

# Acuerdo de Escazú: quienes pierden sin su protección

The Escazú agreement: those who lose without their protection

Constance Nalegach Romero <sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo aborda 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 conocido como el “Tratado de Escazú”. La primera parte está destinada a relevar los principales fundamentos que llevaron a Chile a proponer un instrumento de cooperación regional relativo a estos derechos de acceso que configuran la denominada democracia ambiental. Se resalta entonces la crisis socio ambiental, los antecedentes del tema a nivel internacional así como el reconocimiento respecto a que, a pesar de los avances en las últimas décadas, persistían importantes brechas que justificaban un actuar mancomunado de los países. A continuación se describen los aspectos claves de esta negociación destacando sus modalidades inéditas de participación y transparencia que otorgaron legitimidad al proceso. Asimismo, se valora como no se trata sólo de un tratado que permitirá alcanzar objetivos sobre medio ambiente. Así, el artículo subraya el enfoque de derechos y equidad de sus disposiciones que lo convierten en un acuerdo sobre derechos humanos indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible. Finalmente se apela a que nuestro país reconozca que no existe una plena implementación de los derechos de acceso y prontamente firme, ratifique e implemente el primer acuerdo vinculante ambiental de Latino América y el Caribe. Y con ello retome la consistencia y coherencia de su política internacional y además honre el liderazgo que por primera vez había alcanzado en el ámbito internacional de la sustentabilidad.

**Palabras clave:** *Adhesión a Directriz, Desarrollo Sustentable*

El pasado 4 de marzo, 24 países de Latino América y el Caribe aplaudimos el haber acordado el primer tratado ambiental de la Región. Culminaba un trabajo de casi seis años donde no faltaron las voces escépticas que cuestionaban la capacidad técnica y la voluntad política de poner en el centro del desarrollo a la sostenibilidad y a la ciudadanía. Pero bajo el liderazgo de Chile y Costa Rica, y con la activa participación de la sociedad civil y el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Región dispone ahora de una oportunidad histórica de proteger su medio ambiente en beneficio de las actuales y venideras generaciones.

El presente artículo profundiza en 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 conocido como el “Tratado de Escazú” (Cepal, 2018). Con ello se espera difundir su origen y los aspectos claves de su negociación así como resaltar el rol de liderazgo de Chile. Por cierto también se aborda la sorpresiva y contradictoria decisión de este país de no suscribirlo. Pero, por sobre todo, se pretende contribuya a la reflexión de las oportunidades que emanan de este pionero acuerdo sobre democracia ambiental que Chile no debiese desechar y que su ciudadanía tiene el legítimo derecho de reivindicar.

## I. LA GÉNESIS DE LA PROPUESTA CHILENA

El hablar de Escazú es reconocer que la ciudadanía tiene el derecho de opinar sobre las decisiones que

<sup>1</sup> Abogada, Magíster en Derecho Público y Magíster (c) en Derechos Humanos. Negociadora principal de Chile para el Tratado de Escazú. Consultora internacional en asuntos ambientales. Correspondencia a: cnalegach@gmail.com

afecten su entorno, su calidad de vida y sus derechos humanos.

La consagración internacional de la democracia ambiental se sitúa en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Brasil, 1992), conocida como la Cumbre de la Tierra, con la adopción del Principio 10. Este consenso fundamental de la comunidad internacional reconoce que el mejor modo de enfrentar los desafíos ambientales es con acceso a la información, a la participación y a la justicia abordando entonces de manera conjunta estos denominados “derechos de acceso” que complementan la democracia representativa<sup>2</sup> (Naciones Unidas, 1992). Dos décadas después, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (“Río+20”, Brasil junio 2012) reafirmó y robusteció el Principio 10 y el proceso de toma de decisiones ambientales enmarcando así la negociación del Acuerdo de Escazú. En efecto, su documento el “Futuro que Queremos” expresó fehacientemente que *“la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre”* y que *para ello son esenciales “la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos”*. Aún más, se alentó la adopción de medidas no sólo en el plano local, subnacional y nacional sino también en el ámbito regional.<sup>3</sup> (Naciones Unidas, 2012)

El Tratado de Escazú tiene su origen precisamente en Río + 20 gracias a una propuesta de Chile que se materializó en la ***Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe***<sup>4</sup> (Naciones Unidas 2012).

Junto con la valoración del Principio 10, en Chile pesó la crítica situación socio ambiental planetaria destacando graves amenazas tales como los efectos del cambio climático, la contaminación, la escasez de agua y la pérdida de la biodiversidad. Se

apreció igualmente que estos complejos retos socio-ambientales junto con amenazar el bienestar de las futuras generaciones colocan actualmente en jaque la supervivencia y el desarrollo de comunidades alrededor del mundo, en particular, de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. A lo anterior se sumó que dichos desafíos, junto con requerir la atención de gobiernos y expertos, eran objeto de crecientes demandas ciudadanas.

Se consideró, además, que desde la adopción del Principio 10 los derechos de acceso fueron incorporados y desarrollados a través de regulación doméstica. Asimismo, que a nivel internacional los principales acuerdos multilaterales ambientales también contemplan estos derechos procedimentales<sup>5</sup>. Incluso en tratados de comercio figuran disposiciones de democracia ambiental como es el caso del Acuerdo del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) y la Unión Europea (2008) y del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Canadá (1997). En todo caso, a nivel global destaca el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (2001); único acuerdo vinculante en vigor respecto de los derechos de acceso y que fuera un referente para Chile.

Nuestro país reconoció que estos avances, no obstante, eran insuficientes. Por ello impulsó la referida Declaración la que contó además con el firme apoyo de la sociedad civil y de la CEPAL, a la que en la Declaración se le solicitó ejercer de secretaría técnica.

## II. UN ACUERDO DESDE LA REGIÓN PARA LA REGIÓN

---

El hablar de Escazú es reconocer también que se deben asumir las características y necesidades específicas que tiene América Latina y El Caribe para alcanzar un desarrollo sostenible.

Con justa razón se ha subrayado que este es el primer convenio ambiental de América Latina y el Caribe. Región que lamentablemente destaca por

2 “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992)

3 Párrafos 10, 43 y 99 del Documento “El Futuro que Queremos”

4 Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe A/CONF.216/13

5 A modo ejemplar, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Acuerdo de París, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Protocolo de Montreal y el Convenio de Basilea.

ser la más desigual del mundo y cuyo pilar ambiental es crítico en su economía y en la cosmovisión de numerosos pueblos originarios. Asimismo resalta el hecho que los países finalmente hayan logrado aunar posiciones y consensuar disposiciones vinculantes en temas ambientales. El alcanzar este logro requirió el levantamiento del estado de situación de los derechos de acceso así como de las opciones disponibles para su fortalecimiento.

La constatación de una “Aldea Global” se recogió en la Declaración propuesta por Chile al enfatizar que *“los desafíos ambientales que enfrentamos en nuestras naciones, y a nivel regional y mundial, requieren de una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz de la comunidad de las naciones y de los organismos internacionales.”*

Los países establecieron en todo caso que se reconocerían las condiciones particulares de cada uno en el examen de iniciativas legales, políticas, diagnósticos y prácticas. Gracias al documento elaborado por la CEPAL (CEPAL, 2013), que fue consultado con gobiernos y sociedad civil, los países y el público participante pudieron dialogar sobre una base de información común que se sumaba a sus propios levantamientos y estudios. Cabe subrayar que dicho diagnóstico se complementaría con más publicaciones (CEPAL, 2016) culminando en el Observatorio Regional del Principio 10 administrado por CEPAL. Esta plataforma se distingue por cuanto es una fuente de leyes, políticas, jurisprudencia y tratados sobre democracia ambiental y fue un referente de consulta constante en la negociación y un antecedente nítido para establecer un Centro de Intercambio de Información en el Acuerdo de Escazú.

Del mismo modo, estos diagnósticos permitieron identificar avances y brechas que se tradujeron en numerosas instancias de cooperación. Así se desarrollaron más de 20 actividades en distintos países precisando los temas que configuran la democracia ambiental y desarrollando su vinculación con desafíos tales como el desarrollo sostenible y el cambio climático.

En definitiva, la línea de base que reflejaba la situación particular de la Región más el horizonte de perfeccionarla enmarcan los estándares que se negociarían según se describe a continuación.

### III. UN PROCESO INÉDITO DE NEGOCIACIÓN

---

El hablar de Escazú es reconocer además que el medio ambiente se beneficia de un multilateralismo basado en la buena fe, la inclusión y la transparencia.

Las modalidades de negociación merecen ser resaltadas como un elemento que influyó en el resultado de Escazú. La etapa preparatoria contó con una Mesa Directiva integrada por Chile como Presidencia, México como Vice presidencia y República Dominicana como Relatoría, pero además el Plan de Acción estableció dos grupos de trabajo (CEPAL, abril 2013). El primero, sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación - liderados por Colombia y Jamaica- y el segundo sobre derechos de acceso e instrumento regional liderados- por Brasil y Costa Rica-. La conformación de grupos también se extendió a la etapa de negociación por lo que junto con la Mesa Directiva, ahora integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes, y la Argentina, México, el Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago, se establecieron distintas coordinaciones para cada derecho de acceso y para disposiciones específicas<sup>6</sup>. Bajo esa lógica, el Comité de Negociación se reunió presencialmente en nueve ocasiones, la mayoría de las veces en nuestro país, y realizó seis reuniones virtuales. Este sistema de plenarios, reuniones inter sesionales y grupos de trabajo permitió que se pudiesen profundizar las materias, despejar aprehensiones y contar con expertos facilitando así la adopción de acuerdos.

Pero principalmente este proceso hizo historia por las novedosas modalidades de participación del público que contribuyeron a la legitimidad y transparencia de Escazú. Las reglas acordadas, en su gran mayoría de autoría del mismo público, procuraron involucrar a todos los interesados e interesadas, permitiendo canalizar distintos planteamientos en instancias que además fueron abiertas. Así, en las reuniones llevadas a cabo la palabra se otorgó en el orden solicitado por los participantes, independientemente de que se tratara de un delegado de gobierno, un representante de un organismo internacional o una persona del público. A su vez, se adoptó una amplia definición de público, conceptualizándolo como *“cualquier*

6 Así, el derecho de acceso a la información fue coordinado por México y Trinidad y Tabago, el acceso a la participación por Argentina y Perú y el acceso a la Justicia por Brasil y Chile. Además se recibieron propuestas para el Preámbulo de Chile, Costa Rica, Argentina, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago; para Definiciones (Art. 2) de Colombia, Jamaica, Argentina, Chile y Costa Rica; para Disposiciones Generales (Art. 4) de Chile y Argentina y Costa Rica; para fortalecimiento de capacidades de Costa Rica y San Vicente y las Granadinas (Art. 10) y, finalmente, para los arreglos institucionales y disposiciones finales de Chile y Costa Rica.

persona natural o jurídica u organizada en formas comunitarias”, y se distinguieron distintos niveles de participación (presencial, informativo y participativo). Finalmente, todas las rondas de negociación fueron transmitidas en vivo y en directo. Paralelo a ello, Chile realizó una consulta pública nacional del texto preliminar, desarrolló talleres de profundización y constituyó la mesa de Democracia Ambiental -de carácter público privado-, a través de la cual gremios, academia, estudios jurídicos y ONGs pudieron aportar a la negociación.

Cabe destacar que el año 2016 los gobiernos optaron por fortalecer la coordinación con el público al dar la posibilidad de elegir dos representantes para mantener un diálogo continuo con la Mesa Directiva. En palabras de Andrea Sanhueza, representante electa del público: *“Algunas de las organizaciones que participaron en las negociaciones tenían alguna experiencia de trabajo colectivo previo a través de la Iniciativa de Acceso, pero nunca habían trabajado en forma coordinada y estratégica para alcanzar un objetivo común”*.

#### **IV. UN ACUERDO DEMOCRÁTICO Y DE DERECHOS HUMANOS**

*“Este Acuerdo Regional es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, pero también es un tratado de derechos humanos. Se trata de un acuerdo visionario y sin precedentes, alcanzado por y para América Latina y el Caribe, que refleja la ambición, las prioridades y las particularidades de nuestra región.”* **Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL**<sup>7</sup>.

Si bien todo estudio sobre Escazú dará cuenta de aspectos que quedaron en deuda, todos los participantes coinciden en que es un Tratado que, en definitiva, fortalece la democracia ambiental. Para efectos de este artículo, a continuación se enuncian algunas disposiciones que se advierten serán fundamentales. Lo anterior, sin perjuicio que una real comprensión del impacto de este Tratado exige una interpretación y aplicación sistemática de todas sus normas además de su entrada en vigor. Al respecto, el Tratado exige de los países partes el ejecutar todas las medidas necesarias de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa junto con establecer un Fondo de Contribuciones Voluntarias, una Conferencia de las Partes y un Comité de Apoyo a la Aplicación y al Cumplimiento que deberán mantener vivo el Acuerdo.

En primer término, se debe resaltar que en la base de Escazú está el reconocimiento del círculo

virtuoso existente entre los derechos de acceso, la protección del medio ambiente y los derechos humanos. Los gobiernos tienen la obligación de proteger contra los daños ambientales que menoscaban el disfrute de derechos humanos tales como la vida y la salud. Y una de las maneras de concretar dicha protección es a través de los derechos de acceso permitiendo así estos derechos procedimentales el goce y disfrute de derechos sustantivos. En efecto, el garantizar una participación informada redundará en una mejor toma de decisiones en favor del medio ambiente y, por consiguiente, de los derechos fundamentales que dependen de aquel.

Bajo este entendimiento, estos tres derechos son abordados en Escazú con la contrapartida de obligaciones fuertes para los Estados quienes deberán garantizarlos o asegurarlos. La información, participación y justicia son derechos en sí mismos, y por lo tanto no depende de la voluntad ni aquiescencia de la autoridad de turno. Pero además deberán ser valorados en una nueva dimensión. En palabras de John Knox, relator especial de derechos humanos y medio ambiente, *“estas obligaciones se fundamentan en los derechos civiles y políticos, pero se han aclarado y ampliado en el contexto del medio ambiente sobre la base de todos los derechos humanos que están en peligro a causa del daño ambiental”* (CEPAL, febrero, 2016)

A mayor abundamiento, el Tratado de Escazú reconoce explícitamente que los derechos de acceso están interrelacionados y son interdependientes y enfatiza que contribuyen a la democracia, al desarrollo sostenible y los derechos humanos. En consecuencia, no basta con permitir o incluso incentivar la participación si esta no tiene asegurada la información necesaria de una manera clara, oportuna y comprensible. Tampoco ello es suficiente si no se garantiza el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir ante cualquier decisión, acción u omisión relacionada con los derechos de acceso o la afectación adversa al medio ambiente. A su vez, si bien se trata de un instrumento ambiental, es apreciable cómo su contribución va mucho más allá. Escazú se diferencia de otros acuerdos ambientales por no sólo buscar la protección del medio ambiente sino que además por tratarse de un instrumento que profundiza la democracia en favor de la igualdad y dignidad.

Su objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades

<sup>7</sup> Prefacio del Acuerdo de Escazú.

y la cooperación. De ese modo contribuye a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Cabe subrayar que del objetivo acordado se desprende que no basta la consagración normativa de los derechos de acceso, ni siquiera a nivel constitucional, si es que ellos no se implementan de la manera correcta. Y para ello se requiere de la debida capacitación y disposición de los servidores públicos así como del empoderamiento de la ciudadanía para ejercerlos. El Acuerdo entonces ejemplifica medidas tales como programas de sensibilización, talleres, intercambios de expertos, comités, consejos y plataformas multisectoriales junto con alentar el establecimiento de alianzas con Estados de otras regiones, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil y otros actores de relevancia.

Para el logro del objetivo se consagran principios tales como la igualdad y no discriminación, la transparencia y rendición de cuentas, la no regresión y progresividad así como la buena fe y el principio pro-persona reforzando que no sólo estamos en presencia de un instrumento ambiental sino también ante un convenio de derechos humanos. En línea con este marco, dentro de las Disposiciones Generales se indica que nada de los dispuesto en el Acuerdo *“limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en la legislación de un Estado Parte o en cualquier otro acuerdo internacional del que un Estado sea parte, ni impedirá a un Estado Parte otorgar un acceso más amplio a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales.”* Se colige entonces que se trata de un instrumento de “piso” en virtud del cual los países siempre podrán avanzar respecto de los derechos de acceso pero jamás retroceder.

El Acuerdo de Escazú establece disposiciones que fueron consideradas relevantes para América Latina y el Caribe. En este contexto, se reconoció que si bien cada país tenía avances que mostrar al mismo tiempo no existía ningún país exento de falencias. En el caso de Chile, recientes estudios destacan sus brechas respecto al acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales. Así lo hace la OCDE en reiteradas ocasiones junto con valorar el que estuviésemos liderando la negociación de un instrumento que contribuiría a superar nuestras deficiencias. (OCDE, 2016, Codero, 2017) Por otra

parte, el Índice de Democracia Ambiental, desarrollado por el Instituto de Recursos Mundiales da cuenta de carencias tanto normativas como de implementación. Países como Panamá, Perú y México, si bien sus indicadores los posiciona en un mejor lugar que a Chile, reconocen que requieren del Tratado de Escazú y ya lo han suscrito (Environmental Democracy index, 2018).

El acceso a la información se aborda tanto desde su vertiente de transparencia pasiva como activa al normar la accesibilidad a la información ambiental y la generación y divulgación de la misma bajo el principio de máxima publicidad. A modo sólo ejemplar, representan desafíos para nuestro país el garantizar que la autoridad, en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, divulgue en forma inmediata y por los medios más efectivos toda la información relevante. Igualmente, gracias a Escazú será deber del Estado el promover reportes de sostenibilidad de empresas y asegurar que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios; esfuerzos tendientes a contar con mayor acceso a la información en manos de privados.

Por su parte, se establece que los países deberán asegurar una participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y sus revisiones de manera abierta e inclusiva. En particular para Chile esta regulación pormenorizada implicará una mayor pro actividad. Entre otras tareas, nuestro país deberá adoptar medidas para asegurar la participación en etapas iniciales; establecer condiciones propicias para que la participación se adecúe a las características sociales, económicas, culturales geográficas y de género del público y realizar esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades.

En materia de acceso a la justicia, releva las garantías del debido proceso precisando las particularidades del proceso ambiental. Considerando las circunstancias de nuestro país, cabe resaltar que se deberá contar con medidas de facilitación de producción de la prueba así como mecanismos de ejecución y de cumplimiento como de reparación. Asimismo, apuntando a evitar una innecesaria judicialización, se deberán promoverán mecanismos alternativos de solución de controversias tales como la mediación y la conciliación.

Por último, en coherencia con sus disposiciones sobre no discriminación e igualdad, es transversal en el Acuerdo el foco puesto en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad así como

el apoyo y reconocimiento para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promueven la protección del medio ambiente. En específico, Escazú contempla la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales estableciendo que: (a) se garantizará un entorno seguro y propicio; (b) se tomarán medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover sus derechos y (c) se tomarán medidas oportunas y efectivas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas e intimidaciones. Al respecto, estudios de Global Witness dan cuenta que más de 200 activistas ambientales fueron asesinados el 2017 siendo esta Región la más peligrosa al concentrar más del 60% de estos ataques (GlobalWitness, 2017). En Chile no se han adoptado medidas especiales al respecto a pesar de situaciones tan graves que aún están por determinarse cómo lo son los decesos de Macarena Valdés y Alejandro Castro.

Corresponde consignar que Chile siempre abogó en favor de la debida ambición de las disposiciones bajo negociación. Pero además tempranamente indicó que la naturaleza de este instrumento debía ser vinculante. Ello en línea con lo postura defendida siempre por el público y coincidente con la opinión de más de quince expertos de Naciones Unidas quienes nos instaron a los negociadores a adoptar *“un tratado u otro instrumento vinculante, ya que ésta sería la mejor forma de promover la implementación efectiva de los derechos de acceso y el desarrollo sostenible, y de asegurar que este instrumento fortalezca las capacidades de las instituciones públicas y la sociedad civil”*<sup>8</sup>.

## V. LA INESPERADA INDECISIÓN DE CHILE

*“Este acuerdo era necesario. La democracia no tiene que ver solamente con la participación, sino también con qué hacemos nosotros con nuestros recursos, cómo nos miramos hacia el futuro. Invito a los países que no han firmado para que lo hagan en el menor plazo posible, para que muy pronto, cuando tengamos ya las ratificaciones correspondientes, el Acuerdo de Escazú ya esté vigente como un paso sustantivo en la democracia de la región.”*

**Epsy Campbell, Vicepresidenta y Ministra de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica**<sup>9</sup>.

El pasado 27 de septiembre se abrió para la firma el Tratado de Escazú motivando este llamado de Costa Rica. Invitación que ya fue

respondida por Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay quienes demostraron así su compromiso con el medio ambiente, la buena gobernanza y el multilateralismo. La ausencia inesperada de nuestro país, promotor del Acuerdo y quien liderara toda la negociación, causó la consiguiente sorpresa en la comunidad nacional como internacional. El desconcierto es aún mayor por cuanto, según el mandato de los países, Chile tendría que estar en estos momentos liderando la entrada en vigor del Tratado de Escazú. Tampoco se entiende después que la Cancillería invitara a su suscripción, que el Ministerio del Medio Ambiente lo resaltara en su proyecto de ley para modernizar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y que S. E. el Presidente se congratulara ante Costa Rica por el liderazgo por ambos desplegado (Prensa Presidencia 2018, Cámara de Diputados 2018, Ministerio de Relaciones Exteriores, junio de 2018).

Todo lo anterior en un contexto de serios problemas ambientales globales y locales que exigen decisiones efectivas pero además legítimas e inclusivas. Basta con pensar en la situación dramática de las llamadas “zonas de sacrificio” tales como Quintero y Puchuncaví para aceptar que requerimos de Escazú.

Luego de siete días, en que los medios destacaron “razones de oportunidad” (aludiendo al fallo pendiente ante la Corte Internacional de Justicia por disputa con Bolivia por salida al mar), el Ministerio de Relaciones Exteriores junto a la cartera de Medio Ambiente explicaron que algunas disposiciones del Tratado estaban siendo re-analizadas. En lo principal, el comunicado aludió, aunque sin profundizar en ello, a que ya se cumplían con las disposiciones del Acuerdo. Además que surgían aprehensiones respecto al sistema de resolución de controversias y a la referencia a los países sin litoral (Ministerio de Relaciones Exteriores, octubre de 2018).

Ya hemos ejemplificado alguna de las falencias de Chile. Por su parte, en línea con más de una decena de acuerdos suscritos por Chile, la resolución de controversias de Escazú dispone que si surge una controversia de interpretación o aplicación las partes se esforzarán por resolverla por medio de la negociación o cualquier otro medio

<sup>8</sup> Declaración de los expertos de Naciones Unidas sobre la negociación de CEPAL de un instrumento regional sobre democracia ambiental 22 de Octubre 2015

<sup>9</sup> Palabras pronunciadas en la apertura de la firma del Tratado el 27 de septiembre del 2018 en Nueva York

que consideren aceptable. El Acuerdo dispone, asimismo, que en caso que las partes no arriben a una solución por estos medios, podrán someter la diferencia a la Corte Internacional de Justicia o a un arbitraje, para lo que se requerirá que, previamente, lo acepten por escrito como un mecanismo obligatorio. Por lo tanto, nadie puede obligar a Chile a recurrir a un mecanismo que éste no acepte. Aún más, entre los principios del Tratado destaca la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales.

A su vez, bajo el artículo de cooperación se indica que las partes prestarán especial consideración a los países menos adelantados, a los países en desarrollo sin litoral y a los pequeños Estados insulares. El Tratado busca en definitiva contar con mecanismos y actividades de fortalecimiento de capacidades. Cabe destacar que es una referencia presente también en instrumentos como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Por lo anterior, se entiende que la indecisión de Chile fuera cuestionada por numerosos académicos y expertos en derecho ambiental (El Mostrador, 2018). Y que las principales ONGs solicitaran en forma reiterada, aunque infructíferamente, reunirse con el Presidente de la República para esclarecer cómo este Tratado no arriesga nuestra soberanía sino que beneficia la manera en que se adoptan las decisiones ambientales (Fundación Terram, 2018).

## **VI. A MODO DE CONCLUSIÓN**

No existe un instrumento que represente una solución simple y única a los apremiantes desafíos de sostenibilidad que enfrentamos. Sin embargo el Tratado de Escazú ha logrado, incluso antes de su entrada en vigor, erigirse como una herramienta concreta que releva la esencialidad del medio ambiente y el derecho de todas y todos de participar en las decisiones que afectan ese bien colectivo. No es de extrañar, por lo tanto, que genere suspicacias de quienes consideran que la manera en que Chile ha enfrentado sus políticas y normativas ambientales no requiere cambio sustancial alguno y que se debe mantener la balanza tradicional de poder.

Escazú representa por cierto un cambio de paradigma en las relaciones internacionales ambientales. Chile debiera retomar su liderazgo demostrando que este no es sinónimo de declaraciones vacuas o meros arreglos logísticos. De cara a ser anfitriones de la próxima Conferencia

de Cambio Climático, este Tratado releva que en las decisiones sobre nuestra tierra, los gobiernos necesitan de la voz y experiencia de científicos, ONGs, academias, centros de estudios, dirigentes comunitarios, empresas, comunidades y personas. Les dice además que sus decisiones serán objeto de escrutinio y rendición de cuentas; que deberán fundamentar en forma transparente cada una de sus opciones y omisiones. El primer paso entonces por parte de un país serio que pretende recibir esta Cumbre es firmar y ratificar prontamente el Tratado de Escazú.

Pero además desde una perspectiva ética, en línea con la Agenda 2030 de Naciones Unidas que plantea no dejar a nadie atrás, Escazú es esencialmente un instrumento civilizatorio que desde un enfoque de derechos y equidad precisa cómo nuestras sociedades requieren de un medio ambiente sano y pacífico con particular atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y a los activistas ambientales. Hablamos entonces de una transformación en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. El estado de derecho como respuesta a la corrupción y la conflictividad socio ambiental.

La ausencia de Chile en el Tratado de Escazú sin duda mina su legitimidad ante el concierto internacional. Pero por sobre todo perjudica la protección del medio ambiente, la paz social y los derechos fundamentales, en particular, de los más postergados. Y ese es un precio que no podemos pagar.

## **REFERENCIAS**

Comisión económica para América Latina y el Caribe (2018). *Texto de acuerdo regional*. CEPAL - Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice/texto-acuerdo-regional>

Naciones Unidas (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Departamento de asuntos económicos y sociales. División de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Naciones Unidas (2012) *El Futuro que Queremos*. Río+20: 20 al 22 de junio de 2012. Recuperado de: [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_spanish.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf)

Naciones Unidas (2012). *Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre*

*Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe* A/CONF.216/13. Rio+20: 20 al 22 de junio de 2012. Recuperado de: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S)

Comisión económica para América Latina y el Caribe (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. CEPAL. Recuperado de: <https://observatoriop10.cepal.org/es/documentos/acceso-la-informacion-participacion-justicia-temas-ambientales-america-latina-caribe>

Comisión económica para América Latina y el Caribe (2016). A modo ejemplar el documento. *Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*. CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40735-sociedad-de-derechos-medio-ambiente-estandares-internacionales-derechos-humanos>

Comisión económica para América Latina y el Caribe (abril de 2013). *Plan de acción hasta 2014 para la implementación de la declaración sobre la aplicación del principio 10 de la declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38730/S2013207\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38730/S2013207_es.pdf?sequence=1)

Comisión económica para América Latina y el Caribe (Febrero de 2016). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, John H. Knox, sobre cambio climático y derechos humanos, A/HRC/31/52, 1 de febrero de 2016. CEPAL. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/015/75/PDF/G1601575.pdf?OpenElement>

OCDE (2016) *La evaluación de nuestro desempeño ambiental realizada por la OCDE el año 2016*. Recuperado de: [http://metadatos.mma.gob.cl/servicios/metadata/recursos/downloadRecurso/324165/EDA\\_2016.pdf](http://metadatos.mma.gob.cl/servicios/metadata/recursos/downloadRecurso/324165/EDA_2016.pdf).

Cordero, (2017). *Derribando Mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental*. Fundación

Espacio Público. Recuperado de: <https://www.espaciopublico.cl/derribando-mitos-propuestas-para-mejorar-el-acceso-a-la-justicia-ambiental/>

Environmental Democracy Index (2018). *Chile*. Recuperado de: <https://environmentaldemocracyindex.org/country/chl>

Global Witness (2017). *Defenders Annual Report*. Recuperado de: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defenders-annual-report/>

Gobierno de Chile. (2017). *Prensa Presidencia*. Recuperado de: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=78418>

Cámara de Diputados de Chile (2018). *Proyecto de Ley: Moderniza el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Recuperado de: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=12458&prmBoletin=11952-12](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12458&prmBoletin=11952-12)

Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Comunicado conjunto Costa Rica – Chile sobre la apertura a la firma del Acuerdo de Escazú en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://minrel.gob.cl/comunicado-conjunto-costa-rica-chile-sobre-la-apertura-a-la-firma-del-minrel/2018-06-07/104324.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Comunicado de Prensa*. Recuperado de: <https://minrel.gob.cl/comunicado-de-prensa/minrel/2018-10-04/194500.html>

El Mostrador (2018). *Más de 130 expertos en derecho ambiental e internacional emplazan al Gobierno: Chile debe firmar el Acuerdo de Escazú*. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/09/26/mas-de-130-expertos-en-derecho-ambiental-e-internacional-emplazan-al-gobierno-chile-debe-firmar-el-acuerdo-de-escazu/>

Fundación Terram (2018). *Declaración pública: Chile debe firmar el Acuerdo de Escazú*. Recuperado de: <https://www.terram.cl/2018/09/chile-debe-firmar-el-acuerdo-de-escazu/>

Diario Universidad de Chile (2019). *Organizaciones ambientales piden claridad al gobierno por firma del tratado de Escazú*. Recuperado de: <https://radio.uchile.cl/2018/12/07/organizaciones-ambientales-piden-claridad-al-gobierno-por-firma-del-tratado-de-escazu/>