ha visto un aumento en los acuerdos relativos a áreas protegidas, más específicamente en materia de santuarios de la naturaleza. El trabajo conjunto entre Ministerio de Medio Ambiente y otros organismos sectoriales se concentra en acuerdos asociados a las áreas protegidas, lo que se aprecia principalmente tras la aplicación del ajuste metodológico que excluyó acuerdos sobre estas áreas, donde la presencia de los acuerdos conjuntos se reduce significativamente. Esto se puede explicar por el estado actual en que se encuentra la regulación de las áreas protegidas, en la que organismos sectoriales conservan competencias.

En general es posible ver que los acuerdos del CMS se concentran en materias sobre normativas ambientales (emisión, calidad, planes) y áreas protegidas. Los primeros son instrumentos del tipo comando y control (Katz, Del Fávoro y Sierralta, 1995), que ha sido el enfoque tradicional dominante en materia de regulación ambiental (Gunningham, 2009); los segundos corresponden a instrumentos de planificación de los cuales Chile tiene larga experiencia en su uso si consideramos que hay áreas protegidas en Chile desde 1935 (como es el caso del parque nacional Rapa Nui). Es decir, pese a que la reforma legal del año 2010 innovó con instrumentos de gestión ambiental (como con la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica y el enfoque sancionatorio de la Superintendencia de Medio Ambiente), lo cierto es que hay una concentración en el uso de instrumentos que aplican límites o estándares que deben ser cumplidos por los regulados, en desmedro de otros instrumentos de gestión o incentivos.

Por último, respecto del rol de los organismos sectoriales ante el CMS, los resultados muestran que el enfoque regulatorio basado en el tipo de recurso natural sigue predominando, lo que se opone al enfoque ecosistémico promovido por la Convención de Diversidad Biológica (Hervé Espejo, 2015: 147), y que es comprendido como la estrategia para la gestión integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos que pro-

mueve la conservación y uso sostenible de forma equitativa (CBD, 2000). Este enfoque se basa en el concepto de ecosistema⁶ de la citada convención, esto es, el complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional. Por tanto, la definición se refiere a cualquier unidad de funcionamiento y de cualquier escala, lo que permite que las intervenciones que se hagan en él deban comprender un análisis ajustado al área que está siendo abordada (una cuenca, una laguna, etcétera) (Stadler, 2003), y no a las competencias legales correspondientes a un determinado ministerio sectorial.

De acuerdo con la recopilación de Platjouw, este enfoque ecosistémico, en un ámbito internacional, aparece en el derecho del mar a través de la Convención sobre el Derecho del Mar, el Acuerdo sobre Poblaciones de Peces de la Organización de las Naciones Unidas, el Proceso de Consultas Oficiosas y la Asamblea General; en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, a través del Código de Conducta, el Comité de Pesca, las consultas de expertos y la Declaración de Reikiavik; la Agenda 21, la Declaración de Río, el Plan de Implementación de Johannesburgo y el Documento Final de Río+20, en las directivas de la Unión Europea, como en el caso de la Directiva Marco del Agua, entre otros instrumentos (Platjouw, 2016: 28-29). En tanto que, a nivel de países, es posible encontrar experiencias a nivel legal y en gestiones particulares (De Graaf, Platjouw y Tolsma, 2018; Korn, Schliep y Stadler, 2003; Lee, Regier y Rapport, 1982).

Este enfoque puede ser fundamental para eventuales reformas legales que se implementen en el país. Como se aprecia en los resultados de este trabajo, los instrumentos de gestión ambiental corresponden a aquellos pertenecientes a un enfoque reduccionista, pues están centrados en la creación de áreas protegidas, regulación para la protección de ciertas especies o dictación de normas para ciertas actividades económicas o ambientes en particular (Adler, 2015; De Leo y Levi, 1997), que por cierto contribuyen a alcanzar objetivos ambientales, pero que requieren ser complementados con otro tipo de instrumentos de gestión que permitan una gestión adaptativa. Dada las dificultades en la comprensión de este enfoque (Hartje, 2003; Trouwborst, 2009: 28), en la quinta sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico de la Convención sobre la Diversidad Biológica se recomendó a la Conferencia de las Partes la aplicación de doce principios y lineamientos (CBD, 2000) que fueron utilizados para estructurar el enfoque y proporcionan un marco para los gestores de los ecosistemas y las partes interesadas. Su naturaleza generalizada es tal que son relevantes en una amplia variedad de contextos de planificación y decisión en los que los ecosistemas pueden verse afectados (Phillips y João, 2017).

6. Véase artículo 2 de la CBD. Tener en cuenta que dicho concepto no aparece en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente chilena.

Conclusión

La integración de las variables ambientales en la toma de decisiones de políticas sectoriales que tienen incidencia en el desarrollo económico de un país es un tema de preocupación mundial. El *Informe Brundtland* señalaba que «la habilidad para anticipar y prevenir los daños causados al medio ambiente requiere que se consideren las dimensiones de las políticas ecológicas al mismo tiempo que las económicas, comerciales, energéticas y agrícolas». Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución aprobada el 27 de junio de 2012, recalca:

la importancia de fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible a fin de que responda de forma coherente y eficaz a los desafíos actuales y futuros y corrija eficientemente las deficiencias en la ejecución de la agenda de desarrollo sostenible. El marco institucional para el desarrollo sostenible debe integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible de manera equilibrada y mejorar la aplicación de medidas, entre otros procedimientos, fortaleciendo la coherencia y la coordinación, evitando la duplicación de esfuerzos y examinando los progresos realizados en la consecución del desarrollo sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2012).

A nivel local, el establecimiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad fue considerado como un paso necesario para alcanzar la integración de las variables ambientales en regulaciones y políticas, y de esta manera corregir el hecho de que los instrumentos que emanaran de la institucionalidad ambiental fueran los que se sometieran a revisiones de organismos sectoriales. Sin embargo, los resultados de este trabajo demuestran que no ha existido un aporte significativo en la consecución de este objetivo, pues es el Ministerio de Medio Ambiente el organismo que más somete decisiones al CMS que luego se transforman en acuerdos. Esto significa que la integración de variables ambientales en la toma de decisiones sectoriales sigue siendo un desafío que requerirá de nuevas respuestas a las que hasta la fecha se han implementado a nivel legal. En el mismo sentido, la evaluación de desempeño ambiental del año 2016 de la OCDE señaló que «los sistemas de gobernanza que rigen la gestión de los recursos hídricos y la diversidad biológica exhiben una extremada centralización, complejidad y fragmentación».

Si bien las propuestas para avanzar en una mejor integración sectorial de las variables ambientales no son parte de los objetivos de este trabajo, es posible ver algunas cuestiones que pueden orientar futuras investigaciones sobre el tema. En términos conceptuales, el medio ambiente supone una alta complejidad. Carrasco considera que la definición legal *medio ambiente* comprende muchas perspectivas, «las que no son fáciles de limitar dentro del ordenamiento jurídico, dificultando los límites para su protección jurídica específica» (Carrasco, 2020: 41).

En el plano internacional, la integración ambiental ha dado paso a diversas medidas para alcanzar el objetivo de una mejor consideración de las variables ambientales a decisiones sectoriales. La experiencia europea del Quinto Programa de Acción Ambiental muestra que se optó por definir sectores e instrumentos específicos a los cuales se debía aplicar las variables ambientales y establecer metas ambientales por conseguir, que de todas formas dio paso a avances en algunos sectores regulatorios (Unfried, 2000); en Estados Unidos, siguiendo el concepto de los servicios ecosistémicos, se elaboró una escala para determinar el nivel de consideración de estos servicios (Bell-James, 2019) desde un nivel inferior, caracterizado por no hacer esfuerzo por proteger el recurso, hasta el nivel máximo de consideración de los servicios tras ser considerados en la toma de decisión.

En ese sentido, el enfoque ecosistémico, junto a la descrita escala de implementación, pueden ser útiles para mejorar la integración de las variables ambientales en el país, dado que no se centran solamente en la creación de un organismo (como lo fue el CMS) como la alternativa para alcanzar tal objetivo, sino que invita a tener en consideración las estructuras y funciones de los ecosistemas a través, por ejemplo, de una gestión descentralizada, información relevante proporcionada desde el mundo científico, indígena y local, participación que integre estos sectores y la naturaleza cambiante de los ecosistemas que, por lo mismo, da cuenta de la necesidad de contar con instrumentos que contemplen también resultados de actividades de seguimiento que permitan adaptarse a los efectos ambientales provocados por políticas o regulaciones del Estado.

También se deben reconocer otros factores, como la formación profesional o los intereses de las personas que inciden directamente en la toma de decisión sectorial y si esta incorpora o no variables ambientales. En efecto, la Agencia Ambiental Europea (2005) indicaba que «la calidad de la coordinación y la comunicación (general o específica del entorno) parece depender de una combinación de estilos administrativos, culturas y relaciones personales». Además, se deben considerar mecanismos de integración temprana de las variables ambientales y resolución de conflictos ante colisiones de intereses sectoriales versus ambientales (Runhaar y Driessen, 2009).

En este trabajo se buscó acortar la brecha entre los objetivos normativos y la experiencia registrada de funcionamiento de parte de la institucionalidad ambiental chilena abarcando un periodo y una muestra representativa de la operación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, para ayudar a comprender mejores formas de la integración ambiental en políticas sectoriales.

Referencias

- ADLER, Jonathan H. (2015). «Dynamic Environmentalism & Adaptive Management: Legal Obstacles and Opportunities». *Journal of Law, Economics and Policy*, 11 (2): 133-162.

- AGENCIA AMBIENTAL EUROPEA (2005). «Environmental policy integration in Europe. Administrative culture and practices». EEA Technical Report 5/2005. Disponible en <https://bit.ly/3yTNXdF>.
- BCN, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2010). *Historia de la Ley 20.417*. Disponible en <https://bit.ly/3oYKYnR>.
- BELL-JAMES, Justine (2019). «Integrating the Ecosystem Services Paradigm into Environmental Law: A Mechanism to Protect Mangrove Ecosystems?». *Journal of Environmental Law*, 31 (2): 291–314. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jel/eqz010>.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- BOETTIGER, Camila (2010). «Nueva institucionalidad ambiental». *Revista Actualidad Jurídica*, 22: 429-454.
- BRAÑES, Raúl (2000). *Comentarios al Informe de la Comisión de reforma de la Ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente (Chile)*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- BUGGE, Hans (2010). «Environmental law's fragmentation and discretionary decision-making. A critical reflection on the case of Norway». En E. Røsæg, H. B. Schäfer y E. Stavang (eds.), *Law & Economics: Essays in Honour of Erling Eide* (pp. 55-75). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- CANNONI, Leslie, Cristóbal Osorio y Felipe Riesco (2015). «El carácter integrador de la legislación y de los instrumentos de gestión ambiental y la competencia exclusiva y excluyente de la Superintendencia del Medio Ambiente para la fiscalización, seguimiento y sanción de los instrumentos de gestión ambiental establecidos en el artículo 2 de la ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente». *Revista de Derecho Ambiental*, 5: 115-151.
- CARRASCO, Edesio (2020). *El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Perspectivas, evolución y estándares jurisprudenciales*. Santiago: Der.
- CBD, Convention on Biological Diversity (2000) «Recommendation V/10 Ecosystem approach: further conceptual elaboration. Recommendations Adopted by the SBSTTA Fifth Meeting». Disponible en <https://bit.ly/3J3RISF>.
- CORDERO, Luis (2006). «Las paradojas de la institucionalidad ambiental o cómo debemos diseñar nuestras instituciones». En V. Durán, S. Montenegro, P. Moraga y C. Urbina (eds.) (2006). *Actas de las III Jornadas de Derecho Ambiental* (pp.335-348). Santiago: Abeledo Perrot Legal Publishing.
- DE GRAAF, K. J., Froukje Maria Platjouw y Hanna Dürte Tolsma (2018). «The future Dutch Environment and Planning Act in light of the ecosystem approach». *Ecosystem Services*, 29, B: 306-315.
- DE LEO, Giulio y Simon Levi (1997). «The multifaceted aspects of ecosystem integrity». *Conservation Ecology*, 1, 1. Disponible en <http://www.consecol.org/vol1/iss1/art3/>.

- HAJEK, Ernst R. (1991). *La situación ambiental en América Latina: Algunos estudios de casos*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano.
- HARTJE, Volkmar (2003). «The International Debate on the Ecosystem Approach: Diffusion of a Codification Effort». En Horst Korn, Rainer Schliep y Jutta Stadler (eds.). *Report of the International Workshop on the «Further Development of the Ecosystem Approach»* (pp. 30-35). Bonn: Federal Agency for Nature and Conservation.
- HERVÉ ESPEJO, Dominique (2015). *Justicia ambiental y recursos naturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- GLIGO, Nicolo (1997). «Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas». *Revista Cepal*, 63: 51-63.
- GOBIERNO DE CHILE (1998). *Modernización de la institucionalidad reguladora del Estado. Informe final*. Santiago: Gobierno de Chile.
- GUILOFF, Matías (2010a). «Coordinación sin sesgos: la regulación en la nueva institucionalidad ambiental». En Valentina Durán Medina y otros (eds.), *Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental* (pp. 3-22). Santiago: Abeledo Perrot Legal Publishing.
- . (2010b). «Reforma a la Institucionalidad Ambiental: un análisis desde el diseño institucional». En Dominique Hervé, Matías Guilloff y Raimundo Pérez (coords.) *Reforma a la institucionalidad ambiental. Antecedentes y fundamentos* (pp. 27-55). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- . (2011). «Nueva Institucionalidad ambiental: Hacia una regulación deliberativa». En Javier Couso (ed.), *Anuario de Derecho Público 2011* (pp. 231-242). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- GUNNINGHAM, Neil (2009). «Environment Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures». *Journal of Environmental Law*, 21 (2): 179-212.
- KATZ, Ricardo, Gabriel del F vero y Leonel Sierralta (1995). «Bases conceptuales y marco de referencia para la elaboración de políticas ambientales en América Latina». *Estudios Públicos*, 57: 174-192.
- KORN, Horst, Rainer Schliep y Jutta Stadler (eds.) (2003). *Report of the International Workshop on the «Further Development of the Ecosystem Approach»*. Bonn: Federal Agency for Nature and Conservation.
- LASAGABASTER HERRARTE, I naki, Agustín García Ureta e I nigo Lazcano Brotóns (2007). *Derecho Ambiental. Parte General*. 2.  edición. Bilbao: Asociación Europar Ikerketen Taldea de Bilbao.
- LAZARUS, Richard J. (2014). *The Making of Environmental Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- LEE, Brenda J., Henry A. Regier y David J. Rapport (1982). «Ten Ecosystem Approaches to the Planning and Management of the Great Lakes». *Journal of Great Lakes Research*, 8 (3): 505-519.

- MADRID MESCHI, Antonio (2012). «La transversalidad de la gestión pública ambiental en la reforma a la institucionalidad». *Revista Justicia Ambiental*, 4: 151-168.
- MAGRAW, Daniel (2016). «Integration of Environmental Law. Coordination and Cooperation». *Environmental Policy and Law*, 46 (1): 27-29.
- MONTINI, Massimiliano (2018). «Chapter VI.10: The principle of integration». En Michael Faure (ed.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law* (pp. 139-149). Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- MORGERA, Elisa (2013). «European environmental law». En Shawkat Alam, Jahid Hossain Bhuiyan, Tareq M.R. Chowdhury y Erika J. Techera (eds.), *Routledge Handbook of International Environmental Law* (pp. 427-442). Nueva York: Taylor and Francis.
- NOLLKAEMPER, André (2002). «Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law». *Revue De L' Art*: 22-32.
- OCDE Y CEPAL (2005). *Evaluación del desempeño ambiental*. Santiago: Naciones Unidas y Cepal.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2012). Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012. Anexo 66/288. El futuro que queremos. Disponible en <https://bit.ly/3qigky6>.
- PHILLIPS, Peter M. y Elsa João (2017). «Land use planning and the ecosystem approach: An evaluation of case study planning frameworks against the Malawi Principles». *Land Use Policy*, 68: 460-480.
- PLATJOUW, Froukje (2016). *Environmental Law and the Ecosystem Approach Maintaining ecological integrity through consistency in law*. Nueva York: Routledge.
- PRAUS, Sergio, Mario Palma y Rodolfo Domínguez (2011). «La situación jurídica de las actuales áreas protegidas de Chile». Santiago: Fondo del Medio Ambiente Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio del Medio Ambiente.
- RIQUELME, Paulina, Paula Medina y Daniela Bustos (2011). «Nueva institucionalidad ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio». *Revista Actualidad Jurídica*, 23: 229-258.
- RUNHAAR, Hens y Peter Driessen (2009) «Sustainable urban development and the challenge of policy integration: an assessment of planning tools for integrating spatial and environmental planning in the Netherlands». *Environment and Planning B: Planning and Design*, 36: 417-431.
- RUTHENBERG, Ina-Marlene (2001). «Lessons Learned from the Chile Environmental Management Project». A decade of environmental management in Chile. Environment department papers. World Bank. 82.
- SINGH, Ram Lakhan y Pradeep Kumar Singh (2017). «Global Environmental Problems». En Ram Lakhan Singh (ed.), *Principles and Applications of Environmental Biotechnology for a Sustainable Future* (pp. 13-41). Singapore: Springer.

- STEINWAY, Daniel (2013). «Fundamentals of environmental law». En Thomas F. P. Sullivan (ed.), *Environmental Law Handbook 22nd Edition* (pp. 1-74). Plymouth: Bernan Press.
- STADLER, Jutta (2003). «Historical Background of the Ecosystem Approach and Current Debates. A Brief History of the Development of the Ecosystem Approach within the Framework of the Convention on Biological Diversity». En Horst Korn, Rainer Schliep y Jutta Stadler (eds.), *Report of the International Workshop on the «Further Development of the Ecosystem Approach* (pp. 25-29). Bonn: Federal Agency for Nature and Conservation.
- TROUWBORST, Arie (2009). «The Precautionary Principle and the Ecosystem Approach in International Law: Differences, Similarities and Linkages». *Review of European Community & International Environmental Law*, 18 (1): 26-37.
- UNFRIED, Martin (2000). «The Cardiff Process: the Institutional and Political Challenges of Environmental Integration in the EU». *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 9 (2): 112-119.


Otros recursos utilizados

Los anexos mencionados en esta investigación se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <https://bit.ly/32IrKTU>.

Agradecimientos

El autor agradece al Fondo de Incentivo para la Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción.

Sobre el autor

OSCAR REICHER es profesor asociado del Departamento Derecho Económico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción. Es candidato a doctor en Ciencias Ambientales con mención en Sistemas Acuáticos Continentales por la Universidad de Concepción. Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Su correo electrónico es oreicher@udec.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-2621-9524>.

La *Revista de Derecho Ambiental*, del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, es un espacio de exposición y análisis en el plano académico del derecho ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, y aborda diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. Se presentan artículos de diferentes autores y autoras en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

DIRECTORA

Valentina Durán Medina

EDITORES

Jorge Ossandón Rosales
y Antonio Pulgar Martínez

SITIO WEB

revistaderechoambiental.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

revistada@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipográfica
(www.tipografica.io)