

Experiencia legislativa chilena como base para el Acuerdo de Escazú

Serie Minutas N° 76-23, 10/07/2023

Resumen

Se solicita la presente minuta para Reunión sobre Gobernanza Ambiental, que organiza ParlAmericas, sobre el Acuerdo de Escazú y los derechos que consagra: promoción del acceso a la justicia, el acceso a la información, el derecho a la participación en materia ambiental y la protección de las personas defensoras de derechos humanos en materia ambiental”.

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.

El Acuerdo de Escazú: un gran hito para la protección del medioambiente

El primer antecedente sobre un potencial Acuerdo sobre asuntos ambientales se dio en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) el año 2012, al suscribirse entre los países miembro la **Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe**¹.

Años después, el **Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe**² se adoptó en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, después de dos años de reuniones preparatorias (2012-2014) y nueve reuniones del Comité de Negociación establecido en 2014 que contaron con la significativa participación de la sociedad civil, entrando en vigencia definitivamente para los países signatarios el 22 de abril de 2021. En Chile entró en vigor el día 25 de octubre de 2022, a través del Decreto 209³.

Cabe destacar que El Acuerdo de Escazú es el primer acuerdo regional de política ambiental para América Latina y el Caribe, y a nivel mundial es pionero en establecer disposiciones específicas para la defensa de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, lo que es uno de los puntos que ha levantado más suspicacias entre sus detractores.

A grandes rasgos, el Acuerdo de Escazú tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los siguientes derechos:

- El acceso a la información ambiental.
- La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.

¹ Texto de la Declaración disponible en https://www.un.org/qa/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S. Fecha de consulta: 10-07-2023.

² La información de este acápite ha sido extraída de un excelente recurso de información sobre la materia, el Observatorio del Principio 10 de CEPAL. El texto citado puede encontrarse en <https://www.cepal.org/acuerdodeescazu>. Fecha de consulta: 10-07-2023. Fuente: Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [En línea] <https://observatoriop10.cepal.org>

³ Decreto 209, disponible en <https://bcn.cl/3awyf>. Fecha de consulta: 10-07-2023.

- El acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En este sentido, el tratado plantea diversos retos a la región latinoamericana y al Caribe, pues estos derechos han sido sólo recientemente reconocidos por la jurisprudencia y los ordenamientos jurídicos de algunos países, sin tener el desarrollo dogmático o doctrinario de décadas que se requieren para implementar cambios sociales profundos.

En particular en Chile, en palabras del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), "El Acuerdo de Escazú surgió tras constatarse la necesidad de alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso señalados en el Principio 10 de la Declaración de Río, atendido que tales derechos permiten abordar eventuales conflictos socio-ambientales desde su inicio, contribuyendo a un proceso de toma de decisiones que goce de un robusto respaldo ciudadano, a la estabilidad y paz social, y al desarrollo sostenible.

Como lo reconoce la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), secretaría del tratado, este instrumento constituye un acuerdo visionario y sin precedentes, alcanzado por y para América Latina y el Caribe, reflejando la ambición, las prioridades y las particularidades de nuestra región (...) Con el fin de avanzar en la cabal y efectiva implementación del Acuerdo de Escazú, el MMA se encuentra desarrollando diversas acciones. Específicamente, se han realizado talleres virtuales dirigidos a más de 1300 funcionarias y funcionarios de la institucionalidad ambiental, municipalidades, oficinas de participación ciudadana y ciudadanía en general para que conozcan los estándares y alcances del tratado y sepan cómo lograr su implementación a nivel nacional.

Además, se han designado 23 puntos focales ministeriales que han estado definiendo medidas concretas dentro de su gestión para avanzar en materia de información, participación y acceso a la justicia ambiental.

Durante 2023 se trabajará en la elaboración de un Plan de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú (PIPE) con el objeto de evaluar, con la significativa participación del público, las brechas, oportunidades y definir las

medidas prioritarias para su incorporación plena y efectiva en Chile”⁴.

Los párrafos anteriores grafican la importancia así como la complejidad que tiene la implementación de este Acuerdo en un país como Chile, en donde se debe capacitar a muchos trabajadores del ámbito de la gobernanza ambiental y de nuestra naciente institucionalidad en la materia.

Protección de los defensores de la naturaleza

En palabras de Pedro Harris⁵, “la noción de defensor ambiental ha sido formulada bajo un alcance amplio, susceptible de comprender personas jurídicas o naturales. En cada uno de estos casos la defensa medioambiental podrá ser general (si es desarrollada por una defensoría pública o un defensor de derechos humanos) o específica (si es ejercida por una defensoría o defensores especializados). En aplicación del art. 9 del Acuerdo de Escazú, diferentes medidas de protección han sido adoptadas o propuestas a favor de personas naturales, como su inviolabilidad ante ciertos actos, restricciones a la persecución penal o administrativa, creaciones de fondos, sistemas de alerta temprana y, en fin, medidas urgentes ante riesgos.

De manera reciente, la Resolución A/HRC/40/L.22/Rev.1 de 2019 de la Organización de Naciones Unidas ha reconocido la “contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible”, habiendo sido definidos como aquellas “personas y grupos que, a título personal o profesional, se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente”.

En Chile, la Cámara de Diputadas y Diputados tuvo un acercamiento a este tema pues el Proyecto de Resolución N°1520, de abril de 2021, titulado “PROYECTO DE RESOLUCIÓN MEDIANTE EL CUAL SE SOLICITA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA QUE RECONOZCA A LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS AMBIENTALES E IMPLEMENTE MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN”⁶ y que

⁴ Información extraída de <https://mma.gob.cl/escazu-en-chile/> Fecha de consulta: 10-07-2023.

⁵ Harris, Pedro, “El régimen de los defensores ambientales en derecho comparado”. Disponible en <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33326/1/Informe.pdf>.

Fecha de consulta: 07-07-2023.

⁶ Proyecto de Resolución 1520, disponible en

solicitaba la ratificación del Acuerdo de Escazú, señaló algunos antecedentes de alta importancia, al apuntar que:

-En el ámbito regional, de 208 muertes de defensores de derechos humanos en Latinoamérica y el Caribe, 148 fueron defensores ambientales. *Global Witness* ha destacado que 4 de los 5 países con mayor muerte per cápita de defensores ambientales en el mundo son Latinoamericanos, y además, del total de muertes, dos tercios de ellas tienen lugar en Latinoamérica y el Caribe. Todo ello, a pesar de que, como la misma organización reconoce, los datos son limitados por la dificultad de encontrar información veraz y disponible al respecto, por lo que probablemente los números indicados son menores de los que realmente deberían. Y estos son solo datos sobre las muertes efectivas, lo que deja fuera todas las demás amenazas y ataques a que se enfrentan estos actores sociales, y también deja fuera a todas las personas y grupos que realizan acciones de defensa de derechos humanos, sin reconocerse a sí mismas como defensoras.

-Chile no es una excepción. Si bien aún no existen informes que sistematicen los casos nacionales de amenazas y agresiones a defensores ambientales, existen al menos, 8 defensores y defensoras ambientales que se han visto expuestas a amenazas e incluso asesinatos en razón de sus labores sociales. Ello ha levantado gran preocupación de las organizaciones ambientales en nuestro país en los últimos años, siendo que, en los pocos meses que han transcurrido del año 2021, se han registrado 3 casos de amenazas a defensores ambientales que generaron conmoción pública.

Participación Ciudadana en materia ambiental

La participación en asuntos ambientales ha sido definida en el Observatorio del Principio 10 como "el derecho de toda persona a participar en forma individual o colectiva en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente". En este sentido, la Participación Ciudadana permite cuestiones tan importantes como fortalecer los derechos y deberes de la comunidad, incorporar a la comunidad en la toma de decisiones, hacer uso de la información entregada por la ciudadanía, compartir las

https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmid=6743&prmtipo=PROYECTO_ACUERDO.
Fecha de consulta: 10-07-2023.

responsabilidades entre todos los actores involucrados, mejorar iniciativas que nazcan de parte de las Instituciones Públicas, y promover el intercambio de información, entre muchas otras.

En particular, respecto a la Participación Ambiental Ciudadana, Chile ha definido y adscrito a determinadas leyes y convenios internacionales que regulan y definen principios, instancias y mecanismos que existen hoy para fortalecer la Participación Ambiental Ciudadana. Ante esto, ¿cuáles son los instrumentos que regulan la Participación Ambiental en Chile?

Dentro de estos podemos mencionar, a nivel internacional, la Declaración de Río de 1992 y su Principio 10 el cual señala que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda...”, planteando en el mismo texto además el derecho a la información, en la toma de decisiones y la justicia ambiental.

A nivel nacional, adicionalmente, la Participación Ciudadana se encuentra consagrada en la Constitución Política de 1980, que en su artículo 1º, inciso 5º señala que “es deber del Estado, entre otras cosas, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. La participación en asuntos ambientales también se encuentra presente en diversos instrumentos de rango menor al constitucional, tales como:

- Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente y sus respectivos reglamentos: “Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental...” (art.4º).
- Ley 20.285, Sobre transparencia y acceso a la información pública.
- Ley 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Instructivo Presidencia para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Así las cosas, en temas ambientales, la regulación consagra distintos Mecanismos de Participación Ciudadana del Ministerio del Medio Ambiente. La Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente establece los mecanismos y espacios de participación

ciudadana, a través de varios instrumentos, que son los siguientes: La Educación y la Investigación Evaluación Ambiental Estratégica Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); Participación de la Comunidad en el SEIA; Acceso a la Información Ambiental, Normas de Calidad Ambiental y de Emisión Planes de Prevención y Descontaminación; Clasificación de Especies; Fondo de Protección Ambiental; Políticas y Planes Ambientales.

Adicionalmente, el Ministerio del Medio Ambiente incluye en su Norma de Participación Ciudadana (Res. Ex. N° 601/2015) otros mecanismos de participación:

- Acceso a la Información Relevante
- Consulta Ciudadana
- Consejo de la Sociedad Civil o Consejos Consultivos del Medio Ambiente
- Cuentas Públicas Participativas
- Audiencias Públicas
- Diálogos Participativos
- Cabildos Ciudadanos
- Comités, Grupos o Mesas Público-Privado de carácter ambiental
- Programa Participación Ciudadana Temprana

En conclusión, podemos afirmar que en materia de participación ciudadana se ha transitado por la senda propuesta en el Acuerdo de Escazú, por supuesto que con optimizaciones, pero garantizan que en Chile se ha puesto atención sobre este tema. Lo más reciente data de mayo del presente año 2023, según se relata en el sitio web del MMA, cuando se realizó un llamado "a participar del proceso de Consulta Pública para la actualización de la Norma de Participación Ciudadana del Ministerio del Medio Ambiente", que efectuó el Subsecretario de la cartera, Maximiliano Proaño, en el marco de un encuentro virtual efectuado este martes 23 de mayo, organizado por esta repartición y que convocó a más de 90 personas. "Como Ministerio –señalaba el subsecretario- estamos convencidos de que la participación pública es un gran valor que tenemos que tener siempre presente en la gestión ambiental del país, y que mientras más personas se involucren en la elaboración de políticas o instrumentos ambientales, éstos serán de mejor calidad. La actualización de esta norma de participación ciudadana va de la mano del

Acuerdo de Escazú, que nos llama a fortalecer el acceso a la información, la participación pública y a la democracia ambiental”⁷.

⁷ Cita extraída de <https://mma.gob.cl/ministerio-del-medio-ambiente-promueve-el-proceso-de-consulta-publica-de-la-norma-de-participacion-ciudadana/>. Fecha de consulta: 10-07-2023.