



INFORMA SOBRE PARTICIPACIÓN DE LA DELEGACIÓN PARLAMENTARIA QUE CONCURRIO AL XLIX PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO ANDINO, EFECTUADO EN BOGOTÁ, COLOMBIA, ENTRE LOS DÍAS 24 AL 26 DE ABRIL DE 2017.

Honorable Cámara.

Tengo a honra informar sobre la participación de la representación de la Cámara de Diputados en el XLIX Período Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, realizado en Bogotá, Colombia, entre el 24 y el 26 de abril de 2017, compuesta por los diputados señor **Romilio Gutiérrez**, que además representa a la Cámara de Diputados ante la Mesa Directiva del Parlamento Andino. También participaron los diputados señores **Fernando Meza**, **Tucapel Jiménez** y **Cristian Campos**.

I. Antecedentes

El Parlamento Andino se constituyó mediante Tratado en 1979, como organismo de deliberación y representación, siendo refrendado en el Acuerdo de Cartagena, en 1996, como instancia del Sistema Andino de Integración.

Se compone de cinco países, **Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia**, más **Chile** (como miembro asociado desde el año 2006). Cada país tiene cinco representantes, que participan en cada una de las siguientes Comisiones: Primera Comisión de Política Exterior y Relaciones Parlamentarias; Segunda Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación; Tercera Comisión de Seguridad Regional y Desarrollo Sostenible; Cuarta Comisión de Asuntos Económicos, Control, Presupuesto y Turismo; y Quinta Comisión de Asuntos Sociales y Desarrollo Humano. Deliberan sobre temas como el medio ambiente, la educación, la energía, la seguridad, las migraciones, entre otros asuntos relacionados al quehacer normativo, la gestión y la integración.



Entre las atribuciones del Parlamento Andino podemos destacar la promoción de la cooperación y coordinación con los parlamentos de los países miembros, así como la integración subregional andina, con el objetivo de la integración latinoamericana.

En el marco del XLIX Período Ordinario se realizaron sesiones Plenarias y de Comisiones en la ciudad de Bogotá, Colombia.

II. Mesa Directiva y Comisiones

La **Mesa Directiva** del Parlamento Andino sesionó para conocer y sancionar diversas materias de orden administrativo, tomar conocimiento de la agenda tentativa del mes de mayo, entre otras materias.

COMISIONES PERMANENTES

Sesionaron las Comisiones Permanentes, destacando la **Comisión Primera de Política Exterior y Relaciones Parlamentarias para la Integración**, donde se continuó con el debate del Proyecto de **Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con calidad nutricional y respeto a la Soberanía**, presentado por el Parlamentario Andino Pedro de la Cruz. **ANEXO 1**

La **Comisión Segunda de Educación, Cultura y Tecnologías de la Información y la Comunicación**, que conoció del documento base sobre **Acreditación Universitaria en la Región Andina**. Discutió sobre el Proyecto de Pronunciamiento sobre **Tecnologías de la Información y la Comunicación**. Además, debatió acerca del Proyecto de Pronunciamiento sobre el **Seguimiento a los Parlamentos Juveniles y Universitarios**. **ANEXOS 2 y 3**



La Comisión Tercera de Seguridad Regional, Desarrollo Sustentable, Seguridad y Soberanía Alimentaria, donde se debatió sobre la propuesta de Marco Normativo sobre Equidad Intergeneracional: El mecanismo defensorial internacional para las futuras generaciones, así como se presentaron las bases conceptuales para el Proyecto de Pronunciamiento sobre el Índice de Economía Verde, por parte del Parlamentario Andino Mauricio Gómez. ANEXOS 4 y 5

La Comisión Quinta de Derechos Humanos, Desarrollo Social y Participación, que debatió sobre el proyecto de Marco Normativo para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en la Región Andina.

Y la Comisión de la Mujer y la Equidad de Género, que conoció el avance del contexto normativo internacional respecto al empoderamiento de la mujer, el cual servirá como insumo en el proyecto de Marco Normativo para la Generación de Mecanismos de Empoderamiento de la Mujer en condiciones de Equidad, en concordancia con el Quinto Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS.

III. Actividades y Plenarias

La primera Sesión Plenaria se dedicó al debate acerca del Marco Normativo Andino para la Gestión del Riesgo de Desastres. Intervino el Subsecretario del Interior y Seguridad Pública de Chile, señor Mahmud Aleuy. ANEXO 6

La segunda Sesión Plenaria se destinó a terminar con el debate del Marco Normativo Andino para la Gestión del Riesgo de Desastres. Y se procedió a suscribir un Convenio entre el Parlamento Andino y la OPS/OMS.

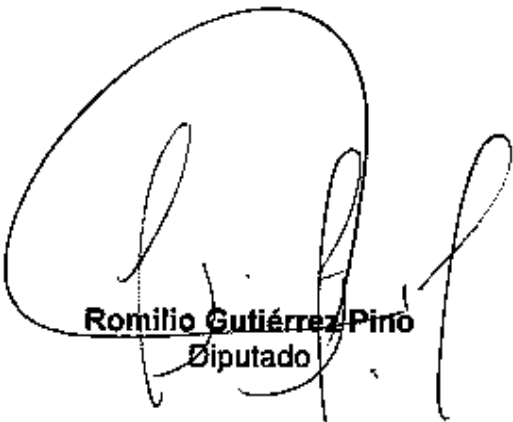
En la tercera Sesión Plenaria, se dedicó conocer los Informes de las Comisiones Permanentes y la Mesa Directiva, además del debate sobre el Marco Normativo en Materia de Salud. ANEXO 7



Se realizó una **Sesión Solemne** para el acto de condecoración al señor **Enrique García**, ex Presidente del Banco de Desarrollo de América Latina, CAF. Intervinieron el Vicepresidente por Colombia, senador **Juan Carlos Restrepo**, la Presidenta del Parlamento Andino, señora **Edith Mendoza** y el propio homenajeado, que recibió la **Condecoración Simón Bolívar a la Integración Latinoamericana**, con la exposición denominada "de la integración andina a la integración latinoamericana, expansión de la CAF hacia Latinoamérica".

IV. Próximas reuniones

Las próximas sesiones ordinarias se efectuarán entre el 09 y el 11 de mayo de 2017.



Romilio Gutiérrez Pino
Diputado

Valparaíso, 04 de mayo de 2017.



Las nociones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el debate latinoamericano, y el proyecto de marco normativo del Parlamento Andino

Serie Informes Nº 06-17, 18/04/2017

por Mariano Ferrero

Resumen

Este Informe ha sido elaborado para apoyar la participación de la delegación del Congreso Nacional de Chile en los trabajos de la Comisión Primera del Parlamento Andino, durante las sesiones de abril de su XLIX Período Ordinario de Sesiones, en Bogotá (Colombia) los días 24 a 26 de abril de 2017. En particular, entrega antecedentes y valora el Proyecto de Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria, así como las observaciones a él presentadas, y argumenta sobre las posibles propuestas de modificación que podrían realizarse en la deliberación.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....3

2. El contexto normativo: el derecho humano a la alimentación.....3

3. Las nociones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria.....5

4. El estado de la seguridad alimentaria en América Latina.....9

5. La seguridad alimentaria en Chile: el foco en la inocuidad.....11

6. Comentario al Proyecto de Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria en la Región Andina.....13

1. Antecedentes generales

La preocupación por el acceso a una alimentación digna para todos ha tenido un lugar destacado en la agenda regional de América Latina durante los últimos años, en especial desde la pasada década. En ese sentido, la erradicación del hambre y la malnutrición fueron un objetivo de desarrollo regional, recogido de las iniciativas internacionales surgidas en el marco de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y en la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero también de compromisos adoptados en la región como la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre.

En ese empeño, un buen número de países latinoamericanos aprobaron legislación específica en la materia, inspirada en las nociones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Más allá de sus diferentes énfasis y orientaciones, ambas nociones se asumen como dinamizadores de estrategias de política pública de los Estados para dar cumplimiento al derecho a la alimentación, que conforma por tanto el contexto o marco normativo en que se inscribe el debate. El derecho a la alimentación es reconocido internacionalmente como un derecho humano jurídicamente exigible, consagrado en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) del que son Parte actualmente 165 Estados de la comunidad internacional.¹

Sin embargo, el logro de un mundo sin hambre, esto es, la erradicación del hambre crónica o permanente y la garantía de una alimentación adecuada para todos los habitantes del planeta, sigue siendo un objetivo a alcanzar. En este sentido, la reducción del hambre crónica, que permita la plena vigencia del derecho a tener una alimentación digna, implica la disponibilidad y accesibilidad a los alimentos. En consecuencia, requiere de políticas, programas y medidas de las autoridades públicas que impulsen la seguridad alimentaria y la nutrición adecuada, con especial atención a los grupos de población más vulnerables.

2. El contexto normativo: el derecho humano a la alimentación

El derecho a la alimentación se halla consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) como el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que incorpora alimentación, vestuario y vivienda adecuados y la mejora continua de sus condiciones de existencia². Por tanto, involucra un doble contenido, ya que de un lado importa el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y de otro, el derecho de la misma a una alimentación adecuada.

A diferencia del Pacto de Derechos Civiles y Políticos cuya exigibilidad es inmediata, las Partes del PIDESC se comprometieron solamente a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos de segunda generación, imponiendo a los Estados la obligación de proceder, en forma expedita y eficaz, a

1 Sobre su estado de ratificación, ver la información disponible en el sitio de Tratados de las Naciones Unidas: <http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx> [acc. 17/04/17].

2 ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 (en vigor desde 3 de enero de 1976), Artículo 11 inciso 1º, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> [acc. 13/05/14].

lograr el objetivo de garantizar estos derechos entre los que están además de la alimentación, el de la educación, vivienda, salud y trabajo. Ahora bien, en el segundo inciso del artículo que reconoce el derecho a la alimentación, se establece que los Estados deben adoptar, individualmente y mediante la cooperación internacional -con base en el libre consentimiento- las medidas necesarias para su materialización. Entre ellas, indican expresamente:

- "mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales";
- "asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan".³

En 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas⁴ adoptó -atendiendo una solicitud que tres años antes realizó la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por FAO- la Observación General 12 en la que se define en detalle el contenido del derecho a la alimentación y se establece la obligación de los Estados a respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo este derecho. En cuanto al contenido normativo del artículo del PIDESC que se refiere a él, el Comité señala que

"el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole".⁵

En cuanto a las obligaciones del Estado, el Comité indica, entre otras cosas, lo que entiende por promover o realizar el derecho a la alimentación. Al respecto, afirma

"la obligación de *realizar* (*facilitar*) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *realizar* (*hacer efectivo*) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole".⁶

3 *Ibid.*, Artículo 11 inciso 2º.

4 Órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del PIDESC por los Estados Parte, teniendo, entre otras, la atribución de interpretar las disposiciones del Pacto a través de Observaciones Generales.

5 Comité DESC, *Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*, 20º período de sesiones, Ginebra, 1999, Punto 6, disponible en: http://conf-dts1.unodc.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_gerales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html [acc. 13/05/14].

6 *Ibid.*, Punto 15. Énfasis en el original.

Finalmente, el Comité señala que la disponibilidad de los alimentos y el acceso a ellos deben ser entendidos en base a las nociones de adecuación y sostenibilidad. El carácter *adecuado* de los alimentos o de los regímenes de alimentación –conforme lo entiende el Comité– es lo que permite establecer si esos, a los que se tiene acceso en un cierto momento, son los más apropiados en esas circunstancias. De hecho, sostiene que la *adecuación* está determinada, en buena medida, por un conjunto de condiciones de orden económico, cultural, social, climático, ecológico, entre otras, válidas en momento y lugar específicos. En cuanto a la *sostenibilidad*, dice relación no con el acceso inmediato a los alimentos, sino a la posibilidad de disponer de ellos y acceder a ellos en el futuro, por esta generación y por las que vendrán, vinculándose también a la idea de seguridad alimentaria.

Ante la realidad de la no vigencia efectiva de este derecho, que se traduce en la inseguridad alimentaria que afectaba a una parte importante de la población mundial y, en particular, a los grupos más vulnerables, la comunidad internacional asumió ciertos compromisos. En ese sentido, la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO en 1996 fijó el objetivo de reducir a la mitad el número de personas que padecían desnutrición crónica para el 2015. Por su parte, los ODM establecieron como meta la reducción a la mitad de las personas que padecen hambre para la misma fecha. A pesar de los innegables avances realizados en reducir la subalimentación y mejorar los niveles de nutrición, cerca de 795 millones de personas, esto es, una novena parte de la población mundial, sigue sin ejercer su derecho a una alimentación adecuada.⁷

3. Las nociones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria

El avance progresivo hacia la plena realización del derecho a la alimentación ha sido abordado por la comunidad internacional, principalmente, a través de la noción de seguridad alimentaria. De hecho, su significado ha sido consensuado por los Estados miembros de la FAO y del sistema de Naciones Unidas en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. En esa ocasión se sostuvo que

“existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.⁸

Posteriormente, la FAO realiza una distinción analítica dentro del concepto multidimensional de seguridad alimentaria, definiendo sus distintos componentes⁹:

- Disponibilidad de alimentos: La existencia de cantidades suficientes de

7 FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 2015, p. 8, disponible en: <http://www.fao.org/3/a5ef76-edc8-4423-aae3-88bf73b3c77c/i4646s.pdf> [acc. 13/04/17].

8 FAO, *Seguridad alimentaria*, Informe de políticas N° 2; junio 2006, disponible en: ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf [acc. Septiembre 2013]].

9 De acuerdo a la presentación que realiza Arrau Corominas, Fernando, *Seguridad y soberanía alimentaria*, Serie Informes N° 60-13, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago, 17-09-2013.

alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).

- **Acceso a los alimentos:** Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).

- **Utilización:** Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios como el agua potable, la sanidad y la atención médica en la seguridad alimentaria.

- **Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ej., una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

Paralelamente, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, que agrupan a campesinos, pequeños productores y pueblos indígenas, formularon una noción alternativa, y eventualmente complementaria: la soberanía alimentaria. Esta noción, si bien no existe un criterio unánime al respecto, es entendida como

"el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a los recursos necesarios para producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades".¹⁰

Esta perspectiva conduce a pensar, entre otras cosas, en producción local de alimentos basada en pequeños productores, producción diversificada y agro-ecológica, comercio justo para la agricultura familiar, rechazo a los productos transgénicos, y medidas de apoyo a la producción campesina y agro-familiar. Por tanto, esta noción no solo se centra en la disponibilidad y acceso a los alimentos, sino que enfatiza el modo de producción y comercialización de los mismos.

En un estudio analítico de ambas nociones, y sus posibilidades de convergencia, se han puesto de manifiesto algunas de sus principales coincidencias y diferencias.¹¹ Entre ellas, el énfasis en la necesidad de

10 Chiriboga V., Manuel, *Instituciones y Organizaciones para la Seguridad Alimentaria*, documento presentado en el Seminario "Institucionalidad Agropecuaria y Rural, FAO - Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, abril de 2009, pp. 4-5, disponible en: http://www.smt.colpos.mx/11/doc11Desarrollo_Dr_Zuluaga.pdf [acc. 14/05/14].

11 Gordillo, Gustavo y Obed Méndez, Jerónimo, *Seguridad y Soberanía Alimentaria (documento base para discusión)*, Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2013, pp. 7-11, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf> [acc. 13/04/17].

incrementar la producción y productividad de alimentos, la convicción de que el problema actual consiste en asegurar el acceso a alimentos, y la necesidad de garantizar la articulación entre alimentos y capacidad nutricional de los mismos. Entre las divergencias, que generan ciertas aprehensiones en varios países de la región respecto al concepto de “soberanía alimentaria”, se señala su énfasis en la concentración económica de los actores del sistema agroalimentario global y la visión de los alimentos como algo más que mercancía -lo que podría alentar formas proteccionistas-, y la priorización de la producción alimentaria a pequeña escala y de modo orgánico -que podría traducirse, en ciertas versiones, en un rechazo a los transgénicos.

Puesto a evaluar, no obstante, las posibles zonas de convergencia, subraya que no serían nociones antagónicas toda vez que los componentes adicionales de la idea de “soberanía alimentaria” se ubican “más allá”, el primero, y “más acá”, el segundo, de la noción de “seguridad alimentaria”. Con el primero de esos componentes se refiere a la soberanía irrenunciable de todo Estado para definir sus políticas alimentarias. El segundo componente se ubica, por el contrario, a nivel de las políticas públicas específicas e implica una opción concreta por ciertas formas de producir, en particular, priorizando la agricultura familiar.¹²

Visto de esta manera, que por cierto implica descartar las versiones más radicalmente alternativas de la “soberanía alimentaria”, existiría un campo de compatibilidad significativo entre ambas nociones. Por lo demás, podría hacer una interpretación en igual sentido de la lectura de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que la comunidad internacional ha adoptado una vez concluido el plazo para cumplir con la agenda de los ODM. En la Agenda 2030, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) comprometidos dice relación con la erradicación del hambre y la malnutrición en todas sus formas para su fecha límite. De una atenta lectura a las metas asociadas a este ODS n° 2 se puede desprender la importancia que, para reducir la inseguridad alimentaria, se otorgan a ciertos modos de producción, tipo de actores productivos, etc.

Cuadro 1. Metas asociadas al ODS n.º 2

ODS 2 Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	Meta 2.1 Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año
	Meta 2.2 Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad
	Meta 2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las

12 *Ibíd.*, p. 16.

	tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas
	Meta 2.4 Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra
	Meta 2.5 Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente
	Meta 2. a Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados
	Meta 2. b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo
	Meta 2. c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos

Fuente: Elaboración propia en base a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

4. El estado de la seguridad alimentaria en América Latina

En 2015, América Latina cumplió con éxito, en términos regionales, los compromisos internacionales asumidos en materia de reducción del hambre y la malnutrición. La región logró reducir la prevalencia de la subalimentación en los términos previstos en el ODM n° 1, así como con el compromiso fijado por la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. De esa manera, la subalimentación pasó de afectar a un 14,7% de los latinoamericanos en 1990, a hacerlo con un 5,5% de los habitantes de la región. Aún así, son 34,3 millones de personas las que no cubren sus requerimientos energéticos diarios, es decir, no lograr acceder a una alimentación adecuada. Asimismo, en materia de malnutrición debe señalarse que se redujeron las cifras de desnutrición pero, sin embargo, se incrementó la malnutrición por exceso, al aumentar la número de personas afectadas por el sobrepeso y la obesidad.¹³

Esta realidad había sido ya destacada por representantes de la comunidad internacional en la materia. Así, en un informe de 2011, el Relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, destacó que en muchos aspectos los países de América Latina y el Caribe están a la vanguardia en la integración del marco jurídico y normativo del derecho a la alimentación en las políticas y programas para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria.¹⁴ Ello se tradujo, entre otras cosas, en que los Jefes de Estado y de Gobierno en América Latina y el Caribe reafirmaron en varias ocasiones su compromiso para dar la máxima prioridad a la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional; se estableció a nivel nacional, sub-regional e interamericano un Frente Parlamentario contra el Hambre en América Latina y el Caribe (FPH); y el derecho a la alimentación está explícitamente reconocido en las constituciones de una parte importante de los países de la región.

En el plano regional, se adoptó un compromiso con la erradicación total del hambre ("hambre cero") para 2025 a través de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre, asumida por todos los países en 2005. Se trató de un compromiso pionero a nivel mundial, que acaba de ser replicado una década después en la Agenda 2030. Esta prioridad regional del objetivo de la seguridad alimentaria y hambre cero recibió un nuevo impulso en enero de 2015 con la adopción del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este plan de acción, con un horizonte temporal de una década, se plantea el contribuir al objetivo de erradicar la pobreza, asegurando la seguridad alimentaria y la nutrición a 2025, en torno a cuatro pilares: estrategias coordinadas de seguridad alimentaria con enfoque de derechos y de género; acceso oportuno y sostenible a alimentos; bienestar nutricional; y aseguramiento de disponibilidad alimentaria oportuna ante emergencias y desastres.¹⁵

13 FAO / OPS-OMS, *América Latina y el Caribe: Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2016. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*, Organización para la Alimentación y la Agricultura / Organización Panamericana de la Salud - Organización Mundial de la Salud, Santiago de Chile, 2017, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i6747s.pdf> [acc. 13/04/17].

14 Como detalla Arrau Corominas, Fernando, *Seguridad y soberanía alimentaria*, op. cit., pp. 4-6.

15 CELAC, Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025, III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), San José de Costa Rica, enero de 2015, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-bq925s.pdf> [acc. 17/04/17].

En el plano nacional, en los últimos años se han adoptado leyes de seguridad alimentaria y nutricional en diversos países, en particular en países del área andina como Ecuador. Este último país adoptó una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2006, que fue sustituida en 2009 por la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. A su vez, Bolivia creó el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), cuya secretaría corresponde al Ministerio de Salud, a través de un decreto ejecutivo, y cuenta con la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, aprobada en 2011. Otros países andinos han incorporado estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación, como ocurre con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia, en 2008. Por último, muchos otros países de la región han adoptado legislación en materia alimentaria, como también implementado programas sociales nacionales dirigidos a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional, en la última década, tales como Brasil, México, Colombia, Bolivia, Guatemala o Argentina, entre otros.

En buena parte de estas iniciativas legislativas y de política pública, el interés por la "seguridad alimentaria" ha ido acompañado de la atención a la idea de la "soberanía alimentaria".¹⁶ Sin embargo, el uso de esta noción carece de un consenso incluso a nivel regional, de tal modo que ella es entendida, al menos, en dos sentidos diferentes. Mientras algunos países (México, Guatemala, Brasil) tienden a enfocarla como capacidad de los Estados de determinar en forma autónoma las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación, otro conjunto de países suele verla como limitación a la exposición de lo alimentario nacional al mercado mundial, con un rol activo del Estado en términos de regular e intervenir en el mercado alimentario (Venezuela, Ecuador, en menor medida Bolivia) y, todos ellos, hasta cierto punto, tomando en especial consideración el rol de los pequeños productores/campesinos y un énfasis en la biodiversidad y los conocimientos tradicionales de las poblaciones rurales -incluido los pueblos indígenas.

Estas diferencias se expresaron, asimismo, en el marco del debate sobre esta noción en ciertos foros internacionales. Así ocurrió, por ejemplo, en la Organización de Estados Americanos (OEA) cuando, a propuesta del anfitrión de la Asamblea General, Bolivia, se analizó el tema para incorporarlo en la Declaración de Cochabamba sobre "Seguridad alimentaria con soberanía en las Américas".¹⁷ En ese contexto se manifestaron diversas posturas: la promoción del concepto por parte de Bolivia, con el apoyo de países como Venezuela, Ecuador y Nicaragua; la cautela respecto a adoptar el concepto mientras no sea aprobado en la FAO, como lo sostuvo Chile, con el respaldo de Colombia y México; y una posición intermedia, que presentó modificaciones a la propuesta boliviana inicial, buscando una convergencia entre las posturas encontradas, que fue planteada

16 Al respecto, ver: Vivero Pol, José Luis y Ramírez, Pablo, "Leyes, políticas e instituciones contra el hambre en el contexto latinoamericano", en: Vivero, José Luis y Erazo, Ximena (Eds.), *Derecho a la Alimentación. Políticas públicas e instituciones contra el hambre*, Ediciones LOM, Santiago de Chile, 2009, pp. 123-171, disponible en: http://issuu.com/joseluisvivero/docs/cap_5_leyes_politicas_e_instituciones_san_en_alc_y [acc. 14/05/14].

17 OEA, *Declaración de Cochabamba sobre "Seguridad alimentaria con soberanía en las Américas"*, aprobada en la cuarta sesión plenaria del XLII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Cochabamba (Bolivia), 5 de junio de 2012, AG/DEC.69/12 (XLII-0/12), en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_m/oas/declaration-cochabamba-Food-Security-Sovereignty-Americas_es.pdf [acc. 17/04/17].

por Uruguay y, en parte, Brasil.¹⁸

5. La seguridad alimentaria en Chile: el foco en la inocuidad

A nivel regional, Chile fue reconocido por sus logros en materia de lucha contra el hambre durante la Conferencia Regional de la FAO, celebrada en mayo de 2014. Ello debido a que, entre 1990 y 2013, nuestro país había reducido el porcentaje de población subalimentada de un 9% a una cifra menor a 5% -lo que se considera como virtual erradicación. Sin embargo, como señaló la Presidenta Bachelet, "debemos aplicarnos en erradicar ese 5% que como todos sabemos no es sólo una cifra, sino que representa a hombres, mujeres y niños que no cuentan con lo mínimo necesario para su sustento cotidiano".¹⁹ Según destacó la FAO, Chile es el país de la región con el menor índice de desnutrición crónica infantil (baja talla en menores de 5 años), con un 2%, y el menor nivel de desnutrición infantil global, con 0,5%. Ello contrasta con la situación de mediados del siglo pasado, acotó el ministro de Agricultura, Carlos Furche, cuando casi un 40% de los chilenos sufría desnutrición.²⁰

En cuanto al enfoque en materia legislativa y de políticas públicas, a diferencia de otros países latinoamericanos y en especial de la región andina, el énfasis está puesto en Chile en asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos. En este sentido, no existe normativa o estrategia nacional para la seguridad alimentaria, en el sentido amplio de la definición de la FAO presentada anteriormente, que atienda al acceso físico y económico a alimentos suficientes sino que se dirige a garantizar que esos alimentos a los que se acceda sean inocuos y nutritivos.

De hecho, en el discurso presidencial del 21 de mayo de 2015 ante el Congreso Pleno, la Presidenta Michelle Bachelet fundamentó el proyecto de ley para crear el Sistema Nacional de Inocuidad y Calidad Alimentaria sosteniendo que

"debemos adecuar nuestra producción agrícola a los estándares de mercados más exigentes, pero también porque queremos garantizar a nuestra gente que en su mesa solo tendrán productos de primera calidad".²¹

El objetivo de esa iniciativa legal es consolidar y mejorar la institucionalidad en la materia, que fue creada por el Decreto 83 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) de 2005, que creó la Agencia Chilena de Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA). En 2011 dejó de estar bajo la dependencia de dicho ministerio para ser una Comisión Asesora Presidencial respecto a la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la calidad e inocuidad alimentaria. Le corresponde, asimismo, servir de instancia de coordinación entre los organismos con

18 Según la información entregada por Gordillo, Gustavo y Obed Méndez, Jerónimo, *Seguridad y Soberanía Alimentaria...*, op. cit., p. 11. Esa descripción se corresponde con las reservas y notas al pie contenidas en la Declaración de Cochabamba citada precedentemente.

19 FAO, *FAO reconoce a Chile como un ejemplo en la lucha contra el hambre*, Noticias FAO, Santiago de Chile, miércoles 7 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/231362/> [acc. 13/05/14].

20 *Ibidem*.

21 ACHIPIA, *Discurso Presidencial del 21 de Mayo: mandataria anunció que enviará proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Inocuidad y Calidad Alimentaria y la Agencia Chilena de Inocuidad y Calidad Alimentaria*, 22 de mayo de 2015, disponible en: http://www.achipia.cl/prontus_achipia/site/artic/20150522/pags/20150522154601.html [acc. 16/06/15].

competencias asociadas a dichas materias para, en definitiva, aportar al desarrollo de un sistema nacional de calidad e inocuidad alimentaria.²²

Por ello, la misión institucional de la Agencia está organizada en torno a grandes puntos centrales de trabajo:

- coordinar la institucionalidad del sistema integrado de inocuidad y calidad de los alimentos e implementar la política;
- coordinar y dar soporte al proceso de análisis de riesgos del sistema integrado de inocuidad y calidad de los alimentos;
- articular y coordinar el sistema integrado de inocuidad y calidad de alimentos con el sistema de fomento productivo y el sistema de I+D+i (Investigación, Desarrollo e innovación);
- formular y proponer una Política Nacional de Inocuidad de Alimentos, lo que se hizo en 2009 con el objetivo de transformar al país en potencia alimentaria.²³
- actuar en representación de Chile en materias de calidad e inocuidad a nivel internacional y coordinar la representación de Chile ante el Codex Alimentarius a través de la presidencia del CNC, secretaría y punto focal.

En cuanto a su composición, la Comisión o Consejo de ACHIPIA está integrada a nivel de subsecretarios y/o directores nacionales, siendo presidida por el Subsecretario de Agricultura. Son integrantes, además, el Subsecretario de Salud Pública, el Subsecretario de Economía, el Subsecretario de Pesca, el Director de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), y un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Por otra parte, están invitados a participar en el Consejo los directores de ciertos servicios públicos, a saber, el Director del Instituto de Salud Pública (ISP), el Director del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Director del Instituto Nacional de Normalización (INN), y el Director del Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca). Por último, cuenta con un Secretario Ejecutivo, cargo que ejerce actualmente el Sr. Michel Leporati.²⁴

La función primordial de ACHIPIA consiste, por ende, en coordinar y fomentar el desarrollo del Sistema Nacional de Inocuidad Alimentaria, al que define como

“el conjunto de políticas, principios, programas nacionales integrados, normas y acciones que ejecutan los diversos organismos públicos con competencia en materia de inocuidad alimentaria y los actores privados que participan de la cadena alimentaria, así como aquellos que les suministran insumos, tecnologías o capacidades”.²⁵

En el cumplimiento de sus funciones a este respecto, ACHIPIA recopila y pone a disposición del público en general, las normas del Sistema Nacional de Inocuidad Alimentaria que integran regulaciones adoptadas por distintos ministerios.

22 ACHIPIA, *Quiénes somos*, Sitio Institucional de la ACHIPIA, disponible en: <http://www.achipia.cl/quienes-somos/> [acc. 17/04/17].

23 ACHIPIA, *Política Nacional de Inocuidad de los Alimentos*, Santiago, mayo de 2009, disponible en: <http://web.minsal.cl/sites/default/files/files/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Inocuidad%20de%20los%20Alimentos.pdf> [acc. 19/06/15].

24 ACHIPIA, *Historia*, Sitio Institucional de la ACHIPIA, disponible en: <http://www.achipia.cl/quienes-somos/historia/> [acc. 17/04/17].

25 ACHIPIA, “¿Qué es el Sistema Nacional de Inocuidad Alimentaria?”, *Preguntas Frecuentes*, disponible en: <http://www.achipia.cl/inicio/preguntas-frecuentes/> [acc. 17/04/17].

6. Comentario al Proyecto de Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria en la Región Andina

En el marco del Parlamento Andino, el diputado andino por Ecuador, Pedro de la Cruz, impulsó desde 2015 la adopción de un marco normativo que sirva para armonizar las legislaciones nacionales en materia de seguridad alimentaria en los países de la región andina. Para su proyecto, tomó inspiración en los trabajos ya desarrollados en otros foros internacionales en el espacio latinoamericano, como el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), que adoptó una ley marco, y la CELAC con su Plan de Seguridad Alimentaria, entre otros.

El *Proyecto de Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional y Respeto a la Soberanía de los Estados Miembros*, que está siendo analizado en la Comisión Primera “De Política Exterior y Relaciones Parlamentarias para la Integración”, recoge los aportes de esos antecedentes regionales y las realidades de las diferentes legislaciones de los países miembros. La delegación de Bolivia presentó un conjunto de observaciones que, en lo esencial, pone el acento en incorporar la noción de “soberanía alimentaria” en el título y diversas disposiciones del Proyecto, con el propósito declarado de que éste refleje por igual las dos nociones que se utilizan en las leyes nacionales.

Sin embargo, una lectura detallada del Proyecto evidencia que la idea de “soberanía” de los Estados –para adoptar medidas en materia alimentaria, se entiende por el tenor de la normativa propuesta– y la noción explícita de “soberanía alimentaria” están ampliamente destacadas ya en el Proyecto original. En conjunto, estas expresiones se encuentran 17 veces a lo largo de todo el documento, incluido en el propio título del Proyecto, y se incorpora una definición específica de “soberanía alimentaria”. Por todo ello, parece innecesario realizar los agregados de la noción que propone la delegación de Bolivia. Por cierto, otras modificaciones propuestas por los diputados bolivianos resultan a todas luces un aporte para precisar el lenguaje del Proyecto, o complementar ciertos aspectos del mismo.

En un documento que se adjunta al presente Informe, se hacen propuestas de observaciones para la delegación parlamentaria de Chile. En términos generales, se aconseja rechazar, por los argumentos antes dados, la inclusión de las expresiones sobre “soberanía alimentaria” que realiza la delegación boliviana. Adicionalmente, se proponen algunas modificaciones o agregados puntuales, inspirados en el Plan de Seguridad Alimentaria de CELAC y en la Declaración de Cochabamba sobre “Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas” de la OEA, para complementar el Proyecto original.

DOCUMENTO BORRADOR

**PROYECTO DE DECISIÓN
MEDIANTE LA CUAL SE RECONOCEN LAS TECNOLOGÍAS DE LA
INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN-TIC COMO UN DERECHO
CIUDADANO.**

Que la masificación de internet ha supuesto un salto cualitativo de enormes proporciones gracias al cual se ha cambiado y redefinido la manera en que el individuo y la sociedad se relacionan y construyen conocimiento;

Que los ámbitos político, cultural, económico y educativo se han visto fuertemente influenciados por los desarrollos de la denominada sociedad de la información en la cual el uso de las TICS puede suponer una mejora en los niveles de desarrollo y calidad de vida de los grupos poblacionales que pueden acceder a ellas, pero también un rezago social para aquellos que no cuentan con conectividad;

Que según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, existen profundas desigualdades en el acceso a las TIC en los hogares latinoamericanos denominadas como una *brecha digital* que se presenta en dos dimensiones: en primer lugar, en el ámbito internacional donde destaca el rezago latinoamericano respecto al avance de las TIC en los países más desarrollados y, en segundo lugar, a las desigualdades al interior de los países latinoamericanos que están asociadas a nivel de ingresos y lugar de residencia, entre otras variables;

Que la iluminación de ciudades, concepto que refiere a la implementación de zonas urbanas como parques, plazas y alamedas entre otros espacios públicos con *wifi* gratuito, se constituye en un mecanismo de vital importancia para mejorar el acceso a las TIC;

Que el sector educativo puede beneficiarse de manera importante a través de la dotación de recursos tecnológicos en las escuelas, en lo cual la región ha avanzado de manera significativa, no obstante esta mejora constituye la base de un proceso al que se le debe incorporar la capacitación permanente de docentes en el uso de las TIC de manera que estos actores clave del sistema educativo puedan integrarlas en los procesos de enseñanza-aprendizaje;

DECIDE

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer los esfuerzos que vienen realizando los gobiernos de los países miembros del Parlamento Andino para cerrar la denominada brecha digital, destacando que el acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación es un derecho ciudadano y que, en tal virtud, es fundamental continuar con la ejecución y ampliación de los diversos programas que han diseñado los gobiernos para tales efectos.

DOCUMENTO BORRADOR

ARTÍCULO SEGUNDO: Exhortar a los Estados para que prioricen la inversión pública que contribuya al desarrollo de infraestructura para las Tecnologías de la Información y Comunicación; así como el diseño de políticas públicas que tengan por objetivo la inclusión de poblaciones, tales como la iluminación de ciudades y otro tipo de programas y proyectos que lleguen, especialmente, al ámbito rural, donde todavía persiste un importante número de personas sin acceso al mundo digital.

ARTÍCULO TERCERO: Señalar que la mejora en el uso de las TIC por parte del sistema educativo favorece la calidad de la educación y brinda más y mejores oportunidades de acceso a la información y el conocimiento, lo que ayuda a superar la pobreza y el desempleo, así como a generar oportunidades que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente para aquellas comunidades que se encuentran alejadas de los grandes centros urbanos.

**PROYECTO DE DECISIÓN
PARA EL ADECUADO SEGUIMIENTO Y APOYO POLÍTICO A LOS
PARLAMENTOS ANDINOS JUVENILES Y UNIVERSITARIOS**

CONSIDERANDO

Que en su eje misional de participación ciudadana el Parlamento Andino ha institucionalizado, mediante la Decisión 1353 de noviembre de 2015, los Parlamentos Andinos Juveniles y Universitarios como un modelo para incentivar el liderazgo y la acción política de los jóvenes de la región, bajo sólidos principios éticos y una formación crítica que aporte al desarrollo de sus comunidades.

Que el Parlamento Andino ha implementado en los cinco países miembros este modelo que actualmente agrupa a 525 jóvenes, quienes cuentan con la posibilidad de acceder a través de mecanismos que promueven la meritocracia, a los diferentes programas de capacitación y becas que está implementando la institución con aliados estratégicos como universidades y organismos internacionales.

Que los Parlamentarios Andinos Juveniles y Universitarios desarrollan actividades de carácter político convirtiéndose en una herramienta de vital importancia para el recambio generacional de la clase política de los países andinos

Que es necesario fortalecer el trabajo, crecimiento, articulación y seguimiento permanente de los Parlamentos Andinos Juveniles y Universitarios para que quienes participan de ellos potencialicen su capacidad de liderazgo y adquieran nuevos conocimientos encaminados a desarrollar sus habilidades para un adecuado ejercicio democrático dentro de la actividad política en los países miembros.

ARTICULADO

Artículo Único: Delegar a los Parlamentarios Andinos miembros de la Comisión Segunda de *Educación, Cultura y Tecnologías de la Información y la Comunicación*, el apoyo y seguimiento a cada uno de los Parlamentos Andinos Juveniles y Universitarios de sus respectivos países, con el propósito de garantizar el éxito del referido programa, de acuerdo a los parámetros señalados en la Decisión 1353.



La propuesta normativa de la América andina para la implementación del mecanismo defensorial para las futuras generaciones, en el sistema multilateral

RECOMENDACIÓN N.º []
PROPUESTA NORMATIVA DEL [DEFENSOR o ALTO COMISIONADO] PARA LAS FUTURAS GENERACIONES

La Plenaria del Parlamento Andino, reunida en el marco de su [] Periodo Ordinario de Sesiones, durante las Sesiones Reglamentarias del mes de [] celebradas en la ciudad de Bogotá D.C., República de Colombia, durante los días 28, 29 y 30.

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con los literales e) y f) del Artículo 43 del Acuerdo de Cartagena son atribuciones del Parlamento Andino, participar en la generación normativa del proceso de integración de la subregión andina mediante sugerencias a los órganos del sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (CAN); así como promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros;

Que el Parlamento Andino, en ejercicio de sus atribuciones supranacionales consagradas en el Acuerdo de Cartagena, y en atención a la problemática común que enfrenta la subregión andina como consecuencia de los efectos de la crisis global del clima, ha formulado una propuesta de Marco Normativo sobre Cambio Climático, aprobada mediante Recomendación n.º 228, del 29 de octubre de 2015, el cual señala en su artículo 6, numeral c), que un principio rector de la gestión pública climática es el de equidad intergeneracional; y en su artículo 11 –sobre deberes con las generaciones futuras– prescribe que: «Los Estados miembros del Parlamento Andino, en el marco de los principios del derecho internacional de equidad, solidaridad y justicia intergeneracionales, reconocen y asumen el deber de responsabilidad de las generaciones presentes con las generaciones futuras, propiciando políticas, estrategias, mecanismos y acciones que permitan legarles una vida en equilibrio en la Tierra».

Que dicho instrumento normativo, en el mismo artículo 11, numeral a) –sobre el Defensor (Ombudsman, Relator o Alto Comisionado)– para las generaciones futuras, establece que: «Los Estados miembros del Parlamento Andino propiciarán y promoverán la creación, a nivel internacional, de un mecanismo de defensa para las generaciones futuras, a fin de garantizar la supervisión ética de los acuerdos multilaterales sobre el clima y el ambiente que comprometen la sustentabilidad de la vida en el planeta».

Que la definición de sustentabilidad propuesta por el Informe *Nuestro Futuro Común* (Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, 1987) incorpora dos ideas clave: Primero, la necesidad de considerar a las generaciones presentes y futuras en tal conceptualización, y, segundo, la limitación impuesta al ambiente por el estado de la tecnología y la organización social en cada

contexto histórico-geográfico.

Que la Declaración de Río sobre Ambiente y el Desarrollo, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, 1992), refiere en su principio 3 que: «El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras».

Que de la misma forma la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), aprobada en la CNUMAD (1992), establece en su artículo 3, inciso 1, que las Partes, para lograr el objetivo de la Convención «[...] deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades».

Que el Objetivo 13 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015, propone: «Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos».

Que el Acuerdo de París, logrado el 12 de diciembre de 2015, en el marco de la Vigésimo Primera Conferencia de las Partes (COP21) de la CMNUCC indica en su sección preambular que los Estados Partes reconocen que «[...] el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional».

Que mediante Resolución n.º 7, aprobada el 29 de marzo de 2016, el Parlamento Andino acoge la *Declaración de París sobre Cambio Climático y Generaciones Futuras*¹, presentada en la Vigésimo Primera Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que tuvo lugar en París entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre de 2015.

Que la Resolución n.º 7 del Parlamento Andino, en su artículo 2, establece como un mandato, para su Comisión Tercera el diseño y formulación de la propuesta normativa sobre el Defensor (Relator o Alto Comisionado) de las Futuras Generaciones, para la consideración, debate y posterior aprobación, por parte del Pleno de este órgano deliberativo.

Que la Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, adoptada el 12 de noviembre de 1997 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)², subraya en su artículo 4 –sobre preservación de la vida en la Tierra– que: «Las generaciones actuales tienen la responsabilidad de legar a las generaciones futuras un planeta que en un

¹ Presentada en el Pabellón Perú, sede de las negociaciones oficiales de la COP21, el 9 de diciembre de 2015.

² Aprobada el 12 de noviembre de 1997, en la 29ª reunión de la UNESCO, celebrada en París (Francia).

futuro no esté irreversiblemente dañado por la actividad del ser humano...».

Que aun cuando América Latina, a la fecha, aporta aproximadamente sólo el diez por ciento de los gases de efecto invernadero (GEI), es una de las regiones del planeta que recibe los mayores impactos del fenómeno global. Según estudios encargados por la CAN (2008), para el 2025 el cambio climático le costaría a los países andinos 30,000 millones de dólares anuales, equivalentes al 4.5% de su Producto Interno Bruto (PIB), sin considerar la pérdida de fuentes de agua y energía. Los impactos a nivel de los ecosistemas claves de los Andes del Norte y del Centro ya se observan, centralmente, en el intenso retroceso de los glaciares tropicales, en la progresiva erosión de la agrobiodiversidad y los paisajes agrícolas tradicionales y en la insuficiencia hídrica e hidroenergética. Tales tendencias reducen de forma drástica las posibilidades que las generaciones futuras reciban como legado un planeta que no esté irreversiblemente dañado por la acción humana.

Que la Declaración de París sobre Cambio Climático y Generaciones Futuras (COP21, París 2015) destaca la importancia del diálogo equivalente y respetuoso entre saberes, cosmovisiones y civilizaciones, a fin de establecer vínculos nuevos, equitativos y globales, de solidaridad y cooperación entre las generaciones.

Que importantes líderes de opinión, como el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, a través de su informe *Solidaridad intergeneracional y las necesidades de las futuras generaciones* (2013), el Papa Francisco mediante su *Carta Encíclica Laudato Si. Sobre el cuidado de la Casa Común* (2015), así como la propia Carta de la Tierra (1997), han enfatizado en la importancia de la equidad intergeneracional y las futuras generaciones en la construcción de una nueva política de la Tierra.

Que tal como ha planteado Mary Robinson, ex Presidenta de la República de Irlanda (1990-1997) y ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1997-2002), en su documento de posición *Satisfacer las necesidades de las generaciones futuras* (The Mary Robinson Foundation - Climate Justice, 2015): «Aunque el principio de equidad intergeneracional es ampliamente reconocido en el sistema jurídico internacional, en general, y en la arquitectura jurídica relativa al cambio climático, en particular, resulta menos claro que es lo que se requiere en la práctica para hacer realidad dicho principio y operacionalizar el concepto».

Que la presente propuesta normativa refleja la posición compartida, y las aspiraciones, de los pueblos de la Comunidad Andina (CAN), representados en el Parlamento Andino, que es su órgano deliberante, y constituye un aporte de carácter jurídico y político a la construcción de un nuevo derecho intergeneracional y al debate internacional sobre la equidad intergeneracional, como uno de los fundamentos centrales de la sustentabilidad.

Que un antecedente importante en la construcción de posiciones comunes de los países de la América andina, con trascendencia internacional, lo constituye la propuesta de inscripción del «Qhapaq Ñan. Camino Principal Andino» en la Lista del Patrimonio Mundial, presentada por Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile y Argentina ante la UNESCO, en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural. El Qhapaq Ñan –reconocido como

Patrimonio Mundial el 21 de junio de 2014– es un conector ancestral, un canal de transmisión cultural, de intercambio de conocimientos, de valores, de culturas, de contacto de formas diversas de organización social, de sistemas productivos y cosmovisiones, en un vasto territorio de los Andes Sudamericanos, legado por las generaciones pasadas, a las generaciones presentes y a las futuras, bajo la narrativa de *guardiania de la Tierra*.

Que en virtud a lo dispuesto en el literal a) del artículo 79 del Reglamento General del Parlamento Andino: «Las recomendaciones son instrumentos de pronunciamiento respecto de las atribuciones y propósitos del Parlamento Andino contenidos en el Acuerdo de Cartagena, y su Tratado Constitutivo respectivamente. Estarán dirigidos a los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, a los Gobiernos y Poderes Legislativos de los Países Miembros de la CAN, así como a instituciones, entidades y organismos de terceros países, bloques subregionales o multilaterales. Estarán orientados a impulsar políticas, planes, programas, proyectos, así como normas comunitarias, marcos regulatorios y propuestas de armonización legislativa en pro del fortalecimiento del proceso andino de integración y con miras al bienestar y desarrollo de los pueblos de la subregión».

Por las consideraciones expuestas, la Plenaria del Parlamento Andino, conforme a sus atribuciones y funciones supranacionales y reglamentarias,

RECOMIENDA:

ARTÍCULO PRIMERO.- Aprobar la propuesta normativa del [Defensor o Alto Comisionado] para las futuras generaciones, la cual ha sido formulada teniendo en cuenta las disposiciones que emanan del derecho internacional, las discusiones y propuestas doctrinarias sobre la materia, así como las disposiciones emitidas al respecto por el Parlamento Andino, mediante su Recomendación n.º 228 (octubre 2015) y su Resolución n.º 7 (marzo 2016).

ARTÍCULO SEGUNDO.- Reconocer el importante aporte jurídico alcanzado por Biosfera - Investigación de Futuros al órgano deliberante de la CAN, para concretar la propuesta normativa del [Defensor o Alto Comisionado] para las futuras generaciones, y –en virtud de lo dispuesto por el artículo 154 del Reglamento General del Parlamento Andino– ratificar su alianza estratégica con dicha organización y con terre des hommes - tdh Alemania, a fin de continuar trabajando cooperativamente para el escalamiento del debate sobre el principio de equidad intergeneracional y el mecanismo defensorial para las futuras generaciones, en el sistema multilateral, toda vez que dicha instancia puede desempeñar un rol preponderante en el diseño e implementación de las políticas globales de sustentabilidad, a largo plazo.

ARTICULO TERCERO.- A través de la Secretaría General, en virtud de lo dispuesto por el artículo 123 del Reglamento General del Parlamento Andino, y el artículo 6, incisos d) y g) de la Decisión 407 de la CAN –Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores– solicitar a la Secretaría Pro Tempore de dicho Consejo –que ejecuta la política exterior de la CAN– que se considere la propuesta del mecanismo defensorial para las futuras

generaciones, como una «posición común de los países de la subregión andina», a ser presentada a nivel multilateral, en los distintos foros regionales e internacionales en los que se discute sobre derechos humanos, derechos de las infancias, derechos de los pueblos indígenas, sustentabilidad y cambio climático.

ARTÍCULO CUARTO.- Evaluar y establecer –con el asesoramiento de Biosfera - Investigación de Futuros– las coordinaciones, comunicaciones y consultas necesarias con los organismos multilaterales competentes, particularmente con la UNESCO, el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el objetivo de propiciar reflexiones y definir acciones para la creación del mecanismo defensorial para las futuras generaciones –geográficamente representativo y culturalmente plural– dentro del Sistema de Naciones Unidas.

ARTÍCULO QUINTO.- A través de la Secretaría General comunicar oficialmente a la Organización de Estados Americanos (OEA), a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), a la Pontificia Comisión para América Latina, al Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), al Parlamento Europeo, a la Unión Interparlamentaria (IPU, por sus siglas en inglés), a la Comisión de Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente, Política Energética, Investigación, Innovación y Tecnología de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT, por sus siglas en inglés), sobre la iniciativa del Parlamento Andino, a fin de que los distintos foros regionales e internacionales de integración política adhieran a la misma, y se consolide una posición compartida ante el Sistema de Naciones Unidas, de modo tal que el mecanismo defensorial para las futuras generaciones se incorpore en las agendas de discusión pertinentes y se asegure su creación e implementación.

ARTÍCULO SEXTO.- El Parlamento Andino –a través de sus distintos canales de información– difundirá consistentemente sobre las acciones y avances del proceso de incidencia, que busca posicionar los temas relativos a derechos intergeneracionales y futuras generaciones, en la agenda política regional e internacional.

POR LO TANTO:

El Parlamento Andino expide la presente propuesta normativa para orientar la implementación del mecanismo defensorial para las futuras generaciones:

Artículo 1. Definición de mecanismo defensorial [internacional] para las futuras generaciones

- 1.1 Un mecanismo defensorial [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones, como parte del Sistema de Naciones Unidas, busca garantizar que las decisiones actuales se examinen desde la perspectiva de los riesgos y oportunidades que representan en el largo plazo, propiciando una visión intergeneracional.
- 1.2 El mecanismo defensorial [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones forma parte de la Secretaría de Naciones Unidas, y se estructura bajo un enfoque geográficamente balanceado, y *culturalmente plural*, garantizando así el tratamiento equitativo de las necesidades y características intergeneracionales de los países en desarrollo frente a las perspectivas intergeneracionales de los países industrializados.

Artículo 2. Definición de [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones

- 2.1 El [defensor o alto comisionado] es la persona que ejerce la representación del mecanismo defensorial [internacional] para las futuras generaciones.
- 2.2 El [defensor o alto comisionado] representa los mejores intereses y necesidades de las futuras generaciones, y tiene el deber de evaluar y supervisar que los Estados cumplan con sus obligaciones, previstas en el derecho internacional, a fin de salvaguardar la sustentabilidad de la vida en la Tierra, en todas sus formas, bajo los principios de equidad, solidaridad y justicia intergeneracionales, patrimonio común de la humanidad y justicia interespecies.

Artículo 3. Facultades del [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones

- 3.1 Son facultades del [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones:
 - a. Evaluar y supervisar el cumplimiento de las responsabilidades por parte de los Estados que emanan de las obligaciones de los acuerdos multilaterales relativos al ambiente, la biodiversidad, el clima, la desertificación, la educación, la ciencia, la cultura material e inmaterial y los derechos humanos, considerando que el destino de las futuras generaciones depende centralmente de las decisiones y medidas que se adoptan en el presente.
 - b. Evaluar y supervisar que los Estados –bajo el sentido de *responsabilidad universal*– cumplan con adoptar las medidas necesarias para garantizar la utilización razonable de la biosfera, a fin de evitar que la contaminación genere externalidades negativas entre generaciones, poniendo en grave riesgo la salud y la existencia de las futuras generaciones, y que la

translimitación³ de los ecosistemas altere de modo irreversible la capacidad de autoorganización de la Tierra.

- c. Evaluar y supervisar que los Estados, a través de sus políticas de investigación, ciencia y tecnología, no alteren el proceso de perpetuación de la especie humana ni la preservación de otras especies, considerando que las interdependencias e interconexiones de todas las formas de vida son trascendentales para la sustentabilidad del planeta.
- d. Evaluar y supervisar que los Estados, mediante sus políticas de educación, cultura e interculturalidad, y en respeto a los derechos humanos de todos los grupos culturales, propicien el diálogo de cosmovisiones, el mantenimiento del patrimonio cultural material e inmaterial, la transferencia intergeneracional de saberes ancestrales y espirituales de los pueblos indígenas asociados a la concepción de *guardiania de la Tierra* y a un modo de vida sustentable, la salvaguarda del patrimonio cultural vivo, el resguardo de las tierras indígenas, así como el reconocimiento y protección de sus sitios con importante significancia cultural y espiritual, a fin de legar ese *patrimonio común* a las futuras generaciones.
- e. Evaluar y supervisar que los Estados, a través del diseño e implementación de sus políticas públicas y respectivas regulaciones, promuevan la utilización del *patrimonio común de la humanidad*, según lo define el derecho internacional, sin causar impactos que lo afecten irreversiblemente y cuidando preservar el patrimonio biocultural de la Tierra para la posteridad.
- f. Evaluar y supervisar que los Estados, en el marco del derecho internacional y los principios humanitarios, desarrollen acciones para evitar que las futuras generaciones sufran los perjuicios causados por los conflictos armados e implementen políticas educativas para fomentar la paz, la ética, la justicia, la tolerancia, el entendimiento mutuo, la equidad, la solidaridad, la cooperación y el diálogo entre civilizaciones, en beneficio de las actuales generaciones y las futuras.

3.2 El [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones no está facultado para tomar decisiones. Su mandato le otorga el deber de exponer argumentos, presentar alternativas, peticionar soluciones y facilitar decisiones enteradas, frente a las acciones o decisiones que adoptan los Estados, cuando se observa una afectación potencial o real para las generaciones futuras, asumiendo que la libertad de acción de las generaciones presentes se encuentra condicionada por las necesidades de las generaciones futuras.

3.3 El [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones, estando premunido de *ius standi*⁴, tiene facultades para actuar —previa ponderación de una posible ofensa, acción o medida que afecte significativamente los derechos de las futuras generaciones— ante las distintas instancias del Sistema de Naciones Unidas, y comparecer ante la Corte

³ Transgresión de los límites de soportabilidad de los ecosistemas del planeta.

⁴ Derecho de personarse, derecho de acceso ante un órgano jurisdiccional, tribunal o corte.

Internacional de Justicia (CIJ), tribunales o cortes regionales, tribunales o cortes nacionales e instancias administrativas de los Estados, de ser el caso.

- 3.4 El [defensor o alto comisionado] formula un reporte sobre los efectos de las acciones o medidas adoptadas por los Estados, que vulneran o atentan contra los derechos de las futuras generaciones, alcanzando un conjunto de alternativas, posibles soluciones y recomendaciones frente a los hechos que ameritan su evaluación y supervisión.
- 3.5 El [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones promueve la más amplia participación de los distintos actores de la *sociedad internacional* en el diseño e implementación de políticas globales de sustentabilidad que garanticen la equidad, la solidaridad y la justicia intergeneracionales.

Artículo 4. Responsabilidades y obligaciones de los Estados frente a la actuación del [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones

Ante una acción de evaluación y supervisión de parte del defensor [ombudsman o alto comisionado] de las generaciones futuras, los Estados asumen las siguientes responsabilidades:

- 4.1 Los Estados deberán identificar y describir la acción que amerita la evaluación y supervisión del [defensor o alto comisionado] de las futuras generaciones y facilitar el acceso a la información necesaria para el cabal cumplimiento de sus funciones.
- 4.2 Los Estados deberán facilitar al [defensor o alto comisionado] de las futuras generaciones el acceso a reuniones, audiencias, u otros foros relevantes, a fin de que pueda recabar información y desarrollar una adecuada ponderación de los impactos intergeneracionales de las medidas materia de controversia.
- 4.3 Los Estados deberán considerar e implementar las recomendaciones alcanzadas por el [defensor o alto comisionado] en su reporte sobre los efectos previsibles en las futuras generaciones, frente a aquellas acciones o medidas que son materia de evaluación y supervisión.

Artículo 5. Principios observables para la actuación del [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones

El [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones ejerce sus facultades de evaluación y supervisión, tomando la debida consideración de los alcances de los principios de la equidad intergeneracional, que según la doctrina sobre la materia, son:

- a. El principio de conservación de opciones naturales y culturales para cada generación
- b. El principio de conservación de la calidad de los recursos del planeta para cada generación

c. El principio de conservación de acceso al legado de las generaciones pasadas

Artículo 6. Legitimidad de la actuación del [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones

Las evaluaciones y supervisiones del [defensor o alto comisionado] para las futuras generaciones, y su actuación en general, se amparan en los tratados internacionales que generan obligaciones para los Estados, en el marco del derecho internacional y en las disposiciones del artículo 38, inciso 1 del Estatuto de la CIJ⁵.

La presente Decisión fue dada y firmada en la Ciudad de Bogotá D.C., República de Colombia, a los _____ [] días del mes de _____ del año 2016.

Publíquese y notifíquese,

Presidente

Secretario General

⁵ Anexo a la Carta de la ONU.

DOCUMENTO BORRADOR

ÍNDICE DE ECONOMÍA VERDE

PARLAMENTO ANDINO

COMISIÓN TERCERA

“DE SEGURIDAD REGIONAL, DESARROLLO SUSTENTABLE, SEGURIDAD Y
SOBERANÍA ALIMENTARIA”

I. Justificación

El Producto Interno Bruto (PIB) como indicador de bienestar humano tiene limitaciones que son conocidas y han sido documentadas. (Commission of the European Communities, 2009; Pepper, 2009; Stiglitz, 2009; Van Den Bergh, 2009; Fioramonti, 2013). Simon Kuznets, el primer economista que implementó el PIB, advirtió que dicho índice no podría usarse como medida del bienestar humano, ya que este último está determinado por numerosos factores que no son incluidos en el PIB. Factores como: la salud, la educación, la gobernanza, la voz política, las relaciones sociales, la equidad social, la calidad ambiental, el ocio y la espiritualidad (Sen, 1985; Costanza, 2007; Bartelmus, 2009; Moser, 2009).

Algunos de estos factores, como la salud y la educación, pueden correlacionarse con el PIB, pero en otros casos esa relación es muy débil, como el caso del desempeño ambiental. Por ejemplo, según literatura sobre la "curva ambiental de Kuznets", las emisiones de dióxido de carbono podrían impedir el crecimiento del PIB (Dasgupta, 2002, Carson, 2010). A menudo cuando se hacen mejoras en la calidad ambiental interna, es a expensas del medio ambiente en otros países; como cuando las mercancías destinadas al consumo en los países desarrollados se producen en países en desarrollo (Nahman & Antrobus, 2005).

Además, el PIB no explica el agotamiento del capital natural utilizado en la producción de bienes y servicios económicos, así como tampoco los impactos negativos de la actividad económica sobre el bienestar humano y ambiental (Hamilton, 1994; Hamilton, 1998; Hanley, 1999; Arrow, 2003; Harris, 2007). En efecto, dado que el PIB sólo representa las transacciones de mercado, los costos sociales y ambientales (como la delincuencia y la contaminación) tienden a ser considerados como "beneficios" en el cálculo del PIB. Como resultado, la relación entre el PIB y las medidas subjetivas de la "calidad de vida" es cada vez más cuestionada (Diener, 1993, Welsch, 2009, Easterlin, 2010).

Finalmente, el PIB se mide a una escala aparentemente infinita. En ausencia de un umbral máximo específico y de un conjunto más equilibrado de indicadores que gozan de la misma importancia en las discusiones políticas. Razón por la cual, el objetivo de las sociedades modernas se ha convertido en maximizar simplemente el PIB, independientemente de si realmente se mejora el bienestar o no. Por ello, se le da poca atención a las consecuencias sociales y ambientales negativas de las actividades económicas (Nahman, 2016).

II. Definiciones

El Producto Interno Bruto (PIB): El PIB es una medida del valor de mercado de bienes y servicios producidos dentro de una economía en un periodo dado. Por lo tanto, es un indicador razonable del nivel de producción económica en una región o país. Sin embargo, desde su creación en la década de 1930, el PIB ha recibido una cantidad

DOCUMENTO BORRADOR

desproporcionada de atención de los políticos y del público en general, que han llegado a verlo como una medida no sólo de la producción económica, sino del bienestar humano y el progreso social en general (Nahman, 2016).

Economía Verde: La reciente tendencia mundial hacia una "economía verde" ha dado un nuevo impulso a las iniciativas destinadas a "ir más allá del PIB". El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) define una economía verde como aquella que da como resultado 'un mejor bienestar humano y equidad social, al tiempo que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica' (PNUMA, 2011: 16); es decir, una economía «baja en carbono, eficiente en recursos y socialmente inclusiva» (2011: 16). Teniendo en cuenta los múltiples objetivos económicos, sociales y medioambientales de una economía verde y de las limitaciones inherentes al PIB, es necesario un conjunto de indicadores alternativos (o al menos ampliados) para medir los progresos hacia una economía verde (Nahman, 2016).

III. Intentos internacionales

Se han hecho varios intentos a nivel internacional para ajustar el PIB y para desarrollar indicadores que lo complementen o incluso lo reemplacen. Sin embargo, ninguno de estos indicadores, por sí solo, es suficientemente amplio para reflejar los múltiples objetivos de una economía verde. Por ejemplo, el Índice de Bienestar Económico Sostenible, la Medida del Bienestar Económico y el Indicador de Progreso Genuino o Real, todos intentan ajustar el PIB a los costos sociales y ambientales. Pero, a pesar de que hay una mejora en el PIB, estos indicadores siguen dando primacía a los resultados económicos sobre los resultados sociales y ambientales (Nahman, 2016).

También existe el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que intenta incorporar la dimensión social de una manera más integradora, pero se basa en sólo cuatro aspectos relacionados con la esperanza de vida, la educación (dos indicadores) y los ingresos; mientras que la dimensión ambiental se descuida completamente. Otros indicadores, como la Huella Ecológica y el Índice de Desempeño Ambiental (EPI), se centran únicamente en la dimensión ambiental y, por lo tanto, sólo son útiles como complementos de los indicadores sociales y económicos. Finalmente, está el Sistema de Contabilidad Económico-Ambiental (SEEA), que proporciona una metodología rigurosa y estandarizada para integrar las dimensiones económicas y ambientales, pero ignora la dimensión social.

Aunque se han hecho algunos intentos de desarrollar índices más amplios y multidimensionales, estos tienden a desarrollarse dentro de un contexto particular en cada país, como el marco de la Felicidad Nacional Bruta en Bután. Por lo tanto, no son apropiados para comparaciones entre países. Sin embargo, proporcionan lecciones útiles en términos de la necesidad de una metodología potencial para desarrollar marcos de indicadores de bienestar específicos para cada país (Nahman, 2016).

Actualmente, varias iniciativas están en curso para desarrollar conjuntos o marcos de indicadores económicos globales. Entre ellos están: el marco de medición del crecimiento verde de la OCDE (2011); el trabajo del PNUMA (2012) para medir el progreso hacia una economía verde; el marco de evaluación basado en indicadores de la Oficina Europea de Estadística –Eurostat– (2012) para identificar los desafíos específicos de cada país para mejorar el crecimiento sostenible; la asociación mundial de apoyo a la salud de los bancos mundiales, que proporciona apoyo técnico a los países que aplican el SEEA; los indicadores del Green Green Growth Institute (GGGI) para la estrategia y la planificación

DOCUMENTO BORRADOR

del crecimiento verde; y la Plataforma de Conocimiento del Crecimiento Verde, una alianza mundial entre el GGGI, la OCDE, el Banco Mundial y el PNUMA, que está trabajando para un marco común de indicadores de crecimiento verde (Benson & Greenfield, 2012).

Sin embargo, ha habido pocos avances en el desarrollo de un panel de control de la economía verde o índice compuesto que proporcione el mismo nivel de utilidad y simplicidad que ofrece el PIB. Además, las iniciativas existentes se basan en gran medida en las economías desarrolladas y como tal tienden a enfatizar las dimensiones económicas y ambientales de la economía verde, y a descuidar las cuestiones sociales y de desarrollo más amplias de relevancia para muchos países en desarrollo (Nahman, 2016).

IV. Problemas de dichos intentos

El énfasis en los marcos de indicadores de la economía verde tiende a estar en los indicadores de desacoplamiento relativo; es decir, indicadores de menor uso de recursos o impacto ambiental por unidad de PIB (por ejemplo, emisiones de CO₂ por \$ PIB). Los indicadores de desacoplamiento absoluto (impacto reducido de la economía en su conjunto) generalmente faltan en esos marcos. Los indicadores de desacoplamiento relativo, aunque importantes en términos de medición de la intensidad de recursos o emisiones de una economía, pueden ser engañosos; las emisiones totales, por ejemplo, pueden seguir aumentando, siempre y cuando estén incrementando a un ritmo menor que el PIB. Por lo tanto, los indicadores de desacoplamiento relativo no reflejan la urgencia de la necesidad de una transición hacia una economía verde (Steffen, 2015).

Hoy en día es evidente la necesidad de acciones urgentes en temas como el cambio climático, que son de desacoplamiento absoluto, más que relativo. Aunque este tipo de indicadores económicos necesariamente tendrán que ser per cápita para reflejar la diferencia en el tamaño de la población entre los países, también deben estar delimitados en un período de tiempo específico; por ejemplo, las emisiones de CO₂ per cápita al año (Nahman, 2016; 218).

Según la OCDE, los indicadores de una economía verde deben integrarse en un marco conceptual que refleje la naturaleza integrada de una economía verde, al tiempo que «organiza los indicadores de manera útil para los que toman las decisiones y el público» (2011b: 16). Tanto la OCDE (2011) como el PNUMA (2012) han desarrollado marcos para los indicadores de la economía verde. Sin embargo, el marco de la OCDE es silencioso sobre cuestiones de equidad, sostenibilidad, capital social y humano y bienestar humano de manera amplia. El marco del PNUMA, al mismo tiempo que mejora la situación de las reservas de capital específico (por ejemplo, capital natural, humano, social y manufacturado), es más débil en las cuestiones relacionadas con la política y el estado de las reservas de capital específico. Por otra parte, ninguno de los dos marcos representa explícitamente la incorporación de los sistemas económicos y socio-políticos en el medio natural, ni su fundamento en el marco de la gobernanza (Nahman, 2016).

V. ¿Qué debe tener un índice de este tipo?

Como tal, con el fin de ganar tracción con los diseñadores de políticas, las alternativas al PIB deberían idealmente tomar la forma de un "panel" o "índice compuesto" que resume la información compleja de una manera relativamente simple, que puede ser fácilmente

DOCUMENTO BORRADOR

entendido y utilizado tanto por los responsables políticos como por el público en general. Además, los datos y las metodologías subyacentes para el cálculo de los indicadores de los componentes deben ser transparentes y fácilmente disponibles, de manera que quienes deseen interrogarlos u obtener información más detallada sobre componentes específicos puedan hacerlo.

Por último, este índice debería idealmente medirse en una escala fija, es decir, por ejemplo, de 0 a 1 o de 0 a 10. También debe tener énfasis en lograr un equilibrio entre las dimensiones social, económica y ambiental, en lugar de simplemente maximizarse a sí misma. Esto proporcionará directrices claras a los responsables de la formulación de políticas en cuanto a qué áreas deben ser objeto de mejoras. Y permitirá, a su vez, la formulación de políticas que otorguen igual importancia a todos los aspectos del bienestar humano, medioambiental y social, en lugar de concentrarse en maximizar la producción y el consumo de bienes y servicios (Nahman, 2016).

En ese sentido, desarrollar un índice compuesto para medir el progreso general hacia una economía verde, a saber, el Índice de Economía Verde (GEI - Green Economy Index) es necesario. El índice se basa en una serie de indicadores que reflejan los principios y criterios económicos y ecológicos en las dimensiones económica, social y ambiental, de importancia tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

El objetivo del índice es ayudar a comparar el desempeño de un país tanto en el tiempo como en relación con otros países, de una manera sencilla y fácil de usar. Además, el índice se construye de tal manera que permita la desagregación (es decir, para que las puntuaciones de los indicadores individuales sean vistas de forma más sencilla), de tal manera que las áreas de preocupación específicas puedan ser fácilmente identificadas y tratadas, de igual forma que se pueda supervisar el progreso monitoreado con el tiempo.

VI. Principios de la Economía Verde

1. Ser un medio para lograr el desarrollo sostenible.
2. Medir el progreso más allá del PIB usando indicadores apropiados.
3. Respetar las fronteras planetarias, los límites ecológicos y la escasez (desacoplamiento absoluto).
4. Requiere una buena gobernanza (inclusiva, democrática, participativa, explicable, transparente y estable) y utiliza criterios ambientales, sociales y económicos integrados a la toma de decisiones.
5. Internalizar las externalidades; estimular la inversión verde y la innovación; e incentivar el comportamiento y los estilos de vida sostenibles.
6. Invertir en el proceso de convertir la actividad económica y la infraestructura en amigables con el medio ambiente.
7. Ser eficiente en cuanto a recursos y energía.
8. Promover una economía baja en carbono, baja en emisiones y que no deje residuos.
9. Proteger a la biodiversidad y a los ecosistemas.
10. Ofrecer acceso a servicios esenciales, bienestar, medios de vida, protección social y reducción de la pobreza.
11. Debe crear trabajo decente y empleos verdes.
12. Debe ser una economía equitativa y justa, entre generaciones y dentro de los países.

VII. Referencias Bibliográficas

DOCUMENTO BORRADOR

- Arrow, KJ, Dasgupta, P & Maler, KG. (2003). *Evaluating projects and assessing sustainable development in imperfect economies*. Environmental and Resource Economics 26, 647–85.
- Bartelmus, P. (2009). *The cost of natural capital consumption: Accounting for a sustainable world economy*. Ecological Economics 68, 1850–7.
- Benson, E & Greenfield, O. (2012). *Surveying the 'green economy' and 'green growth' landscape*. Draft for consultation. Green Economy Coalition.
- Carson, RT. (2010). *The environmental Kuznets curve: Seeking empirical regularity and theoretical structure*. Review of Environmental Economics and Policy 4, 3–23.
- Commission of the European Communities. (2009). *GDP and beyond: Measuring progress in a changing world*. Commission of the European Communities, Brussels.
- Costanza, R, Fisher, B, Ali, S, Beer, C, Bond, L, Boumans, R, Danigelis, NL, Dickinson, J, Elliott, C, Farley, J, Gayer, DE, Glenn, LM, Hudspeth, T, Mahoney, D, Mccahill, D, McIntosh, B, Reed, B, Rizzo, DM, Simpatico, T & Snapp, R. (2007). *Quality of life: An approach integrating opportunities, human needs, and subjective well-being*. Ecological Economics 61, 267–76.
- Dasgupta, S, Laplante, B, Wang, H and Wheeler, D. (2002). *Confronting the environmental Kuznets curve*. Journal of Economic Perspectives 16(1), 147–68.
- Diener, E. (1993). *Assessing subjective well-being: Progress and opportunities*. Social Indicators Research 31, 103–57.
- Easterlin, RA, Angelscu Mcvey, L, Switek, M, Sawangfa, O & Smith Zweig, J. (2010). *The happiness income paradox revisited*. Proceedings of the National Academy of Sciences 107, 22463–8.
- Eurostat. (2012). *iGrowGreen: Setting up an indicator-based assessment framework to identify country-specific challenges to promote greener growth*. Draft. European Commission, Brussels.
- Fioramonti, L. (2013). *Gross domestic problem*. Zed Books Ltd, London.
- Hamilton, C. (1998). *Measuring changes in economic welfare: The genuine progress indicator for Australia*. In Eckersley, R (Eds.), *Measuring progress: Is life getting better?* CSIRO Publishing, Clayton.
- Hamilton, K. (1994). *Green adjustments to GDP*. Resources Policy 20, 155–68.
- Hanley, N, Moffatt, I, Faichney, R & Wilson, M. (1999). *Measuring sustainability: A time series of alternative indicators for Scotland*. Ecological Economics 28, 55–73.
- Harris, M. (2007). *Towards genuine progress on the genuine progress indicator*. University of Sydney, Sydney.
- Moser, G. (2009). *Quality of life and sustainability: Toward person–environment congruity*. Journal of Environmental Psychology 29, 351–57.
- Nahman, A & Mahumani, B & Lange, W. (2016). *Beyond GDP: Towards a Green Economy Index*. Development Southern Africa. 33:2, 215-233, DOI: 10.1080/0376835X.2015.1120649.
- Nahman, A & Antrobus, G. (2005). *Trade and the environmental Kuznets curve: Is Southern Africa a pollution haven?* South African Journal of Economics 73(4), 803–14.
- OCDE – OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). (2011). *Towards green growth: Monitoring progress*. OECD indicators. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Pepper, M, Jackson, T & Uzzell, D. (2009). *An examination of the values that motivate socially conscious and frugal consumer behaviours*. International Journal of Consumer Studies 33, 126–36.
- PNUMA - UNEP (United Nations Environment Program). (2012). *Green economy indicators: Briefing paper*. United Nations Environment Program, Geneva.

DOCUMENTO BORRADOR

- PNUMA - UNEP (United Nations Environment Program). (2011). *Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication*. United Nations Environment Program, Geneva.
- Sen, AK. (1985). *Commodities and capabilities*. North Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Steffen, W, Richardson, K, Rockström, J, Cornell, SE, Fetzer, I, Bennett, EM, Biggs, R, Carpenter, SR, de Vries, W, de Wit, CA, Folke, C, Gerten, D, Heinke, J, Mace, GM, Persson, LM, Ramanathan, V, Reyers, B and Sörlin, S. (2015). *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*. *Science* 347(6223), 736–47.
- Stiglitz, JE, Sen, A & Fitoussi, J-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Van Den Bergh, JCJM. (2009). *The GDP paradox*. *Journal of Economic Psychology* 30, 117–35.
- Welsch, H. (2009). *Implications of happiness research for environmental economics*. *Ecological Economics* 68, 2735–42.



Los riesgos de desastres naturales: iniciativas para su gestión a nivel de la comunidad internacional y en la Comunidad Andina de Naciones

Serie Informes Nº 09-16 C, 17/05/2016

Resumen

Este Informe será entregado para apoyar la participación de la delegación parlamentaria del Congreso Nacional de Chile en las sesiones del mes de abril del XLIX Período Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, que se celebrarán en Bogotá (Colombia) los días 24 a 26 de abril de 2017. En particular, presenta antecedentes en relación al tema “Proyecto de Marco Normativo Andino para la Gestión de Riesgos de Desastres”, surgido de las deliberaciones llevadas a cabo en las sesiones de mayo, agosto y noviembre de 2016, el cual será debatido, y votado, como primer punto de la agenda de la Sesión Plenaria del PARLANDINO.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. Desastres naturales: tipos, impactos y distribución geográfica.....	3
3. Los desastres naturales y sus causas.....	7
4. La comunidad internacional y la gestión de los riesgos de desastres....	9
4.1. El primer plan de acción universal: Marco de Acción de Hyogo.....	9
4.2. Construir resiliencia: propósito central del Marco de Acción de Sendai...	11
5. La prevención de desastres en la Comunidad Andina.....	13

1. Antecedentes generales

Bajo la denominación de desastres o catástrofes naturales se agrupa toda una amplia gama de fenómenos geológicos y climáticos extremos que causan enormes pérdidas tanto en vidas humanas, como en costos económicos, sociales y ambientales. En años recientes, existe una evidencia creciente que este tipo de desastres de origen natural se está repitiendo con una frecuencia e intensidad inusitadas, significando una amenaza de gran magnitud para la seguridad humana. Otro tanto ocurre con la convicción que esta problemática tiene una estrecha interrelación con la protección medioambiental y, en especial, con la necesidad de actuar globalmente en la reducción del cambio climático y la inmediata adaptación a sus efectos ya inevitables.

Se estima que los desastres naturales han provocado, en promedio, 50 mil muertes anuales desde comienzos del siglo XX, obedeciendo un treinta por ciento de ellas a eventos sísmicos.¹ A modo de ejemplo, en el año 2010 se produjeron unas 950 catástrofes naturales o por la acción humana, cifra muy superior a la media en los últimos 30 años, dejando cuatro veces más víctimas que la media desde 1980 -295.000 muertos- y costos económicos también bastante más elevados.² En los años 2013 y 2014, según las estimaciones de la compañía de reaseguros Swiss Re, las pérdidas económicas totales generadas por desastres naturales o de origen humano fueron menores que el promedio global anual de la última década. Si bien la cifra de eventos catastróficos de origen natural fue la más alta registrada en un sólo año (189 desastres naturales), el número de muertos fue el más bajo que se ha registrado durante un año (algo más de 12.700 personas). Ello podría obedecer, sostiene el informe, a mejoras en los sistemas de alerta temprana y de preparación para las emergencias.³

2. Desastres naturales: tipos, impactos y distribución geográfica⁴

Los desastres impactan negativamente sobre las condiciones de vida de la población y en el desempeño económico de los países o regiones en que ocurren,

1 AFP, "Desastres naturales causaron 50.000 muertos al año desde 1900", *La Tercera*, martes 19 de abril de 2016, disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/tendencias/2016/04/659-677174-9-desastres-naturales-causaron-50000-muertos-al-ano-desde-1900.shtml> [acc. 17/05/16].

2 Según un informe de la empresa reaseguradora Munich Re, ver: AFP, "Las catástrofes naturales en 2010 dejan 295.000 muertos y daños millonarios", *EL MUNDO* (España), lunes 03/01/2011, actualizado a las 15:02 hrs., disponible en línea: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/01/03/internacional/1294063320.html> [acc. 21/02/11].

3 SWISS RE, *Natural catastrophes and man-made disasters in 2014: convective and winter storms generate most losses*, Sigma N° 2/2015, p. 1, disponible en: http://media.swissre.com/documents/sigma2_2015_en_final.pdf [acc. 16/05/16].

4 Este acápite está basado en Vega País, Julio, *Responsabilidad legislativa frente a los desastres naturales*, Serie Minutas N° 81-13, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago de Chile, 12-07-2013, pp. 1-4.

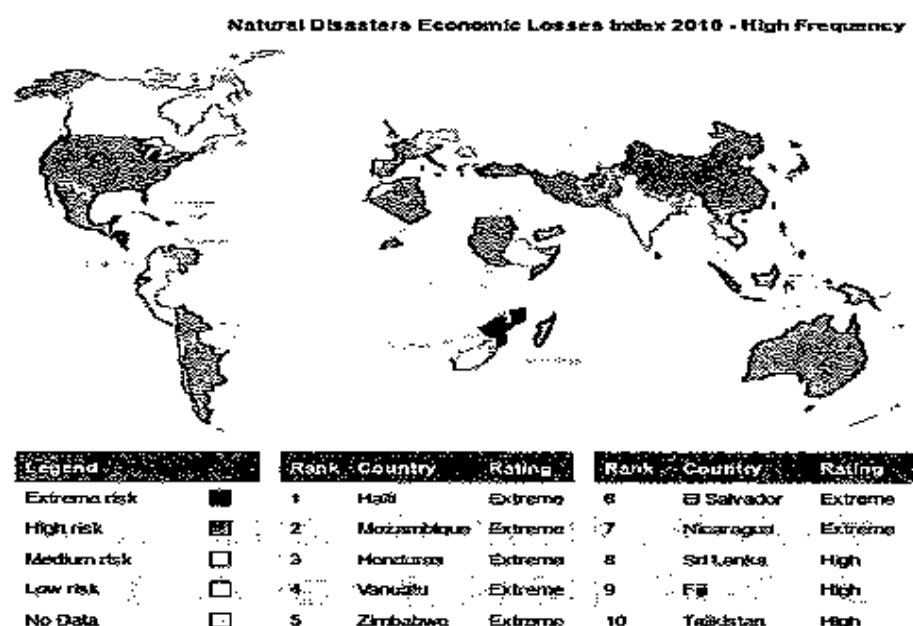
además de perjudicar el acervo patrimonial y los servicios ambientales. Las secuelas de los desastres se prolongan más allá del corto plazo y, en ocasiones, provocan cambios irreversibles tanto en las estructuras económicas y sociales como en el medio ambiente.

En los países desarrollados, los desastres afectan gravemente las considerables existencias de capital acumulado, en tanto que las pérdidas de vidas humanas son limitadas debido, entre otros factores, a la disponibilidad de sistemas eficaces de alerta temprana y evacuación, así como a una mejor planificación del desarrollo urbano y a la aplicación de estándares y códigos de construcción más estrictos.

En los países en desarrollo, en cambio, el número de muertes suele ser elevado debido a su mayor vulnerabilidad, algunos de cuyos componentes son la ocupación desordenada del territorio, y la ausencia o ineficacia de los sistemas de pronóstico y evacuación. Si bien en estos casos las pérdidas de capital son menores en términos absolutos comparadas con las de los países desarrollados, su peso relativo y su impacto económico general suelen ser muy significativos, e incluso afectan su sustentabilidad.

En ese sentido, un informe de la consultora de riesgo global Maplecroft ilustra el impacto económico de los desastres naturales acaecidos entre 1980 y 2010 a nivel mundial. Según su Índice de Pérdidas Económicas Causadas por Daños Naturales (NDELI), cuatro países americanos (Haití, Honduras, El Salvador y Nicaragua) que se hallan entre los más pobres del mundo, se ubican entre los diez países más vulnerables del mundo en materia de desastres.

Figura 1. Índice de pérdidas económicas por países



Fuente: Maplecroft⁵

Aunque es un hecho que los desastres naturales se reparten “equitativamente” entre las diferentes regiones del planeta, los países de las Américas reciben una importante cuota de éstos. Así, todos los países que rodean el Golfo de México, ya se trate de América del Norte, Central, o Sur, y del Caribe, reciben los embates de los más violentos huracanes. Por otra parte, en algunos países las inundaciones generan importantes catástrofes, anegando importantes zonas urbanas o afectando la producción y la vida en áreas rurales de llanura o valles.

En términos generales, la región de América Latina y el Caribe está entre las más vulnerables en materia de desastres naturales, por sus características geográficas, climáticas y geológicas, como también debido a patrones inadecuados de desarrollo y uso del territorio. Durante mucho tiempo se ha ubicado como la segunda región de mayor ocurrencia de eventos catastróficos, sólo por detrás de Asia y el Pacífico. En ese contexto se halla inserta la subregión andina, particularmente propensa a eventos de tipo geológico como sismos y actividad volcánica por estar asentada sobre tres placas tectónicas activas y ubicarse dentro del “anillo de fuego” del Pacífico. Asimismo, experimenta eventos extremos de tipo hidrometeorológico, en especial por el impacto recurrente de los fenómenos de El Niño y La Niña.⁶

5 Verisk Maplecroft, Italy, Japan, China, USA, Spain and France rated “high risk”, 2010, disponible en: https://www.maplecroft.com/about/news/economic_losses.html [acc. 16/05/16].

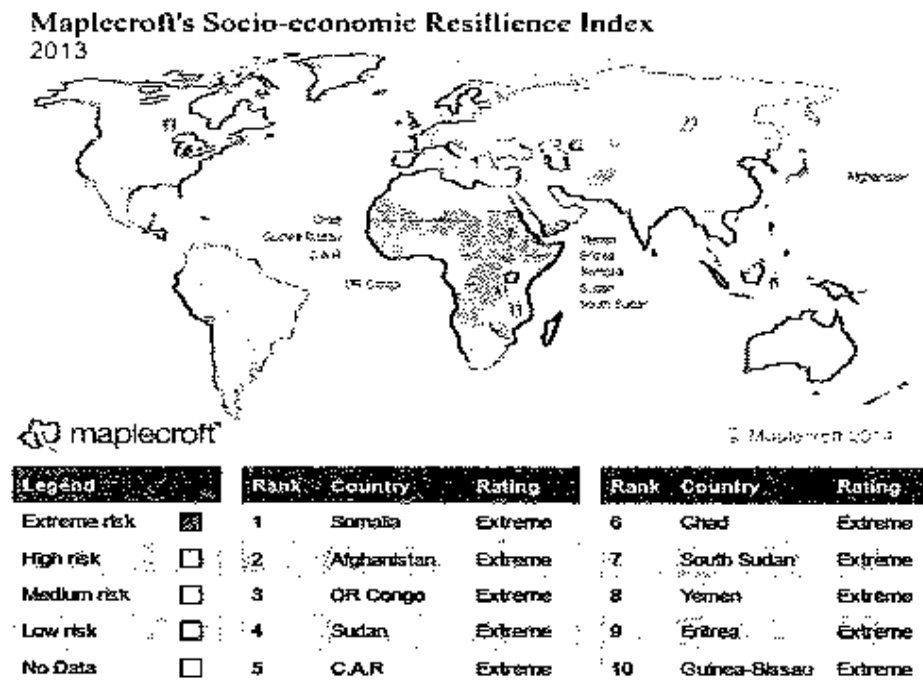
6 Tal como se expresa sintéticamente en CAN, *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de*

En relación a nuestro país, Chile ocupa un territorio con una alta ocurrencia de catástrofes naturales de origen sísmico y/o volcánico, siendo sacudido por tres de los diez terremotos de mayor intensidad registrados en toda la historia a nivel mundial. A diferencia de otros países de América Latina, la ocurrencia de inundaciones, que no sean resultado de los fenómenos anteriores, tiene efectos localmente limitados: localidades aisladas temporalmente, aluviones, deslizamientos de terrenos son frecuentes pero de impacto relativo. Por el contrario las erupciones volcánicas, los sismos y tsunamis son de gran intensidad y frecuentes, y suelen además traer aparejadas salidas de ríos, corrimiento de tierras, ruptura de puentes, infraestructuras y comunicaciones en general, suspensión de servicios básicos, y, naturalmente muerte de personas y daños en sus propiedades y bienes.

Por otra parte, los desastres naturales ocurren en todo el planeta, pero en algunos países provocan más daños que en otros. Así lo reflejan diversos informes sobre el impacto de las catástrofes causadas por la naturaleza y el ser humano. Los más pobres se llevan a menudo la peor parte, pero algunos países desarrollados, sufren diversos condicionantes que los colocan en una situación de riesgo alto. Hay que tener en cuenta, adicionalmente, que los grupos de población más pobres y vulnerables suelen ser quienes se ven mayormente afectados por las catástrofes en todos los países. Asimismo, las economías de mercados emergentes enfrentan riesgos significativos si no logran avanzar de manera consistente en la creación de resiliencia socio-económica ante los impactos potenciales de desastres naturales, lo que ilustra el Índice de Resiliencia Socio-Económica elaborado en 2013 por la consultora Maplecroft.

Desastres. Decisión número 713 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores , Secretaría General de la Comunidad Andina , Lima (Perú), Septiembre 2009, pp. 12-13, disponible en: http://www.preventionweb.net/files/12324_estrategiaandina.pdf [acc. 17/05/16].

Figura 2. Índice de resiliencia socio-económica por países



Fuente: Maplecroft.⁷

De acuerdo a esta evaluación de Maplecroft, los países de la Comunidad Andina de Naciones están identificados como de "alto riesgo", es decir, carecen de niveles significativos de resiliencia ante grandes eventos climáticos y sísmicos, con la excepción de Colombia que es identificado como de "riesgo medio". Chile, por su parte, es caracterizado como de "riesgo bajo", lo que posiblemente valore la preparación del país en cuanto a normas de construcción antisísmicas que han respondido adecuadamente ante importantes sismos sufridos en los últimos años.

3. Los desastres naturales y sus causas ⁸

En relación a las causas que originan los desastres de origen natural se deben tener presentes las siguientes consideraciones:

a) *Los fenómenos naturales son impredecibles y diversos.* Este tipo de desastres son producto del impacto negativo de una serie de fenómenos naturales que superan cierto límite de "normalidad", y cuyo desencadenamiento

⁷ Verisk Maplecroft, Maplecroft's Natural Hazards Risk Atlas 2013, 2013, disponible en: https://maplecroft.com/about/news/nha_2013.html [acc. 16/05/16].

⁸ Este acápite reproduce las consideraciones de Vega País, Julio, *Gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*, Serie Minutas N° 90-13, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago de Chile, 21-08-2013, pp. 5-7.

no es completamente previsible. Si es posible estimar la mayor o menor probabilidad de ocurrencia de ciertos tipos de fenómenos naturales en ciertos lugares, lo que permite adoptar medidas para mitigar o gestionar su impacto.

En particular, los países de América podemos esperar una intensificación de los fenómenos climáticos extremos en el curso de las próximas décadas. Graves sequías, lluvias torrenciales, tormentas tropicales y huracanes severos son duros golpes causados, muy probablemente, por el cambio climático y han aumentado e intensificado durante la última década.⁹

b) *Son ocasionados por procesos naturales "propios de nuestra era", pero también por acciones u omisiones humanas.* Sin desconocer causas naturales y fenómenos cambiantes propios de la "vida" de nuestro planeta, como ciclos solares, u otros, el progresivo incremento de los desastres naturales en frecuencia e intensidad pueden atribuirse, en gran medida, a acciones u omisiones humanas. Por otra parte, la gravedad de las consecuencias de estos es el resultado también de políticas, acciones y modelos de desarrollo humanos, que han alterado de manera dramática el medio ambiente.

Entre estos se pueden señalar la explotación excesiva de recursos naturales como suelo y bosques, dando lugar a la deforestación, o la contaminación del aire. Pero destaca, especialmente, el fenómeno del cambio climático cuyo origen antropogénico ha sido establecido con una muy alta probabilidad (95%) en el 5º Informe de Evaluación de Panel Internacional de expertos sobre Cambio Climático (IPCC) presentado en septiembre de 2013.¹⁰

Por su parte, si bien existe debate científico al respecto, algunos estudios han asociado la intensificación de los fenómenos climáticos extremos que se ha dado en la última década con los efectos provocados por el cambio climático y, en consecuencia, con las actividades humanas que lo han generado. En este sentido, un estudio publicado en la revista *Nature Climate Change*, concluyó que

"es incluso muy probable que varios de estos fenómenos extremos sin precedentes [canículas o altas temperaturas; lluvias intensas; huracanes, en menor medida] ocurridos durante la última década no hubieran tenido lugar sin un calentamiento global de origen antrópico".¹¹

9 Garric, Audry, "Les événements climatiques extrêmes, nouvelle réalité", *Le Monde* (Francia), martes 27 marzo de 2012, disponible en: <http://ecologie.blog.lemonde.fr/2012/03/27/les-evenements-climatiques-extrêmes-nouvelle-realité/> [acc. 19/05/14].

10 Ratifica el consenso científico ya establecido en el 4º Informe de febrero de 2006. Ver: , "Informe ONU: cambio climático es inequívoco y la principal causa es la acción humana", *La Tercera* (edición online), 28-09-2013, 09:35 horas, disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/tendencias/2013/09/659-544522-9-informe-onu-cambio-climatico-es-inequivoco-y-la-principal-causa-es-la-accion.shtml> [acc. 19/05/14].

11 Los investigadores Dim Coumou y Stefan Ramstorf, del Instituto del Clima de Potsdam (Alemania) analizaron los fenómenos acaecidos en los primeros años de este siglo contra los registros históricos, y comparándolos con series de estadísticas más amplias basadas en modelos matemáticos. Ver: LADYVERD, *Fenómenos climáticos extremos: el hombre responsable*, LadyVerd.com, 11 de junio de 2012, disponible en: <http://www.ladyverd.es/fenomenos->

c) *Estudios involucran a acciones humanas como las causas de mayor impacto para la ocurrencia de los desastres.* Además del fenómeno del Cambio Climático, como causa fundamental del aumento de las catástrofes, la falta de políticas que incorporen criterios de Ordenamiento Territorial para la planificación y programación del desarrollo económico regional y local, así como políticas erradas de urbanización, aumentan y agravan los impactos tanto en las personas y sus bienes como en las infraestructuras e instalaciones productivas públicas y privadas.

El impacto negativo de un desastre, sea este de origen natural o provocado por la acción u omisión humanas, se puede amplificar si los asentamientos humanos se hallan instalados en zonas de alto riesgo. También afecta la acción del hombre si ha degradado los terrenos (causa importante de aludes), se han incrementado los riesgos por falta de previsión (la concentración de basura que puede alimentar un incendio, como sucedió recientemente en las quebradas de Valparaíso), o no se han adoptado las medidas de seguridad acordes con la vulnerabilidad previsible de la zona.

4. La comunidad internacional y la gestión de los riesgos de desastres

Por todo lo antedicho, esta materia ha sido objeto de una preocupación creciente por parte de la comunidad internacional, lo que se tradujo en la proclamación, por parte de las Naciones Unidas, de la Década Internacional para de los Desastres Naturales (1990-2000).

Al concluir esa decenio, los Estados miembros de las Naciones Unidas establecieron la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/ISDR) como un marco estratégico para guiar y coordinar los esfuerzos de un amplio conjunto de actores, públicos y privados, en pos de lograr una reducción sustantiva de las pérdidas generadas por las catástrofes.¹² A su vez, la EIRD, cuyo secretariado corre por cuenta de las Naciones Unidas, es el punto focal para la implementación de los marcos de acción sucesivamente adoptados por la comunidad internacional.

4.1. El primer plan de acción universal: Marco de Acción de Hyogo

El primer plan estratégico universal fue el *Marco de Acción de Hyogo (MAH)*, un plan de acción a diez años adoptado en 2005 por 168 gobiernos cuyo propósito era lograr una reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por las catástrofes naturales a las personas y sus medios de subsistencia, así como a

climáticos extremos-el-hombre-responsable/ [acc. 19/05/14].

12 EIRD/ISDR, "About ISDR. Mission and Objectives", *Sitio Institucional de for Disaster Reduction*, disponible en línea: http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-mission-objectives-eng.htm [acc. 21/02/11].

las comunidades y los países. De acuerdo con dicho plan de acción, se establecieron tres objetivos estratégicos y cinco prioridades de acción¹³, a saber:

a) Objetivos estratégicos:

- la integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas y la planificación del desarrollo sostenible;
- el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas;
- la incorporación sistemática de los enfoques de la reducción del riesgo en la implementación de programas de preparación, atención y recuperación de emergencias.

b) Prioridades de Acción:

1. Garantizar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación;
2. Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y mejorar las alertas tempranas;
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel;
4. Reducir los factores de riesgos subyacentes;
5. Fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

En marzo de 2015, en el marco de la 3ª Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Reducción de Riesgo de Desastres, que se desarrolló en la ciudad de Sendai (Japón), se realizó una valoración positiva del aporte del Marco de Acción de Hyogo para sensibilizar a las autoridades y la opinión pública sobre esta materia, como también para centrar e impulsar ciertas medidas de acción por parte de actores públicos y privados en todo el mundo.¹⁴ Al mismo tiempo, sin embargo, constataron que durante la década de vigencia de dicho instrumento los desastres se han incrementado generando altos costos económicos y humanos.

Esa realidad ya era advertida, en la previa de la Conferencia, por distintos

13 EIRD/ISDR, *Resumen del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo)*, disponible en línea: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/summary-HFP-2005-2015-spanish.pdf> [acc. 21/02/11].

14 AGNU, "Anexo II. Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030", en: AGNU, *Resolución 69/283. Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Desastres 2015-2030*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco de su sexagésimo noveno período de sesiones, 3 de junio de 2015, A/RES/69/283, P. 3.

estudios científicos.¹⁵ En ese sentido, han identificado preocupantes patrones de agravamiento del riesgo de desastres, especialmente de los vinculados con el cambio climático, pero también de otros, debido a acelerados procesos de urbanización, inapropiada planificación territorial, inadecuados usos del suelo y los recursos naturales, así como a un aumento de la exposición ante esas amenazas.¹⁶ Ello ha obligado a Estados, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y comunidad en general a reformular sus posiciones, medidas de acción, y marco de gestión de la gobernanza en materia del riesgo de desastres.

En ese sentido, el Marco de Acción de Sendai, construyendo sobre las lecciones aprendidas con el marco de Hyogo, apuesta por un enfoque preventivo del riesgo de desastres más amplio, que contemple múltiples amenazas, tenga carácter multisectorial, y esté más centrado en las personas. Además, los Estados participantes en la Conferencia compartieron la perspectiva de que “la reducción del riesgo de desastres es una inversión rentable en la prevención de pérdidas futuras”, y que “una gestión eficaz del riesgo de desastres contribuye al desarrollo sostenible”.¹⁷ En este último aspecto, fueron enfáticos en sostener la necesidad de coherencia sistémica entre las iniciativas que las Naciones Unidas lideraron durante 2015, a saber, el acuerdo en materia de cambio climático (que se alcanzó en diciembre en París), y la Agenda de desarrollo sostenible (que se adoptó en septiembre) que estableció los objetivos de desarrollo sostenible para el periodo 2015-2030.

4.2. Construir resiliencia: propósito central del Marco de Acción de Sendai

En términos operativos, el Marco de Acción de Sendai definió siete metas mundiales que servirán para apoyar la evaluación de los avances hacia los logros buscados hacia 2030, y que serán la base para preparar los indicadores pertinentes. Dichas metas son:

1. Reducir sustancialmente la mortalidad mundial producida por los desastres;
2. Reducir sustancialmente el número de la población afectada a nivel mundial;
3. Reducir las pérdidas económicas a causa de los desastres en relación con el

15 A este respecto, se siguen las consideraciones que entrega Vásquez, David, *Reducción de riesgos de desastres: SENDAI 2015*, Serie Minutas N° 77-15, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago de Chile, 24-08-2015, pp. 1-2.

16 Rey Marcos, Francisco, *En marcha hacia Sendai 2015. Reducción de riesgo de desastres (RRD) en el escenario internacional*. Primera parte, en: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, disponible en: http://www.ieceh.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2632:en-marcha-hacia-sendai-2015-reduccion-de-riesgo-de-desastres-rrd-en-el-escenario-internacional-primera-parte&catid=15:articulos&Itemid=9 [acc. 24/08/15].

17 AGNU, “Anexo II. Marco de Sendai...”, *op. cit.*, pp. 3-5.

Producto Interior Bruto mundial;

4. Reducir sustancialmente el daño a infraestructuras críticas y las interrupciones de los servicios básicos, como la salud y la educación, incluso desarrollando su resiliencia;
5. Aumentar sustancialmente el número de países que cuenten con estrategias a nivel local y nacional de reducción del riesgo de desastres;
6. Mejorar considerablemente la cooperación internacional con los países en desarrollo, de forma de proveer un apoyo adecuado que complemente las medidas nacionales para implementar este Marco de Acción;
7. Aumentar sustancialmente la disponibilidad de sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples, y de la información y evaluaciones del riesgo de desastres transmitidas a las personas.

El gran objetivo de este Marco de Acción es construir resiliencia en los países, en las comunidades locales, y con el apoyo de la comunidad internacional. Por resiliencia, se entiende “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”.¹⁸ Para ello, se pone énfasis en que la reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad, el empoderamiento y participación de todos los actores, y la coordinación entre todos ellos, y entre los distintos niveles de acción pública.

De manera particular, existe un consenso respecto a la necesidad de empoderar a las autoridades locales, como también a las comunidades, para reducir el riesgo de desastres. De hecho, hay experiencias de gobiernos locales que han demostrado una importante capacidad de respuesta ante los desastres, sobre todo en la fase de evacuación y prevención de daños. Sin embargo, es evidente que el empoderamiento requiere mayores recursos, pero también autonomía y responsabilidad en la toma de decisiones en la escala local, como se establece entre los principios rectores del Marco de Acción.¹⁹

Otro aspecto relevante del Marco de Acción tiene que ver con la fase de rehabilitación y reconstrucción después de los desastres. A este respecto, la visión de un futuro resiliente se asocia a la mejora de la capacidad de recuperación en el entorno construido. Para ello, debieran tomarse en consideración los estándares para las infraestructuras adaptados a las necesidades de prevenir los riesgos eventuales propios de cada realidad. En palabras del propio Marco de Sendai, se debe aplicar el principio de “reconstruir

¹⁸ *Ibíd.*, Nota al pie 3, p. 3.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 8.

mejor”, para prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo eventual.²⁰

Por último, el Marco de Acción 2015-2030 define cuatro esferas prioritarias para las acciones en materia de reducción de riesgos. Esas “prioridades de acción”, que el documento desarrolla en una decena de páginas, se sintetizan de la siguiente forma:

1. Comprender el riesgo de desastres;
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo;
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia;
4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

5. La prevención de desastres en la Comunidad Andina

En la Subregión Andina, las condiciones geográficas y climáticas, sumadas a los usos humanos del territorio, generan retos significativos en materia de riesgos de desastres y su gestión. Los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) están expuestos a eventos derivados de fenómenos como El Niño y La Niña, que fueron el disparador inicial de la atención institucional al tema de desastres, como también a fenómenos de origen geológico como ha recordado recientemente el trágico terremoto sufrido por Ecuador, el más fuerte en casi siete décadas en ese país.²¹

En vista de ello, y a la luz de los esfuerzos de la comunidad internacional, los países miembros de la CAN consideraron desde fines del siglo pasado la necesidad de incorporar la gestión de riesgos de desastres en la agenda de políticas y acciones de la integración andina. De hecho, la prevención de desastres ha sido un aspecto destacado dentro de la Agenda Ambiental Andina, que se rige por la Resolución 713, si bien se constata que pierde énfasis como una línea de acción específica en la Agenda Ambiental Andina de 2012-2016.²² En el desarrollo de una perspectiva andina sobre gestión de riesgos de desastres se pueden identificar varios hitos²³ agrupados en distintos momentos o dimensiones, a saber:

²⁰ *Ibíd.*, p. 9.

²¹ EITB, *Ecuador, ante ‘la mayor tragedia de los últimos 67 años’*, 18/04/2016, disponible en: <http://www.eitb.eus/es/noticias/internacional/detalle/3994276/terremoto-ecuador-es-mayor-tragedia-ultimos-67-anos/> [acc. 17/05/16].

²² Al respecto, ver la información en el sitio institucional de la Comunidad Andina, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=127&tipo=TE&title=medio-ambiente> [acc. 17/05/16].

²³ Para hacer esa agrupación, tomamos como referencia los hitos expuestos en CAN, *Estrategia Andina...*, *op. cit.*, pp. 7-11.

a) *Impulso*: el asunto fue promovido inicialmente, a raíz de los impactos de El Niño, por el Consejo Presidencial Andino en 1998, solicitando a la Corporación Andina de Fomento (CAF) un estudio. Se trató de evaluar esos impactos en los dos años precedentes y analizar cuál era la institucionalidad andina en materia de prevención de desastres. A partir de 2000, se desarrolló el Programa Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos (PREANDINO) como instrumento con el cual la CAF apoyaba a los países en este ámbito, a instancias del Consejo Presidencial Andino.

b) *Institucionalización*: La estructuración a nivel comunitario de instituciones y estrategias de prevención de desastres fue encabezada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE). En julio de 2002, mediante la Decisión 529, estableció el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) que reunió distintas entidades relacionadas con la materia, y se orientó a elaborar una estrategia a largo plazo para promover la gestión de riesgos de desastres "bajo una perspectiva de apoyo al desarrollo sostenible". Dos años después, el CAMRE aprobó la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD), tras un proceso de elaboración en que participaron funcionarios, entidades, y organizaciones comunitarias de los países miembros, a través de la Decisión 591. Finalmente, en 2009 adoptó la Decisión 713, que armonizó la Estrategia Andina con el Marco de Acción de Hyogo aprobado años antes a nivel mundial -incluido los cuatro miembros de la CAN-, tras un proceso de debate liderado por el CAPRADE que se inició en 2007.

c) *Implementación*: En 2005, el CAPRADE decidió implementar la Estrategia a través de la ejecución de un plan a cinco años, el Plan Estratégico Andino para la Prevención y Atención de Desastres (PEPAD); un año después, creó el Sistema de Monitoreo Orientado a Impactos (SMOI), para dar seguimiento a los avances en el logro de los objetivos del Plan. A su vez, en 2003 el CAMRE aprobó por la Decisión 555 el Proyecto "Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina" (PREDECAN), cofinanciado por la Comisión Europea y los países de la CAN que se ejecutó en el período 2005-2009. Este Proyecto se orientó a mejorar los servicios en el área de gestión del riesgo, y se plasmó en fortalecer las políticas nacionales y andinas en la materia, crear el sistema de información andino para prevención y atención de desastres, y fortalecer las capacidades locales de gestión, entre otras.²⁴ Por último, el desarrollo de la componente ambiental de la EAPAD fue incorporada como una línea de acción dentro del eje temático "cambio climático" de la Agenda Ambiental Andina 2006-2010 que adoptó el Consejo Andino de Ministros de

24 EIRD, "Proyecto PREDECAN: Apoyo a la prevención de desastres en la comunidad andina", *Revista EIRD Informa*, 2009, disponible en: http://www.eird.org/esp/revista/no_16_2009/art24.html [acc. 17/05/16].

Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.²⁵

El documento central de la perspectiva andina sobre prevención de desastres es la *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres*, adoptada por el CAMRE en julio de 2004. Se entiende como "un conjunto de políticas y orientaciones destinadas a lograr la reducción del riesgo y la oportuna respuesta ante los desastres en la Subregión Andina".²⁶ Por la Decisión 713 de 2009 fue armonizado con las prioridades del Marco de Acción de Hyogo, y se estructuró en torno a cinco ejes temáticos que, a su vez, se componen de programas y subprogramas, y están asociadas a líneas estratégicas sectoriales comunes. Esos ejes temáticos, estrechamente relacionados, son²⁷:

1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales a todo nivel (andino, nacional y local)
2. Fomento de la investigación y el conocimiento para identificar, monitorear y evaluar los riesgos de desastre, y mejorar la alerta temprana
3. Promoción de la educación, la comunicación y la participación para construir una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel
4. Reducción de los factores de riesgo subyacentes
5. Fortalecimiento de sistemas y mecanismos de preparación, atención y de asistencia mutua en caso de desastre, en todos los niveles

A la vista de estos antecedentes, buena parte de los cuales se entregan en el sitio institucional de la Comunidad Andina, los avances realizados hasta finales de la pasada década no han tenido mayor continuidad. En ese mismo sentido, resulta un dato indiciario que la actual Agenda Ambiental Andina (2012-2016) no haya recogido la temática de prevención de desastres al menos en iguales términos que la programación del período inmediatamente anterior (2006-2010). En efecto, para el período 2012-2016 sólo se contempla una línea de acción acotada a "propiciar las sinergias entre la Gestión del Riesgo de Desastres Hidrometeorológicos y la adaptación al Cambio Climático"²⁸, quedando por fuera todo lo relacionado, por ejemplo, con eventos catastróficos de origen geológico (sismos y actividad de volcanes).

Por tanto, uno de los retos consiste en recuperar el impulso para las iniciativas

25 CAN, *Agenda Ambiental Andina 2006-2010*, 2ª Versión, Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Agosto 2007, p. 9, disponible en: http://www.comunidadandina.org/Upload/201166172430libro_agenda_ambiental2.pdf [acc. 17/05/16].

26 CAN, *Estrategia Andina...*, op. cit., p. 22.

27 *Ibíd.*, p. 31.

28 CAN, *Agenda Ambiental Andina 2012-2016*, Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Junio 2012, p. 42, disponible en: http://www.comunidadandina.org/Upload/201261117149agenda_ambiental2012-2016.pdf [acc. 17/05/16].

de gestión de riesgos de desastres de la CAN, en los términos antes señalados. Un segundo reto consiste en armonizar esa planificación comunitaria con el nuevo marco estratégico universal, esto es, el Marco de Acción de Sendai.



Parlamento Andino: Continuación del debate sobre retos y perspectivas para un marco normativo en materia de Salud

Serie Minutas Nº 61-16.D, 17/04/2017

por Boris Lopichich

Resumen

En el marco de las actividades del Parlamento Andino, la presente minuta tiene por objeto servir de apoyo a los parlamentarios que asistan al XLIX Período Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, a desarrollarse entre los días 24 a 26 de abril del presente año en Bogotá, Colombia. Específicamente, la minuta describe el marco normativo chileno en materia de salud, cuáles son sus retos y perspectivas, en lo que compone el tópico de la Sesión Plenaria del día 25 de abril en donde se debatirá el proyecto de Marco Normativo Andino sobre Salud en la Región Andina. Como parte de la continuación del debate del encuentro anterior en julio recién pasado en La Paz y luego en el mes de noviembre en Bogotá y de marzo en Lima, se propone el estudio del rol de los parlamentos en el acceso a la salud de mujeres y niños, en el marco de la discusión sobre aspectos normativos y garantías constitucionales que trasciende este asunto.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Los marcos normativos en los sistemas de salud.....	3
2. El marco normativo para el sistema de salud. Caso chileno, perspectivas y desafíos.....	5
2.1 Normativa que ha venido a reforzar las garantías.....	7
3. El rol de los parlamentos en el acceso a la salud de mujeres y niños...8	

1. Los marcos normativos en los sistemas de salud.

¿Cómo han logrado los distintos sistemas de salud ser establecidos? Indudablemente, ha sido gracias a sistemas normativos que los forman, acogen, promueven y fomentan. De esta manera, no basta con que se observe que la salud ha sido reconocida, a nivel global, como un bien jurídico especialmente valioso que constituye un elemento intrínsecamente sensible para favorecer el pleno desarrollo del individuo y, por consiguiente, de la sociedad. Aparte de esto, se han debido conformar instancias, verdaderos sistemas normativos compuestos de leyes, garantías constitucionales, reglamentos y decretos, los cuales, complementados con la legislación internacional en salud, han logrado que los sistemas de salud puedan tener reconocimiento político y normativo, y por lo mismo, puedan promover el acceso a la garantía constitucional de la salud a millones de personas.

Esto, sumado al hecho de que todos los individuos gozan del derecho a alcanzar el nivel más alto posible en materia de salud, hace que surja la necesidad de conformar regímenes mediante los cuales se haga posible concretizar y dar efectividad a tal derecho, brindando la protección debida a este bien jurídico.

Nacen, entonces, los sistemas de salud o de atención sanitaria que agrupan todas las actividades que tienen por objeto la promoción, el restablecimiento o mantención de la salud (en lo que se denominan "actividades de salud") y donde se comprenden tanto la atención sanitaria personal (concepto restringido) como las intervenciones colectivas destinadas a la población, o de salud pública (concepto amplio)¹.

Si bien la finalidad principal de un sistema pareciera ser el mejorar la salud de los individuos que dependen de éste, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha comprendido que dicho objetivo no debiese ser el único. De este modo, los sistemas normativos en materia de salud deben propender, además de la buena salud, a lograr una capacidad de respuesta que procure que existan las menores diferencias entre los distintos grupos sociales, favoreciendo a la equidad y mejorando a quienes se encuentren en peores condiciones o mayormente desfavorecidos y vulnerables.

Por lo mismo, el desafío es impulsar sistemas de salud buenos y equitativos, que se amparen en un marco normativo que tienda a la equidad entre los individuos que utilizarán el sistema de salud, y en los que el nivel de salud que se alcance así como la distribución que se logre entre la población, resulten igualmente favorables.

La perspectiva que se adopte para analizar un sistema de salud puede ser de

1 Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la salud en el mundo 2000. Mejorar el desempeño de los sistemas de salud. OMS, 2000. Disponible en: http://www.who.int/whr/2000/en/whr00_es.pdf . Fecha de consulta: 14-07-2016.

múltiples niveles. Así, de una parte, en un nivel financiero, la equidad exige que el sistema de salud no sólo sea capaz de otorgar la prestación de salud requerida sino que también tenga la capacidad de brindar atención financiera contra los costos de la "mala salud", previendo las consecuencias negativas que la enfermedad pueda conllevar. Al mismo tiempo, desde un punto de vista normativo, el sistema de salud tiene que tender a garantizar el acceso a la salud a toda la población, con una especial política de acceso a los desfavorecidos.

Siendo el principal objetivo de los sistemas de salud la mejora de la misma, sus funciones tienden a ser identificadas únicamente con este fin y con la prestación de servicios de salud personales, esto es, dirigidos al paciente a través de la atención clínica, y los no personales, dirigidos a la población mediante servicios de salud pública. No obstante, los sistemas de salud tienen otras funciones importantes, para las cuales es clave contar con un marco normativo flexible, potente y cuyas garantías sean exigibles por aquellos que más las necesitan. Estas funciones son la generación de recursos humanos y materiales, el financiamiento y la rectoría.

Un marco normativo adecuado debe necesariamente hacerse cargo de estas cuestiones: (i) la generación de recursos exigen formar y capacitar al personal al mismo tiempo que invertir en infraestructura y equipos; (ii) del financiamiento, el que implica, de un lado, poder contar con los fondos necesarios para otorgar las prestaciones a los pacientes, y de otro, que todas las personas tengan acceso a las mismas, evitando en lo posible que alguna persona no tenga la capacidad de pagar por ellos o que el pago la empobrezca de manera notoria.

Finalmente, (iii) la rectoría tiene una función gubernamental, que implica establecer el mejor y más justo sistema de salud que sea posible para la población. Esto comprende la definición de políticas sanitarias, influenciar a través de la reglamentación, promoción o a través de la reunión de información y su utilización y tiene que ver con el marco normativo que tanto el Congreso como el mismo Ministerio de Salud (MINSAL) implementarán.

El mejor y más correcto desempeño de los sistemas de salud, exige una correcta comprensión de cada una de sus funciones enunciadas en los párrafos anteriores, lo que los dotará de mayor eficiencia (es decir, que funcionen de la mejor manera posible), eficacia (que alcancen sus objetivos) y accesibilidad (con cabida para todos).

Así, son varios los retos y perspectivas que los sistemas normativos plantean en materia de salud. A continuación, corresponde explorar el sistema nacional y analizar qué retos y desafíos plantea éste.

2. El marco normativo para el sistema de salud. Caso chileno, perspectivas y desafíos.

Observa la OMS, que la aspiración de todo país debiera ser contar con un sistema de salud que a la vez de ser bueno sea equitativo, en el entendido que tanto el nivel general de salud que se alcance como la distribución que se logre entre la población, resultan igualmente importantes.

En el caso chileno, el sistema de salud ha experimentado en su evolución, diversos hitos de importancia, entre los que cabe destacar: la creación en 1924 del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión, y la dictación de la Ley N° 4.054 que estableció el seguro obrero obligatorio²; en 1952 la creación del Servicio Nacional de Salud (SNS); en 1958 la constitución por ley del Colegio Médico; en 1979, el proceso de reestructuración del sector estatal de salud que reorganizó el Ministerio de Salud y creó el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Instituto de Salud Pública de Chile (ISP) y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST)³; y con posterioridad, el traspaso de la atención primaria de salud a las Municipalidades y la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).

Luego de estas constantes evoluciones, Chile ha logrado consolidar un ejemplo de un sistema de salud que se orienta a brindar "acceso a todos"; así, se otorgan prestaciones de salud en determinadas condiciones a toda la población sin distinción mediante el establecimiento del régimen de garantías explícitas en salud (GES) implementado en nuestro país a partir de otro gran proceso de reforma que enfrentó el sector salud, hace ya más de una década.

De este proceso de reforma es que nace la Ley No 19.966, norma que al mismo tiempo que establece un régimen general de garantías de salud dispone dentro del mismo de garantías explícitas en salud (GES) relativas al acceso, calidad, protección financiera y oportunidad, conforme las cuales deben ser otorgadas aquellas prestaciones asociadas a un conjunto priorizado de programas, enfermedades o condiciones de salud (problemas de salud).

Las prestaciones garantizadas pueden consistir en acciones de salud, tecnología sanitaria o dispositivos médicos (consultas médicas, exámenes, procedimientos), medicamentos, artículos farmacéuticos y de laboratorio, material quirúrgico, instrumental y demás elementos o insumos que se requieran para el diagnóstico de un problema de salud y su tratamiento o seguimiento. Las prestaciones asociadas a cada problema de salud se indican taxativamente en el decreto que establece la garantía. Si bien, las garantías son las mismas para los

² Publicada en Diario Oficial de 24 de septiembre de 1924.

³ D.L. N° 2.763, de 1979, del Ministerio de Salud, publicado en Diario Oficial de 3 de agosto de 1979.

beneficiarios del sector público y privado de salud, podrán ser diferentes para una misma prestación, conforme a criterios generales, como enfermedad, sexo, grupo de edad u otras variables objetivas que sean pertinentes.

Los ámbitos de garantía que se confieren a este conjunto priorizado de programas, enfermedades o condiciones de salud, son: Garantía de acceso implica que tanto el Fondo Nacional de Salud (FONASA), en cuanto sector público, como las instituciones de salud previsual (ISAPRE), en cuanto sector privado, se encuentran obligadas a asegurar tales garantías asociadas a los problemas de salud definidos a sus beneficiarios, constituyendo éstas para ellos derechos cuyo cumplimiento podrán exigir ante las instancias correspondientes.

Garantía de calidad importa que el conjunto de prestaciones garantizadas serán otorgadas por un prestador registrado o acreditado, de acuerdo a la Ley No 19.937 en la forma y condiciones que determine el decreto que establezca las GES. Éstos integrarán la red de prestadores, esto es, el conjunto de prestadores de salud que en virtud de la ley o el contrato entregan las prestaciones a los beneficiarios de ISAPRE o FONASA.

En el caso de FONASA, las prestaciones garantizadas son otorgadas a través de la Red Asistencial de cada Servicio de Salud y de los demás prestadores con los que hubiere celebrado convenios al efecto. Las ISAPRE otorgan las prestaciones a través de los prestadores que determine al efecto, conforme al plan contratado.

Garantía de oportunidad, expresa un plazo máximo para el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas y que es determinado para cada problema de salud. No se incumple la garantía en casos que el retardo derive de fuerza mayor, caso fortuito o de causa imputable al beneficiario.

Garantía de protección financiera, indica la contribución que deberá realizar el afiliado por prestación o grupo de prestaciones, la que será equivalente al 20% del valor determinado en un arancel de referencia del Régimen. En el caso de FONASA, éste deberá cubrir el 100% de las prestaciones a sus beneficiarios de los grupos A y B y podrá ofrecer una cobertura financiera mayor a quienes pertenecen a los grupos D y E. Asimismo, las ISAPRE se encuentran obligadas a asegurar a sus beneficiarios el otorgamiento de las prestaciones y cobertura financiera que el FONASA confiere como mínimo en su modalidad de libre elección a sus afiliados.

A la fecha, se han incorporado 80 problemas de salud a la cobertura GES, lo cual ha redundado en una mejor cobertura y acceso equitativo a la protección de la salud para el total de la población, independiente de su estrato socio-económico.

2.1 Normativa que ha venido a reforzar las garantías.

Nuevas leyes, como la **Ley N° 20.584**, han venido a reforzar el marco normativo en materia de salud. En ésta, se tratan “los derechos y deberes de los pacientes”, y su análisis nos permite llegar a vislumbrar los mayores retos que los marcos normativos tienen.

Así, esta ley presenta derechos exigibles en ambos sistemas, público y privado de salud y se aplican respecto a todos los profesionales y trabajadores que se relacionen con público en el marco de atenciones de salud. El acceso a la salud queda explícitamente consagrado en esta ley, al señalarse que toda persona tiene derecho, cualquiera sea su prestador de salud, a que las acciones de promoción, protección y recuperación se le den oportunamente y sin discriminaciones arbitrarias, en la forma que determine la Constitución y las leyes.

Además, se complementa este marco normativo, “humanizándolo” de algún modo al consagrarse un derecho “a recibir un trato digno y respetuoso en todo momento y circunstancia; que comprende: lenguaje adecuado e inteligible; actitudes que se ajusten a normas de cortesía y amabilidad generalmente aceptadas; y respetar y proteger la vida privada y honra de las personas”⁴.

Otro desafío de este marco normativo dice relación con el acceso incluso para la población más remota, rural y para los pueblos originarios, respecto de los cuales se establece que en territorios con alta concentración de población indígena, los prestadores institucionales públicos deben considerar la aplicación de un modelo de salud intercultural, validado ante las comunidades.

Complementando estos avances, esta ley establece el derecho a la información por parte de los pacientes, algo que se venía proponiendo hace varios años y que finalmente encuentra su concreción en este cuerpo legislativo. Así, el paciente tiene derecho a que la información que recibe sea suficiente, oportuna, veraz, comprensible, en forma visual, verbal o por escrito, respecto a: atenciones de salud o tipos de acciones de salud que ofrece o tienen disponibles los prestadores; mecanismos para acceder y su valor; las condiciones previsionales requeridas para su atención, disposiciones y obligaciones de sus reglamentos internos y formas de efectuar comentarios, agradecimientos, reclamos y sugerencias.

Respecto a esta **nueva “garantía de información”**, (i) los prestadores deberán colocar y mantener en un lugar público y visible, una carta de derechos y deberes de las personas en relación con la atención de salud; (ii) las personas tienen derecho a que los miembros del equipo de salud tengan una identificación personal visible con la función que desempeñan, así como a saber quien autoriza y efectúa sus diagnósticos y tratamientos; y (iii) toda persona tiene derecho a

4 Biblioteca del Congreso Nacional, Ley Fácil. Disponible en <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/derechos-y-deberes-de-los-pacientes-en-salud>. Fecha de Consulta: 15-07-2016.

ser informada, en forma oportuna y comprensible acerca del estado de su salud, del posible diagnóstico de su enfermedad, de las alternativas de tratamiento disponibles y de los riesgos que ello pueda representar, así como del pronóstico esperado, y del proceso previsible del postoperatorio cuando procediere, de acuerdo con su edad y condición personal y emocional. Si la condición de la persona, a juicio del médico, no le permitiera recibir tal información debe ser entregada al representante legal o la persona bajo cuyo cuidado se encuentre. En caso de atenciones de urgencia o emergencia el paciente recibirá la información cuando el médico determine que está en condiciones de recibirla.

En materia de protección de datos, en tanto, se establece una nueva garantía en la cual toda la información que surja de la ficha clínica, de los estudios y demás documentos donde se registren procedimientos y tratamientos a los que fueron sometidas las personas, es considerada como dato sensible y por tanto tiene la calidad de reservada⁵.

Finalmente, otro de los desafíos del marco normativo fue establecer, a través de esta misma normativa, que expertos dieran su parecer en casos difíciles, en los que principios bioéticos y dilemas planteados por la innovación tecnológica y biomédica, se encontrasen en juego. Por esto, deberán existir comités de ética en los establecimientos que presten atención cerrada, ya sean autogestionados en red, experimentales, de alta complejidad e institutos de especialidad.

De esta manera, a través de un reglamento expedido a través del Ministerio de Salud se establecerán las normas necesarias para la creación, funcionamiento periódico y control de los comités de ética, y los mecanismos que permitirán a los establecimientos acceder a comités de ética de su elección, en caso de que no posean o no estén en condiciones de constituir uno.

3. El rol de los parlamentos en el acceso a la salud de mujeres y niños

Tal como se señaló más arriba, indudablemente, un primer avance respecto al tema de este subtítulo fue el reconocimiento de la salud como un derecho humano fundamental, personalísimo e inalienable del que gozan todos, incluso niños, niñas y mujeres. No obstante, este progreso exige de muchos otros para alcanzar su efectiva concreción práctica.

A nivel nacional, corresponde al gobierno central un papel preponderante en el desarrollo de propuestas, toda vez que tiene la carga de impulsar y sostener un sistema de salud acorde con las necesidades locales. Sin embargo, no se debe olvidar ni desconocer el rol fundamental que los y las parlamentarias pueden desarrollar apoyando e incluso promoviendo cuando ello está dentro de sus competencias, iniciativas que ya sea directa o indirectamente buscan favorecer el más alto nivel posible de salud de los ciudadanos, garantizándoles

⁵ Lo cual es también establecido en la Ley de Protección de Datos, N° 19.628. Disponible en <http://bcn.cl/1uy2y>. Fecha de consulta: 15-07-2016.

ante todo un marco normativo que les asegure el acceso a bienes, servicios y condiciones que permitan alcanzarlo.

Chile es un país que ha conseguido notables avances en materia sanitaria, en especial en salud materno-infantil, presentando favorables indicadores. Desde el Parlamento, se ha contribuido a través de la adopción de diversos instrumentos normativos que han dado sustento a un sistema de salud que, aún cuando es perfectible y requiere de importantes mejoras, ha permitido brindar efectivo acceso a la población a un conjunto de prestaciones básicas de salud, entre las cuales la atención del niño y la mujer ocupan un lugar de importancia.

Así, la aprobación en el año 2004 de la Ley N° 19.966, que estableció un régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES) ha permitido otorgar, bajo garantía de acceso, calidad, protección financiera y oportunidad, como se ha señalado en párrafos anteriores, prestaciones asociadas a un conjunto priorizado de programas, enfermedades o condiciones de salud, a todos con independencia del sistema de salud (público o privado) al que se pertenece. Un número importante de los 80 problemas de salud ya incorporados a esta cobertura está destinado a atender problemas de salud que afectan por sobre todo al niño y la mujer.

Otro papel importante significó la aprobación, a comienzos de 2010, de la **Ley N° 20.418** que fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad, que representa el primer instrumento con rango legal en consagrar los derechos sexuales y reproductivos de la población en general.

Esto se da dentro de un contexto en el que el clamor internacional para hacerse cargo de este asunto ha tomado una fuerza inusitada. Desde hace décadas, diversas instancias internacionales entre las que cabe destacar el actuar de Naciones Unidas (ONU) y sus organismos asociados, han venido dado cuenta de la imperiosa necesidad de brindar especial atención a la salud y a las determinantes básicas de salud de un grupo tradicionalmente expuesto a un mayor nivel de desprotección: las mujeres y los niños.

Ya el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) advirtió, en el año 2005, al iniciar el Informe sobre la salud en el mundo dedicado en aquella ocasión a la salud materno infantil, que: "Las madres, los recién nacidos y los niños representan el bienestar de una sociedad y su potencial de cara al futuro. Si sus necesidades de salud quedan desatendidas, toda la sociedad se resiente."⁶

Las mujeres y los niños representan un pilar fundamental para la búsqueda del desarrollo de las naciones, pues conforman, en especial estos últimos, su potencial creativo y fuerza de trabajo a futuro, mientras que cabe a la mujer un rol destacado en tanto guardadoras de su formación y transmisoras de hábitos, normas, costumbres y cultura. Esta ha de ser la causa de que la comunidad internacional haya asumido el valioso compromiso de prestar

6 Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la salud en el mundo 2005 ¡Cada madre y cada niño contarán! Mensaje del Director General. 2005. Disponible en: http://www.who.int/whr/2005/overview_es.pdf. Fecha de Consulta: 15.07.2016.

preocupación, cuidado y fomento a un aspecto frecuentemente olvidado: su salud, de manera de evitar que su legítima aspiración a alcanzar un completo estado de bienestar físico y mental se transforme en una utopía inalcanzable para las naciones andinas.