

Con derecho al ambiente



# ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN CHILE

*Resumen Ejecutivo*



## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **I. Introducción y metodología**

Pese al liderazgo de Chile en las negociaciones para alcanzar el Acuerdo regional sobre el Acceso a la información, la Participación pública y el Acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como “Acuerdo de Escazú”, el gobierno no ha firmado justificando la decisión en la supuesta irrelevancia de firmarlo pues nuestra legislación cumpliría con todos sus aspectos esenciales.

En el presente documento, elaborado por ONG FIMA con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Chile, abordamos la afirmación del gobierno, por medio de un análisis comparativo entre la normativa nacional y los estándares que obliga o sugiere incorporar el Acuerdo de Escazú, en el formato de una “tabla comparativa”. En ella se evidencia que aún hay aspectos sustanciales del Acuerdo en los que queda mucho por avanzar, y que aquellas dimensiones en las que se ha avanzado, hay aún espacio para mejorar. Este análisis es relevante ya que el Acuerdo de Escazú tiene como objetivo no sólo garantizar los derechos de acceso, sino también la implementación efectiva de éstos, estableciendo garantías mínimas y mejores estándares para guiar a los Estados en la persecución de tal objetivo.

Para llevar adelante el análisis se han contemplado, por un lado, los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del Acuerdo de Escazú (ya que en ellos se concentran las obligaciones ambientales exigibles a los países firmantes) y, por el otro, la normativa chilena relevante para cada artículo del Acuerdo, enfocando la revisión, principalmente, en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio ambiente, la Ley 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana y la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública.

Además, se realizó una revisión bibliográfica que abarcó la literatura existente sobre el tema como, estudios académicos, publicaciones, instrumentos jurídicos relevantes, índices de organizaciones independientes y datos oficiales, entre otras fuentes, y se presentó el análisis realizado a la revisión y consulta de expertos externos a la ONG FIMA, con el fin de nutrir la revisión normativa con sus comentarios y conocimientos sobre el tema. En específico el documento contó con las opiniones de Marie Claude Plumer, Constance Nalegach, Alejandra Donoso, Silvia Bertazzo y Pilar Moraga, quienes no necesariamente comparten todos los resultados del presente análisis.

El resultado de lo anterior se tradujo en la asignación de un puntaje de 1 a 5, donde 1 es No cumple, 2 es Cumple escasamente, 3 es Cumple solo de forma parcial, 4 es Cumple imperfectamente y 5 es Cumple adecuadamente.

## **II. Resultados.**

### **A. Artículo 4.**

El Acuerdo de Escazú, en su artículo 4to, denominado “Disposiciones generales”, establece disposiciones para que los Estados garanticen el derecho a un medio ambiente sano, los derechos de acceso y cualquier otro derecho de carácter ambiental.

Al respecto, hemos evaluado el cumplimiento de Chile con un puntaje **de 2,6 puntos**, lo que significa que se encuentra en un estadio entre un **cumplimiento escaso** y un **cumplimiento solo parcial**. Ello se explica, entre otras cosas, porque:

1. Nuestro ordenamiento no garantiza a nivel constitucional el derecho a la información pública ambiental, ni reconoce un estatuto particular de protección a aquellas personas y organizaciones que se dedican a la defensa del medio ambiente.
2. La normativa chilena no contempla mecanismos específicos para que las personas adquieran conocimientos sobre sus derechos de acceso, especialmente de los grupos vulnerables, sin perjuicio del deber del Estado de facilitar la participación ciudadana en materia ambiental y de la existencia de oficinas de información para el público usuario para todos los organismos del Estado, incluyendo aquellos con competencias ambientales.
3. Si bien una interpretación razonable de nuestra normativa ambiental debiese tender a la aplicación más favorable de los derechos de acceso, dada la consagración de los derechos a la información pública, a la participación ciudadana y a acceder a la justicia ambiental, no existe una regla específica al respecto, quedando a discreción de la administración y los tribunales de justicia la determinación de su procedencia caso a caso.
4. Se ha implementado el uso de nuevas tecnologías, sin embargo, persisten problemas de accesibilidad y educación sobre el uso de estas, además de existir falencias en cuanto a la actualización de los datos y a la implementación de una normativa apropiada sobre los datos abiertos.

### **B. Artículo 5.**

El Acuerdo de Escazú en su artículo 5º, titulado “Acceso a la información ambiental”, establece disposiciones para que los Estados a garanticen el derecho

de acceso a la información pública de carácter ambiental y apliquen una serie de medidas complementarias que aseguren la posibilidad de ejercer el derecho.

Al respecto, hemos evaluado el cumplimiento de Chile con un puntaje **de 4,2 puntos**, lo cual significa que se encuentra en un **cumplimiento imperfecto**. Lo anterior, debido a que:

1. Respecto a la accesibilidad de la información ambiental, Chile cumple con las obligaciones de garantizar el derecho de acceso a la información pública (en la Ley 20.285 de Acceso a la información) y a la publicidad de los actos de la administración (artículo 8° de la Constitución Política). Sin embargo, la normativa nacional no hace énfasis sobre personas y grupos vulnerables.
2. Se contempla un plazo extenso para la entrega de la información (20 días ampliable) el que, a la luz de los plazos para el ejercicio de los otros derechos (participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental) podría resultar un obstáculo al ejercicio del derecho.
3. Nuestro ordenamiento cumple con exigir fundamentación a las denegaciones de información, establecer causales legales y quórum especial para el establecimiento de nuevas casusas de secreto, y la obligación de dividir la entrega de información cuando ella contenga ciertas partes que se consideran dentro de las causales de secreto, todo ello en virtud de la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, el artículo 21 de esta Ley, considera más causales de secreto que el Acuerdo, además de hacerlo en términos genéricos, lo que ha dado lugar a interpretaciones restrictivas del derecho.
4. Chile cuenta con un órgano autónomo de resolución de conflictos, el Consejo Para la Transparencia.
5. Si bien el Consejo Para la Transparencia ha aplicado en ciertas ocasiones el test de interés público, no existe regulación al respecto, existiendo inconsistencias sobre su aplicación.
6. Nuestra normativa cumple mayoritariamente con las obligaciones correspondientes a las condiciones aplicables a la entrega de información ambiental, fundamentalmente a través de la Ley 20.285 (formato, plazo, aviso en caso de no contar con la información, medio de impugnación, remisión entre organismos y costos). Sin embargo, no se contempla la situación de inexistencia de la información.

### **C. Artículo 6.**

El Acuerdo de Escazú en su artículo 6°, titulado “Generación y divulgación de información ambiental”, establece disposiciones para que los Estados, en la

medida de sus recursos, cumplan con una serie de requisitos para generar, facilitar, proporcionar y divulgar información.

Al respecto, se ha evaluado el cumplimiento de Chile con un puntaje **de 2,8 puntos**, lo que significa que se encuentra en un estadio entre el **cumplimiento escaso** y el **cumplimiento parcial**. Lo anterior considerando que:

1. Nuestro ordenamiento contempla las obligaciones de generar, recopilar, poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante, tanto en la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública como en la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente. Sin embargo, en la práctica, la entrega de esta información no es oportuna, regular, comprensible ni actualizada.
2. Sobre la sistematización de la información disponible, se cuenta con los sistemas SINIA, SNIFA, y la página web del SEIA, los que contemplan la disponibilidad de información sobre variados tópicos. Sin embargo, hay materias de importancia que no son contempladas, como el listado de zonas contaminadas o la información sobre procesos de evaluación ambiental. Asimismo, se cuenta con el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, sin embargo, este registro depende de la información entregada por las empresas contaminantes y no se encuentra actualizado.
3. En relación con la implementación de un sistema de alerta temprana ante posible daño ambiental, el Código Sanitario permite al Ministerio de Salud decretar alerta sanitaria, y se cuenta con la Oficina Nacional de Emergencia, la cual tiene atribuciones de alerta temprana ante catástrofes o emergencias. Sin embargo, existen falencias frente a los casos de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, ya que el Estado no garantiza la divulgación de la información, pues no la produce ni la actualiza (casos de aluviones, vertimiento de salmones y contaminación Bahía Quintero y Puchuncaví).
4. Sobre los deberes de informar en los distintos idiomas utilizados en el país y en formatos alternativos comprensibles para las personas o grupos vulnerables, sin perjuicio de la consagración del artículo 4° de la Ley 19.300 sobre el deber del Estado de permitir el acceso a la información ambiental y de propender a la adecuada conservación del idioma e identidad de los pueblos indígenas, y de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, no existe la obligación ni la práctica de divulgar la información en los distintos idiomas usados en el país.
5. Chile cumple con el deber de realizar periódicamente un informe nacional sobre el estado del medio ambiente, y además realiza evaluaciones independientes de desempeño ambiental. Sin embargo, para el caso de los informes sobre estados del medio ambiente, se requiere avanzar en

materia de comprensión y accesibilidad por el alto contenido técnico de la información.

6. Por último, no existe normativa para promover el acceso a información en manos de privados, ni de incentivar la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas. Ello es especialmente relevante en materia ambiental pues la mayoría de la información es elaborada por particulares.

#### **D. Artículo 7.**

El Acuerdo de Escazú en su artículo 7º, titulado “Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales”, establece disposiciones para que los Estados garanticen el derecho a la participación pública y todos los mecanismos necesarios para su realización.

Al respecto, hemos evaluado el cumplimiento de Chile con un puntaje **de 2,9 puntos**, lo que significa que se encuentra en un estadio entre el **cumplimiento escaso** y el **cumplimiento parcial**. Ello, principalmente debido a que:

1. La Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente garantiza el derecho a la participación del público en sus instrumentos de gestión ambiental. Sin embargo, existen diferencias entre los procedimientos (incorporación de las observaciones y plazos) y no se contempla un tratamiento especial para las personas y grupos vulnerables.
2. En lo que concierne a garantizar el derecho a la participación pública en actividades y proyectos de inversión, nuestra normativa distingue entre aquellos proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y los que no, sin existir participación ciudadana para estos últimos. En el caso de los que ingresan al SEIA, solo el proyecto o actividad que ingrese por medio de EIA deberá llevar a cabo un proceso de participación obligatoria, siendo solo facultativo para el caso de ingresar por DIA, limitándose el derecho a la participación, pues el 95% de los proyectos ingresa por DIA.
3. Si bien la normativa considera la publicidad de los expedientes administrativos ambientales en la evaluación de proyectos, existen falencias para resolver las asimetrías de información debido al carácter altamente técnico de las materias evaluadas, sin existir resúmenes simplificados de la información.
4. Por otro lado, no se entrega información sobre tecnologías disponibles o lugares alternativos donde podrían desarrollarse los proyectos. El proyecto se da a conocer a la ciudadanía cuando se encuentra terminado por lo que la incidencia real de la participación ciudadana es muy limitada, en tanto el procedimiento se enfoca en aprobar o rechazar el proyecto.



5. Dentro de procesos de dictación de planes o programas o reglamentos, la participación ciudadana tiene falencias. En el caso de los planes y programas se establece un mecanismo de participación en la Evaluación Ambiental Estratégica, pero no todos los planes y programas deben pasar por ella, y en el caso de la elaboración de reglamentos no se contempla un mecanismo de participación.
6. Los plazos establecidos para la participación son breves en relación con la técnica de la información utilizada; así, el mayor plazo es la participación en el caso de las EIA y la consulta pública de normas de emisión y calidad y planes de prevención y descontaminación, que es de 60 días, luego la participación ciudadana y consulta pública de la EAE, siendo cada una de 30 días, y, por último, los DIA que tienen un plazo de 20 días.
7. Si bien se contempla la participación ciudadana en varios instrumentos de gestión ambiental, no existe certeza sobre la incidencia de este proceso en la toma de decisiones ambientales, en consideración a las diferentes consagraciones al respecto. Mientras en el caso de las normas de emisión y calidad se establece el deber de “tomar en cuenta” en el caso de los planes de prevención y descontaminación se señala que se deberá “considerar” y en el caso de la EAE y el SEIA se establece que se debe “considerar debidamente”.
8. Las obligaciones de adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público, y de velar por la comprensión del público cuando hable idiomas distintos, se cumplen parcialmente. En general, solo se contemplan para el SEIA, sin perjuicio de no considerar aspectos relevantes como el género y de existir falencias sobre la utilización de todos los idiomas utilizados en el país.
9. En nuestra normativa no se cumple con la identificación y apoyo a personas y grupos vulnerables, y se cumple solo parcialmente con garantizar el respeto a obligaciones internacionales sobre pueblos indígenas y comunidades locales, pues si bien Chile se ha obligado por medio del Convenio 169 de la OIT, en la práctica, cuando se trata de proyectos de inversión se ha limitado la consulta indígena solo al SEIA en caso de ingreso mediante EIA.
10. Sobre el deber de que la autoridad identifique al público directamente afectado por proyectos y actividades que puedan tener impacto ambiental, existe un importante déficit ya que no es la autoridad la que debe identificarlo. Se trata de una obligación que recae en el titular del proyecto.
11. Por último, Chile ha establecido espacios de consulta a la sociedad civil en asuntos ambientales, mediante la creación de consejos de la sociedad civil (Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública) y los consejos consultivos nacional y regionales del Ministerio del

Medio Ambiente (Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente). No obstante, estos tienen baja incidencia y efectividad ya que en muchos servicios públicos y ministerios no se han creado, y en otros, se convocan esporádicamente y no son consultados en materias relevantes.

### **E. Artículo 8.**

El Acuerdo de Escazú en su artículo 8º, titulado “Acceso a la justicia en asuntos ambientales”, establece disposiciones para que los Estados garanticen el derecho a al acceso a la justicia. Al respecto, hemos evaluado el cumplimiento de Chile con un puntaje de **3,3 puntos**, lo que significa que se encuentra en **cumplimiento parcial**. Ello debido a que:

1. Nuestro país cumple con garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales bajo estándares del debido proceso (en virtud del artículo 19 n°3 de la Constitución, y las Leyes 20.600 y Ley 20.417), de asegurar instancias judiciales para impugnar y recurrir ante decisiones que tengan relación con derechos de acceso y decisiones o acciones que afecten al medio ambiente (en virtud de las leyes 19.300, 20.285 y 20.600). También las decisiones judiciales y administrativas, y sus fundamentos, se consignan por escrito (en virtud de las Leyes 19.880, Código de Procedimiento Civil y 20.600).
2. Sin embargo, existen serios problemas de acceso a la justicia si se advierten las barreras existentes: no existe asesoría judicial gratuita, no se ha consagrado una legitimación activa amplia para la defensa del medio ambiente, no existen medidas para facilitar la producción de prueba judicial pese a los altos costos involucrados para las comunidades afectadas, y los procesos de denuncia y demanda no son oportunos ni efectivos debido al tiempo excesivo que toman.
3. Por otro lado, si bien la información sobre los procedimientos se encuentra disponible en línea, no existe un criterio uniforme sobre como entregar la información y no se han tomado medidas que se hagan cargo de las asimetrías de información existentes, pese al alto contenido técnico.

### **F. Artículo 9.**

El Acuerdo de Escazú en su artículo 9º, titulado “Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales”, establece disposiciones para que los Estados protejan y resguarden a las personas que defienden los derechos humanos ambientales.



Al respecto, hemos evaluado el cumplimiento de Chile con un puntaje de **2 puntos**, lo cual significa que nuestro país **cumple escasamente** con este artículo del Acuerdo. Ello debido a que:

1. Si bien se cuenta con garantías constitucionales individuales, un sistema de derecho penal y el reconocimiento de las asociaciones de la sociedad civil en la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, estos mecanismos generales no son suficientes frente a ataques y violaciones a los derechos de los defensores ambientales.
2. En Chile no hay un reconocimiento hacia los defensores de derechos humanos en general, y tampoco de los defensores de derechos humanos ambientales en particular (normas y políticas), así como tampoco existe un estatuto que permita conocer los derechos que estos tienen para realizar sus actividades y para proteger su integridad física y psíquica.
3. Los mecanismos del sistema penal no son suficientes pues se trata de mecanismos generales que no se hacen cargo de las particularidades de los defensores ambientales y que, por lo mismo, no permite tomar medidas adecuadas a su realidad.

### III. Conclusiones.

Por medio de este análisis particular de cada obligación que crea el Acuerdo regional sobre el Acceso a la información, la Participación pública y el Acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, y su correspondencia o no en la normativa y práctica del derecho en Chile, se puede concluir que el cumplimiento del Acuerdo en nuestro país tiene un promedio de **3,1 puntos**, ello quiere decir que es un **cumplimiento solo parcial**.

Firmar y ratificar el Acuerdo de Escazú significaría un avance importante en la consagración de derechos ambientales en nuestro país. Sin perjuicio de que han existido importantes avances en la materia, aún existen falencias que impiden a los ciudadanos gozar plenamente de los derechos de acceso, haciendo imprescindible que Chile firme el Acuerdo de Escazú.