

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2203  
Edición

# MIRADA POLITICA

MAYO  
2022

## ESCAZÚ, RIESGOS A TENER EN CUENTA





Foto: df.cl

## I. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Diputados aprobó 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 (en adelante Acuerdo de Escazú o el Acuerdo), el cual ha sido despachado al Senado para avanzar en su trámite de ratificación.

En un contexto de total ausencia de una agenda legislativa definida por parte del Gobierno del Presidente Boric, este acuerdo ha tenido un espacio prioritario en el Congreso. Así, los representantes del Ejecutivo han sostenido que este acuerdo cumple un rol fundamental en lo que dice relación con la protección del medio ambiente.

¿Es realmente el Acuerdo de Escazú fundamental para resguardar el medio ambiente? ¿Conlleva riesgos para los intereses de la República de Chile? ¿Es imperativo para nuestro país aprobar el acuerdo? ¿Es el Acuerdo de Escazú una instancia ampliamente aceptada a nivel internacional?

En la presente edición pretendemos acercarnos a respuestas adecuadas a estas interrogantes, las cuales permitan entregar una visión certera respecto de la discusión que se seguirá dando en el Congreso.

## II. CONTENIDO DEL ACUERDO

El Acuerdo de Escazú tiene como finalidad involucrar a las comunidades en todas las decisiones que afecten el medio ambiente. Con miras a cumplir con este fin, se trazan tres objetivos fundamentales: garantizar el derecho al acceso a la información ambiental, garantizar la participación pública de los procesos de toma de decisión que involucren asuntos ambientales y el derecho a acceso a la justicia.

Un buen ejemplo de este sentido es el reconocimiento de la figura del **defensor de los derechos humanos en materia ambiental**, figura que pretende entregar un estatus especial a quienes se dedican total o parcialmente a defender alguna causa de protección ambiental. Esta norma se funda en el hecho de que otros países han existido casos de activistas que han muerto en circunstancias poco claras, temiéndose que el motivo fuese, precisamente, su activismo.

Además de los objetivos generales propuestos por el Acuerdo de Escazú, también existen otros objetivos que se relacionan directamente con el hecho de formar parte de una comunidad internacional en torno a este tratado. Ello se refleja en la creación de órganos vinculados al acuerdo, tales como el Centro de Intercambio de Información y el Fondo de Contribuciones Voluntarias, ambos se inspiran en el principio de cooperación, el cual para los efectos de este acuerdo cuenta con sus propias directrices.

### III. ESCAZÚ FRENTE A NUESTRA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

La discusión en torno al Acuerdo se ha intentado caricaturizar, generando un enfrentamiento artificial entre quienes están a favor y quienes están en contra de proteger el medio ambiente. Ello además de simplista es profundamente errado: primero, porque el Acuerdo de Escazú tiene su foco principal en el involucramiento de las comunidades, más que en medidas concretas de protección ambiental; y segundo, porque nuestro país ya ha adoptado en su ordenamiento jurídico interno normas de protección ambiental que son dignas de destacar y que han sido reconocidas como pioneras a nivel latinoamericano<sup>1</sup>.

El avance de nuestro Derecho en materia ambiental se ha construido en base a un desarrollo sostenible que incluye tres variables: la ambiental, la económica y la social, por lo que todos los proyectos que se ejecutan en nuestro país deben entregar garantías de mitigación de los daños ambientales, tanto para resguardar el patrimonio ambiental de la nación como a las comunidades aledañas que son afectadas por los proyectos. Dentro de los aspectos más importantes a tener en cuenta a la hora de evaluar nuestra legislación ambiental, encontramos la disposición constitucional que consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente y los tribunales especiales en materia ambiental, los cuales tiene como sede Antofagasta, Santiago y Valdivia.

Esta institucionalidad permite velar por una serie de intereses jurídicos, tales como la evaluación y mitigación del impacto ambiental de los proyectos, la regulación de emisiones, la responsabilidad por daño ambiental e, incluso, por aspectos que están contenidos en Escazú, como el derecho al acceso a la información y la participación ciudadana.

Pese a los desafíos pendientes en materia ambiental, no se puede sostener que Chile cuente con grandes carencias en materia normativa. De hecho, el único aspecto en que aborda Escazú y que no está presente en nuestro ordenamiento jurídico es la protección de los llamados “defensores de derechos en materia ambiental”, los que sin embargo sí cuentan con la protección general que nuestro ordenamiento constitucional entrega a la libertad de expresión y de asociación.

Dado que el Acuerdo de Escazú es una norma jurídica y, por lo tanto, tiene pretensión de permanencia, cuenta con instituciones que puedan posteriormente ser interpretadas de una manera diferente a las intenciones manifestadas al momento de su aprobación. Esta preocupación no es artificial, ya que existen precedentes de casos en que este fenómeno se ha dado. Por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT nunca habló de consulta indígena en los términos tan amplios en que se interpreta hoy en día en tribunales, y para qué decir, a nivel de la discusión en la Convención Constitucional.

---

<sup>1</sup> Exposición de representante de la CEPAL, Carlos de Miguel ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, disponible en: <https://bit.ly/3L4Ewww>, consultado con fecha 11 de mayo de 2022.



Foto: es.wikipedia.org

## IV. RIESGOS EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

Es evidente que desde un punto de vista literal, Escazú no obliga a Chile a ceder soberanía ni hacer concesiones ante ningún país, pero no es la dimensión territorial la única dimensión en que debe evaluarse la soberanía, ya que la soberanía es la potestad política que tiene cada Estado, por lo que en un sentido amplio, cuando un Estado suscribe un tratado internacional, contrayendo obligaciones entrega parte de su soberanía al quedar expuesto ante una demanda internacional para cumplir con los compromisos adquiridos.

En una comunidad global interconectada es muy común que los Estados contraigan compromisos a nivel internacional, los cuales pueden versar sobre diversos ámbitos, como los derechos humanos o el libre comercio. Son los beneficios que entregan los compromisos para los Estados frente a la “cesión” de soberanía, los que terminan inclinando la balanza por asumir o no estos compromisos.

En el caso de Escazú, las alarmas se encienden porque existe la posibilidad de exponernos como país ante una presión indebida de Bolivia, país que contaría con mayores argumentos para fundamentar sus pretensiones frente a

nuestro país, amparándose en una de las instituciones del Acuerdo de Escazú: la Cooperación internacional, con especial consideración de países sin litoral. La exposición a una presión de esta naturaleza es un motivo más que justificable para replantear la necesidad de ratificar el acuerdo.

El primer antecedente que debe tenerse en cuenta es que Bolivia cuenta con un historial de constantes presiones hacia Chile por razones territoriales, pretensiones que se encuentran esgrimidas en su texto constitucional. El segundo antecedente que vale la pena recordar es que Bolivia suscribió y ratificó el Acuerdo de Escazú, por lo que se le considera un Estado Parte.

Por lo tanto, Bolivia, que es un país sin litoral y que, por lo mismo, será considerado para efectos de este tratado como un país al que hay que tener especial consideración, tendrá texto al cual aferrarse para hostigar a Chile, aun cuando dichas pretensiones no tengan fundamentos, como ya ocurrió con la demanda del 2014 ante la Corte Internacional de Justicia argumentando que existía una obligación de parte de Chile de negociar una salida al mar.



Foto: laderasur.com

## V. RIESGOS EN MATERIA DE CERTEZA JURÍDICA DENTRO DEL ORDENAMIENTO INTERNO

El desarrollo de los países requiere de certeza jurídica para que las inversiones puedan realizarse con el debido resguardo a todos los actores. La certeza no sólo implica que exista claridad respecto a si se podrá o no realizar una inversión, sino que se requiere saber qué obligaciones adicionales irán aparejadas para mitigar o reparar los daños ambientales que produzca el proyecto, cuales son las diferentes fases del procedimiento y cuáles son plazos que estas involucran.

Cabe señalar que el Acuerdo de Escazú aborda la participación ciudadana (pública) en artículo 7, el cual lo hace en términos muy amplios. Así, se exige a los Estados parte asegurar este derecho “y, para ello, se compromete a **implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional**”. Asimismo, se exige la garantía de “**mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos**

**de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.**

Es evidente que estas normas son mandatos de optimización, por lo que su finalidad de una norma como esta es que los Estados Parte integren a sus ordenamientos jurídicos normas que garanticen la participación ciudadana. No obstante lo anterior, la amplitud de los términos bajo los que se consagran estas obligaciones abre la puerta a que estos mecanismos de participación se tornen en consultas vinculantes, generando un marco regulatorio propicio para que proliferen las demandas de grupos de interés, que pretenden detener el avance de ciertas áreas de la economía. Sin ir más lejos, grupos “ecocentristas” que han encontrado su nicho en la Convención Constitucional, podrían el día de mañana convertirse en una verdadera piedra de tope en el desarrollo de proyectos sumamente importantes para el desarrollo económico del país, tales como la industria minera o el desarrollo de proyectos energéticos.

## **VI. ¿CONSENSOS INTERNACIONAL RESPECTO DE ESCAZÚ?**

En la actualidad el acuerdo ha sido firmado por 27 estados latinoamericanos, entre ellos Chile. Sin embargo, sólo 12 de los estados firmantes lo han ratificado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y Uruguay.

Es evidente que, a casi cuatro años de su entrada en vigor el Acuerdo de Escazú no ha congregado la aceptación esperada. Hasta la fecha, importantes economías de la región no han ratificado el acuerdo, entre ellas Brasil, Colombia, Perú, República Dominicana y Chile, así como Costa Rica, país que sido pionero en liderar la agenda de integración latinoamericana en materia de derechos humanos.

De hecho, el presidente electo de Costa Rica, Rodrigo Chaves, ha sostenido que la aprobación de Escazú no está dentro de sus prioridades y, de hecho, ha argumentado que ello debe ser un motivo de tranquilidad para el sector privado y apuntando a que el acuerdo podría no ser beneficioso para la necesaria reactivación económica de su país.

Estos resultados dan cuenta de que el no formar parte del Acuerdo de Escazú no marginará al país de una instancia de colaboración que goce de apoyo transversal. Cabe recordar que nuestro país ya ha suscrito instancias similares que, posteriormente, han dado lugar a replanteamientos sobre la conveniencia de formar parte de ellas, como es el caso del Pacto de Bogotá.

## VII. CONCLUSIONES

No se puede sostener que Chile se encuentra ante una necesidad imperiosa de aprobar el Acuerdo de Escazú. Nuestro país ha estado a la vanguardia en materia de institucionalidad ambiental y, de hecho, existen aspectos que promueve Escazú que ya han sido incorporados por nuestro ordenamiento jurídico.

En lo que respecta a los posibles riesgos que los acuerdos conlleven, estos no deben analizarse solo bajo la lupa de los efectos jurídicos inmediatos, sino que también de los efectos jurídicos futuros y los efectos políticos, ya que existen casos de tratados internacionales aprobados cuyo tenor literal dio paso a un espíritu distinto al que se tuvo en cuenta al momento de aprobarse.

Si bien el Acuerdo da lugar para “grandes titulares”, como los que ha planteado el Gobierno del Presidente Boric, consideramos que éste no suma aportes significativos a la institucionalidad ambiental de nuestro país. Es más, los riesgos que la suscripción que este tratado acarrea para nuestro país, tanto en materia de litigios internacionales, como en el desarrollo económico sostenible superan con creces los eventuales beneficios que podría acarrear.

Es fundamental que se realce el rol del ordenamiento jurídico interno como el elemento rector al momento de definir las políticas públicas de nuestro país, reservando las instancias internacionales en la medida que el país obtenga un beneficio directo.





Capullo 2240, Providencia.

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman