

**“SITUACIÓN DEL ACCESO A LA
INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA
JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE”**

Esta investigación fue realizada por la Corporación PARTICIPA, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur-Red de Desarrollo Sostenible (CODESOSUR-SINERGIAS), Recursos e Investigación para el Desarrollo Sustentable (RIDES) y el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile (CDA). El estudio tiene como base la metodología desarrollada por La Iniciativa de Acceso¹ (TAI por su nombre en inglés).

A menos que de otra forma se indique, los puntos de vista, interpretaciones y hallazgos presentados en este documento, son responsabilidad de la coalición y no de La Iniciativa de Acceso.

Equipo del proyecto en PARTICIPA

Andrea Sanhueza, Directora Ejecutiva
Pedro Mujica, Coordinador Académico
Daniel Marín, Investigador

Equipo del proyecto en CODESOSUR SINERGIAS

Aldo Palacios Courret, Director Ejecutivo
Marcia Morales Gómez, Directora de Proyectos
Kate Casey, Investigadora Permanente
Carola Salazar Serpa, Investigadora Asociada
Eugenia Páez García, Investigadora Asociada
Raquel Gutiérrez Soto, Coordinadora de IA “Red Regional de Mujeres Acuicultoras”
Monitoras Ambientales, “Red Regional de Mujeres Acuicultoras”

Equipo del proyecto en RIDES

Valeria Torres, Directora de Proyectos
Andrés Marín, Investigador – Coordinador del Proyecto en RIDES
Angélica Cayazzo, Asistente de Investigación

Equipo del proyecto en CDA

Valentina Durán, Coordinadora de Investigación
José Ignacio Pinochet, Abogado
Verónica Palma, Abogado
José Miguel Burmeister, Asistente de Investigación
Carolina Riquelme, Asistente de Investigación
Marcos Ríos, Asistente de Investigación

¹ La Iniciativa de Acceso (TAI) es una coalición global de organizaciones de interés público, que colaboran para incentivar a nivel nacional, la implementación de compromisos para acceder a la información, participación y justicia en la toma de decisiones ambientales. La Iniciativa de Acceso es liderada por una coordinación global, compuesta por el Instituto de Recursos Mundiales (Washington D.C., USA), el *Environmental Management and Law Association*, (Budapest, Hungría), Corporación Participa (Santiago, Chile), *Advocates Coalition for Development and Environment* (Uganda), y el *Thailand Environment Institute* (Instituto para el Medio Ambiente de Tailandia) (Bangkok, Tailandia). Más información sobre esta iniciativa en: www.accessinitiative.org

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Financiamiento:

Este proyecto ha sido posible gracias al financiamiento otorgado por el Fondo de Oportunidades Globales de la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Comunidad de Naciones del Reino Unido, a través de la Embajada Británica en México. Además cuenta con apoyo de la TAI y de la Alianza por el Principio 10 (PP10).

Santiago, marzo 2005

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
METODOLOGIA Y CASOS DE ESTUDIOS	6
RESULTADOS	13
I. ACCESO A LA INFORMACIÓN	13
A. Legislación	13
B. Emergencia	18
C. Sistemas de Monitoreo	22
D. Informes sobre las condiciones del medio ambiente	27
E. Informes sobre el desempeño de las Industrias	30
Conclusiones del capítulo	37
II. ACCESO A LA PARTICIPACIÓN	42
A. Legislación	42
B. Acceso a la participación en programas	46
C. Acceso a la participación en proyectos	54
Conclusiones del capítulo	60
III. ACCESO A LA JUSTICIA	71
A. Acceso a la información	73
B. Acceso a la participación	80
C. Daño ambiental	86
Conclusiones del capítulo	93
IV. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES	99
A. Legislación	99
B. Fortalecimiento de capacidades del Estado	101
C. Fortalecimiento de capacidades en la ciudadanía	103
Conclusiones del capítulo	107
CONCLUSIONES FINALES	110
ANEXOS	115
1. Tabulación de indicadores / Por indicadores	
2. Criterios para la selección de casos	
3 Integrantes Consejo Asesor	
3. Antecedentes sobre Información Ambiental	
4 Antecedentes sobre Participación en la Toma de Decisiones Ambientales	
5. Alcances sobre las donaciones a ONGs	
6. Resumen instructivo presidencial	
7. Antecedentes sobre Fortalecimiento de Capacidades	

INTRODUCCIÓN

Este informe presenta y discute los resultados del proyecto “Situación del acceso a la información, la participación y la justicia ambiental en Chile”, desarrollado por la Corporación PARTICIPA, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur-Red de Desarrollo Sostenible (CODESOSUR-SINERGIAS)², Recursos e Investigación para el Desarrollo Sustentable (RIDES) y el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile (CDA) entre mayo del 2004 y marzo del 2005.

El proyecto es parte de una iniciativa regional que se realiza en forma simultánea en 7 países de América Latina (Chile, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y México). Su objetivo es conocer, a través de un marco metodológico común elaborado por la Iniciativa de Acceso, el estado actual del acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en distintos países de América Latina, proporcionando así un diagnóstico independiente sobre el grado de avance de la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río en la Región.

Este proyecto ha sido posible gracias al financiamiento otorgado por el Fondo de Oportunidades Globales de la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Comunidad de Naciones del Reino Unido, a través de la Embajada Británica en México. Además cuenta con apoyo de la TAI y de la Alianza por el Principio 10 (PP10).

Una de las particularidades de esta iniciativa fue la creación de un grupo asesor, que desde el inicio del proyecto acompañó la realización de la evaluación en Chile. El grupo asesor, que estuvo conformado por ocho representantes de distintos sectores de la sociedad (ver Anexo 3), aportó con su experiencia y conocimiento a la investigación, revisó los informes preparados y propuso estrategias para que las propuestas resultantes fueran incorporadas en el diseño de políticas y en la toma de decisiones. Quisiéramos agradecer la revisión exhaustiva que los miembros del grupo asesor hicieron a este informe final, aportando con una mirada crítica y constructiva. No obstante su activa participación, las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad del equipo del proyecto y pueden no coincidir con las de los miembros del grupo asesor.

La evaluación que se presenta a continuación representa un esfuerzo desde la sociedad civil por aportar con una mirada independiente a la situación actual en materia de acceso a la información, participación y justicia en materias medioambientales en Chile. Esperamos con esto, contribuir a identificar buenas prácticas en la materia que puedan ser replicadas en otros sectores y países así como aquellas áreas que requieren de mejoramiento.

² La CODESOSUR-SINERGIAS ejecuta y evalúa el TAI con fondos propios y con la colaboración de 35 Monitoras Ambientales de la Red Regional de Mujeres Acuicultoras, quienes aplicaron la Metodología TAI para el Proyecto diseñado por la CODESOSUR-SINERGIAS, “Nuestra Playa, Mar y Río nos dan la Vida”, financiado por el PPS-PNUD/GEF.

METODOLOGÍA Y CASOS DE ESTUDIO³

La metodología utilizada en esta evaluación fue desarrollada por la Iniciativa de Acceso (TAI, por su nombre en inglés). Esta metodología fue probada en forma piloto en el año 2001 en 9 países del mundo, incluido Chile, lo que permitió revisarla y mejorarla.

El procedimiento principal consiste en resolver un conjunto de frases interrogantes (indicadores) cuyas respuestas generan valores numéricos, que permiten evaluar si el desempeño de las autoridades gubernamentales, tanto en el marco legal y judicial (indicadores de legislación) como en casos de estudio reales (indicadores de práctica), es débil, intermedio o fuerte.

Las respuestas asignadas a cada indicador constituyen una declaración cualitativa fundamentada en los siguientes criterios:

Para los indicadores de legislación:

- Existencia. Se refiere a la presencia de bases legales que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos relacionados con los Principios de Acceso.

Para los indicadores de práctica:

- Calidad. Se refiere a la aptitud y los esfuerzos por parte del Estado para generar información. Lo que se evalúa es:
 - o Cómo se obtiene y sistematiza la información.
 - o Cómo se presenta la información.
 - o Con qué periodicidad se genera.
- Accesibilidad. Se refiere al grado en que el público puede obtener la información. Lo que se evalúa es:
 - o Qué tan fácil es para el público acceder a la información.
 - o Qué tan oportuna (puntual y precisa) es la respuesta a peticiones de información

³ Para más detalles sobre la metodología ver www.accessinitiative.org

Estructura

La estructura jerárquica que conforma la metodología implica la clasificación de todos los indicadores en cuatro categorías: 1) acceso a la información; 2) acceso a la participación, 3) acceso a la justicia y 4) fortalecimiento de capacidades.

- ❖ Categoría
 - Subcategoría
 - ◆ Frases interrogantes (indicadores)
 - Respuestas (valores)

Cada una de las cuatro categorías (que corresponden a los 4 capítulos de este informe) evalúa los indicadores de legislación, donde se analiza el marco normativo chileno para garantizar los Principios de Acceso y los indicadores de práctica, donde a partir de casos de estudio se evalúa la aplicación de estos principios. Así, a partir de un análisis teórico-normativo y otro práctico es posible identificar si existe o no una brecha entre las leyes y políticas del país y la forma como se implementan los Principios de Acceso.

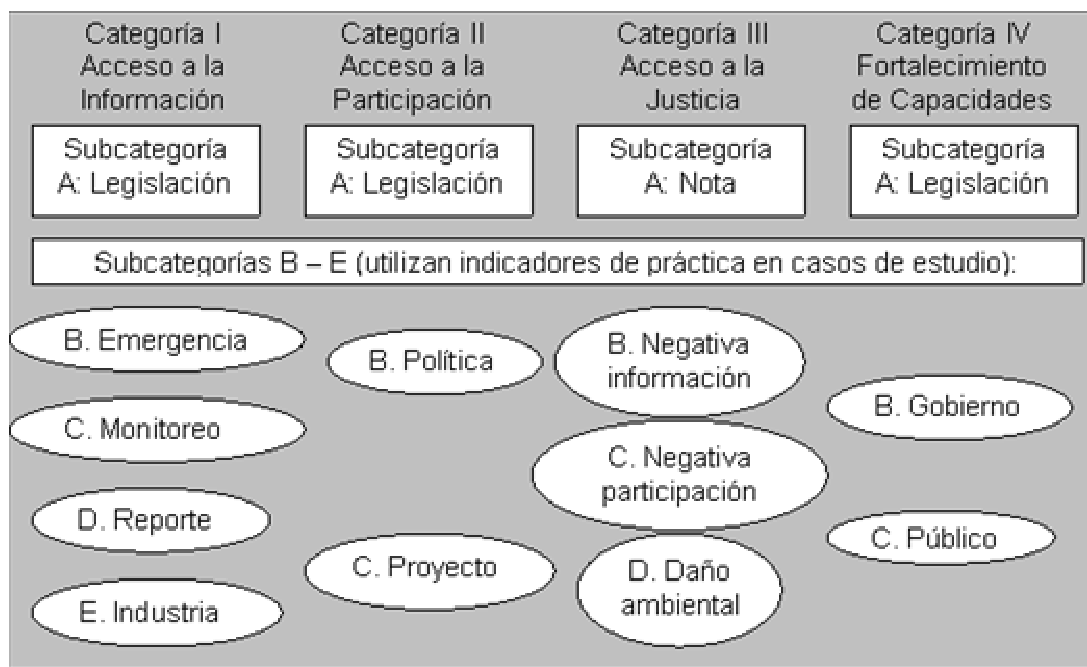
Categoría I – Acceso a la Información. En la primera subcategoría (A) se analiza el marco legal en materia de acceso a la información, y en las cuatro restantes la calidad y la accesibilidad de la información en casos de estudio específicos: (B) emergencias ambientales; (C) sistemas de monitoreo de la calidad del aire y la calidad del agua; (D) informes sobre el medio ambiente y; (E) información ambiental emitida por las industrias.

Categoría II – Participación. La primera subcategoría (A) analiza las garantías y derechos de participación social, y las dos últimas la calidad y accesibilidad de los mecanismos que fomentan la participación social en: (B) el proceso de elaboración e implementación de políticas, planes, programas, leyes y estrategias ambientales gubernamentales y; (C) el mismo proceso pero para los proyectos.

Categoría III – Acceso a la Justicia. Esta categoría analiza la suficiencia del marco legal nacional para asegurar el acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales. Se divide en tres subcategorías (A-C) que analizan casos de estudio en los que se recurrió a un tribunal, o su equivalente, para dirimir una controversia relacionada con cada uno de los tres Principios de acceso.

Categoría IV – Fortalecimiento de Capacidades. Esta categoría cuenta con tres subcategorías que evalúan: (A) el marco legal que debe garantizar el fortalecimiento de capacidades del gobierno y de la sociedad; (B) el fortalecimiento de capacidades en dependencias públicas; (C) el fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía. El concepto “fortalecimiento de capacidades” será abordado con detalle en el capítulo 4 de este documento.

Cuadro 1. Estructura de la metodología de la Iniciativa de Acceso.



Cada indicador puede tener 3 o 4 posibles respuestas con diferentes valores⁴ cada una. Las primeras opciones representan un desempeño pobre mientras que las últimas reflejan un desempeño óptimo, del indicador en cuestión. La respuesta seleccionada por el investigador debe ser la opción que refleje con mayor exactitud la situación del país. A continuación se presenta un ejemplo.

Ejemplo:

Categoría IV, Fortalecimiento de Capacidades

Capacidad/Legislación 3. Condiciones tributarias para las organizaciones no gubernamentales

- (i) No existen exoneraciones o reducciones de impuestos para las ONG's en los códigos tributarios
- (ii) Los códigos tributarios disponen que la mayoría o todas las ONG's paguen impuestos reducidos**
- (iii) Los códigos tributarios disponen que la mayoría o todas las ONG's estén exentas de impuestos

Es importante mencionar que la metodología implica la utilización de una base de datos contenida en un CD-ROM denominado "Evaluando el acceso a la Información, la Participación y la Justicia para el medio ambiente: una guía". Este

⁴ El valor asignado por los evaluadores para cada uno de los indicadores puede revisarse en Anexo N° 1.

disco incluye todos los indicadores y sus posibles valores, de tal manera que al elegir un valor la base de datos automáticamente asigna un resultado numérico.

El sistema también brinda la posibilidad de asignar un semáforo de tres colores dependiendo del resultado numérico obtenido. Tanto este resultado como el color representan tres criterios de desempeño: a) el débil corresponde a los valores de más bajo rango y se representa en color rojo; b) el intermedio corresponde a los valores de rango medio y se representa en color amarillo y c) el fuerte corresponde a los valores de más alto rango y se representa en color verde.

Por cuestiones de espacio, este informe sólo incorpora las tablas de resultados con los indicadores revisados en las categorías 1, 2 y 4 (Anexo). No se incluyen los indicadores de acceso a la justicia porque fueron diseñados posteriormente al desarrollo del CD-ROM. La base de datos completa (con todos los indicadores evaluados), así como todos los documentos que sirvieron de apoyo para la realización de esta evaluación pueden ser solicitados al equipo del proyecto.

Casos de Estudio⁵

Como ya se mencionó, cada una de las categorías debe ser evaluada mediante indicadores de legislación (interrogantes sobre el marco normativo) e indicadores de práctica (interrogantes sobre los casos de estudio). Las tablas que a continuación se presentan resumen la legislación consultada y los casos de estudio seleccionados.

Tabla 1: Principales Leyes analizadas

Leyes
• Constitución de la República de Chile de 1980 • Ley N° 19.653 del año 1999 sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado. • Decreto N° 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2001, el cual determina los documentos y actos administrativos secretos o de carácter reservado. • Ley N° 19.880 de 2003 que establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos de la Administración del Estado • Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente • Código del Trabajo • Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos – 1997 • Ley N° 19.247 sobre Donaciones con fines Educativos – 1993 • Ley N° 18.985 sobre Donaciones con fines Culturales – 1990 • Proyecto de Ley sobre participación ciudadana - 2004

⁵ Para criterios de selección de casos ver Anexo N° 2

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Tabla 2: Casos de Estudio

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	CASOS
Información	Emergencia	- Volcamiento del tren de la empresa TRANSAP que transportaba ácido sulfúrico - Emanaciones de Combustible en la comuna de Panguipulli, Región de Los Lagos
	Sistemas de monitoreo	- Sistema de Monitoreo de la Calidad del Aire de Temuco, IX Región de la Araucanía - Monitoreo de Agua Potable Rural, Carretera Austral, Ruta 7, comuna de Puerto Montt, Región de Los Lagos
	Informes sobre Medio Ambiente	- Informe País, Estado de Medio Ambiente en Chile 1999 (2000) - Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA, Región de Los Lagos
	Información de Industrias	- Fundición Hernan Videla Lira de ENAMI Paipote - CODELCO División Salvador, Fundición de Potrerillos Fundición y Refinería Ventanas, ENAMI - Marine Harvest, Planta de Proceso, Chamiza - Salmones Multiexport, Planta Quillaípe - Sociedad Pesquera Comercial Chaicas Ltda, Planta Procesadora de Pesca Blanca y Salmón
Participación	Política	- Política Nacional de Acuicultura - Subpesca - Política Ambiental – MOPTT - Reglamento Ambiental para la Acuicultura – Subpesca - Manual de Participación Ciudadana (Plan)– MOPTT
	Participación en proyectos	- EIA Segunda Pista Aeropuerto Arturo Merino Benítez - EIA Proyecto Conversión a Gas Central Renca
Acceso a la Justicia	Negativa Información	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF
	Negativa Participación	Costanera Norte 1998
	Daño ambiental	Conchales en proyecto Cascada

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

Fortalecimiento de capacidades ⁶	Programas gubernamentales para crear sus capacidades	• Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA • Subsecretaría de Pesca • Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones • Juzgado de Policía Local de Punta Arenas • 2do Juzgado del Crimen de Puente Alto
	Programas gubernamentales para fortalecer al público	• Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA • Subsecretaría de Pesca • Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones • Escuela Santa Rosa • Escuela Salvador Allende • ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA • Fundación TERRAM

El Consejo Asesor⁷

Con el objetivo de acompañar la realización de la evaluación en Chile, aportando su experiencia y conocimiento en temas relevantes para la investigación, al inicio de la evaluación se conformó un Consejo Asesor. Durante la realización del estudio el Grupo se reunió 4 veces para discutir los alcances del estudio y sus resultados. Los miembros del grupo asesor revisaron una versión preliminar de este informe y sus comentarios fueron considerados en esta versión final.

Nota metodológica

Es importante señalar que esta metodología ha sido diseñada para aplicarse en países con distintas características de desarrollo económico e institucional (ya son más de treinta). En aras de lograr una aplicación universal, los indicadores son muy generales y la metodología puede resultar a veces insuficiente o incapaz de dar cuenta exacta de las particularidades de cada país. No obstante lo anterior, estamos convencidos que esta metodología aporta información relevante para comparar internacionalmente la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río a nivel nacional y proporciona elementos clave que pueden constituirse en un punto de partida para una discusión más profunda sobre el tema en cada país.

Con el objetivo de dar cuenta de las particularidades de cada país, la metodología exige consultar la mayor cantidad de fuentes de información posible y chequear la información oficial consultando diversas fuentes independientes. De este modo,

⁶ En el caso de esta categoría los casos de estudio corresponden a Instituciones Estatales.

⁷ Ver en Anexo N° 3 lista de los miembros del Consejo Asesor.

durante la ejecución de esta evaluación se realizaron entrevistas personales, telefónicas y por correo electrónico además de investigación documental (basada en gran medida en el uso de la red Internet). Se consultó además información gubernamental disponible y se realizaron solicitudes específicas de información (que permitieron asimismo evaluar la oportunidad en la entrega de información en respuesta a solicitudes de la sociedad civil). De igual manera se trabajó con información generada por industrias privadas y estatales.

La revisión del marco normativo fue uno de los principales componentes de este estudio pues fundamenta los Principios de Acceso y define los espacios y mecanismos para que se cumplan.

Si bien la diversidad de fuentes consultadas para responder a cada indicador puede no apreciarse en el resultado mismo otorgado (destinado a evaluar la implementación del Principio 10 a nivel internacional), sin duda que contribuyó a enriquecer la discusión y conclusiones que se presentan en este informe nacional.

Cabe señalar, asimismo, que al inicio de cada capítulo se incluye una descripción completa de los conceptos que se abordan, los criterios aplicados y los casos que integran este trabajo.

El fin último de este proyecto es registrar los avances y los retos pendientes en Chile en materia de implementación de los principios de acceso establecidos en el Principio 10. A partir de una evaluación como esta, podremos plantear estrategias y llevar a cabo acciones concretas que mejoren los procesos de la gestión ambiental relacionados con estos principios de acceso.

RESULTADOS

I. ACCESO A LA INFORMACIÓN⁸

La información es un elemento imprescindible en el desarrollo de la sociedad, ya que aporta elementos para que las personas puedan orientar responsable y oportunamente su acción.

En esta categoría se evalúan las leyes que regulan el acceso a la información y estudios de caso de acceso a cuatro tipos de información.

En el caso de la legislación se evalúa la existencia en la Constitución del país de normas que garanticen el acceso a la información, de legislaciones especiales sobre el tema y de legislación específicas sobre acceso a la información ambiental.

Por su parte, los estudios de caso refieren a:

- Dos emergencias ambientales
- Un sistema de monitoreo de la calidad del aire y un sistema de monitoreo de la calidad del agua.
- Informes sobre Medio Ambiente publicados por el Estado
- Informes ambientales de seis instalaciones industriales.

A. Legislación

La Subcategoría A (Información/Legislación) contiene indicadores que evalúan si en Chile existen bases legales para acceder a la información. Los indicadores de esta subcategoría, más que hacer un análisis jurídico exhaustivo, han sido diseñados para evaluar si la ley establece, de manera consistente, condiciones para el acceso a la información. Los indicadores empleados son:

⁸ Para más detalles sobre la importancia del Acceso a la Información ver anexo N° 4

Tabla 3: Indicadores Categoría I, Subcategoría A.

Subcategoría A: Marco legal general para apoyar el acceso a la información. Información/Legislación (I/L)
I/L 1 - Derecho de acceso a la información de interés público.
I/L 2 - Leyes de libertad de Información.
I/L 3 - Disposiciones para el acceso a la “información ambiental” de dominio público.
I/L4 – Libertad de Imprenta.
I/L5 - Libertad de Expresión.
I/L6 – Interpretación de la “información ambiental”.
I/L7 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concerniente a los intereses de la administración gubernamental.
I/L8 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concernientes a los intereses del Estado.

Los indicadores I/L1, I/L2, I/L4 e I/L5 analizan si el marco legal contempla garantías individuales relacionadas con la información, la expresión y la imprenta. Los indicadores I/L3, I/L6 detectan la existencia de disposiciones especiales sobre el acceso a la información ambiental. Los indicadores I/L7 e I/L8 analizan las disposiciones relativas a la confidencialidad de la información.

1. Legislación revisada

Para evaluar el marco legal general que sustenta el acceso a la información en Chile se revisaron las siguientes leyes:

- Constitución de la República de Chile - 1980
- Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) - 1994
- El Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) – 1997
- Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que fija el Derecho de Acceso a la Información Pública - 1986.
- Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado – 1999.
- Reglamento de la Ley N° 19.653, que fija el Secreto o Reserva de los Actos y Documentos de la Administración del Estado – 2001.
- Ley N° 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos de la Administración del Estado – 2003.
- Dictamen N° 049883 - 2004

2. Evaluación

Tabla 4: Promedio de los indicadores de legislación.

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
La Constitución garantiza el acceso a la información		50%	
Existencias de Leyes especiales sobre acceso a la información			75%
Existencias de Leyes específicas sobre acceso a la información medio ambiental		38%	

3. Justificación

- Garantías constitucionales:

El derecho al acceso a la información no está garantizado explícitamente, pero tampoco prohibido, en la Constitución de 1980, vigente en nuestro país. Sin embargo, las Leyes especiales sobre acceso a la información permiten afirmar que en Chile existe una legislación que regula en forma clara el acceso a la información que emana de los órganos públicos y que consagra el Principio de Transparencia y Publicidad, según el cual el procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos en las decisiones que se adopten en él.

- Legislación especial sobre acceso a la información:

En Chile existen tres normas que contienen casi toda la reglamentación que existe respecto a acceso a la información. Estas son:

1. Ley N° 19.653 del año 1999 sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado, la cual modifica la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, disponiendo el principio de transparencia y publicidad administrativa. Ésta establece el derecho de la ciudadanía a la información pública de los órganos de la administración del Estado y de las empresas privadas o de capitales mixtos que prestan servicios de utilidad pública.
2. Decreto N° 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2001, el cual determina los documentos y actos administrativos secretos o de carácter reservado.
3. Ley N° 19.880 de 2003 que establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos de la Administración del Estado que especifica lo referente a la publicidad y transparencia en materia de tramitación de los actos administrativos, permitiendo al ciudadano saber el estado en que se

encuentran las resoluciones que se dictan dentro del proceso y el resultado de la gestión, estableciendo plazos breves y el denominado silencio administrativo positivo como regla general.

Además de estas leyes, actualmente se encuentra en el Senado un proyecto de ley sobre acceso a la información pública, el cual modifica los actuales artículos de la llamada Ley de Probidad, que en la práctica modificaron la Ley N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

En relación a las causales de negación de la información, el Decreto N° 26 dispone que la declaración de secreto o reserva basada en la protección de intereses públicos, procederá respecto de los siguientes actos y documentos:

- los relativos a la defensa y seguridad nacional;
- los relativos a la política exterior o las relaciones internacionales;
- los relativos a la política monetaria y divisas;
- aquellos cuya comunicación pueda perjudicar a la moneda y al crédito público;
- los relativos al mantenimiento del orden público y la prevención y represión de la criminalidad;
- aquellos cuya comunicación o conocimiento perjudique el desarrollo de procedimientos jurisdiccionales o de actuaciones preliminares o preparativas de aquellos que la ley encomiende a organismos de la Administración;
- aquellos cuya comunicación o conocimiento perjudique la investigación por los servicios públicos competentes, de los delitos y las infracciones administrativas, tributarias o aduaneras;
- aquellos cuyo conocimiento actual pueda impedir u obstaculizar gravemente el ejercicio de la acción administrativa del órgano administrativo requerido;
- la correspondencia oficial debidamente calificada por la autoridad responsable de conformidad a lo dispuesto en el DS N° 291 de 1974 del Ministerio del Interior.

El mismo Decreto, agrega que la declaración de secreto o reserva basada en la protección de intereses privados de los administrados, procederá respecto de los siguientes actos y documentos:

- Los de carácter nominativo, es decir, que conlleven o contengan una apreciación de juicio o valor sobre una persona determinada o claramente identificable.
- Aquellos cuya comunicación o conocimiento afecte la vida privada de una persona individualizada o identificable.
- Los expedientes relativos a procedimientos sancionatorios o disciplinarios de cualquier naturaleza, solo respecto de terceros ajenos a dichos procedimientos.
- Los expedientes médicos o sanitarios.
- Los que contengan o se refieran a secretos industriales y comerciales, incluyendo los procedimientos de fabricación, las informaciones económicas y financieras y las estrategias comerciales.

Además de establecer claramente una serie de causales para negar la información, el Decreto N° 26, deja a la discreción de la autoridad administrativa la regulación de la aplicación de éstas.

Si bien este hecho no supone un aspecto negativo en sí mismo, permite que esta facultad entregada pueda ser usada para negar el acceso a la información cuando no corresponda, como en la práctica ha sucedido. Es recomendable que esta característica de nuestra legislación sea modificada.

En esa línea, el proyecto de ley que actualmente se está discutiendo en el Senado establece algunas modificaciones que apuntan a mejorar este tema.

- Se establece que la calificación de reserva deberá ser fundada y motivada y solo procederá si el peligro de daño sobrepasa el interés público que promueve la transparencia y la publicidad de los actos y documentos de la administración o en poder de ésta.
 - Se establece que los actos que la ley declare como secretos o reservados mantendrán dicho carácter por un plazo máximo de 20 años, el cual podrá ser prorrogado mediante decreto supremo.
 - En relación a este mismo tema, las causales de negación o reserva, en agosto del 2004, la Contraloría General de la República, dictó el dictamen N° 049883 – 2004,. En éste, el ente contralor sostuvo que era necesario revisar las resoluciones de secreto o reserva, de manera de no afectar el principio de publicidad de los actos de la administración.
-
- Legislación específica sobre acceso a la información ambiental

La normativa chilena consagra el acceso de la ciudadanía a la información pública de los órganos de la administración del Estado y de las empresas privadas que cumplen fines de interés público, en lo que se refiere a determinados documentos que éstas empresas deben entregar a los organismos fiscalizadores. La normativa no hace una referencia específica a materias ambientales, aunque la normativa general aplica para estas materias.

La principal regulación sobre esta materia la establece la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) que, reconociendo la importancia del acceso a la información para promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en materia ambiental, obliga al Estado chileno a mantener un Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), desglosado regionalmente y de carácter público (Artículo 70 letra d). Esta norma también consagra el derecho de las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y de las personas naturales directamente afectadas, a acceder al contenido del estudio de impacto ambiental y los documentos acompañados. La CONAMA ha entendido este derecho de manera amplia.

La Ley 19.300 y sus reglamentos complementarios no definen expresamente cuál es el contenido y alcance de la “información ambiental”.

B. Acceso a la información sobre emergencias ambientales

En esta subcategoría se evalúa el acceso a la información que las autoridades responsables durante y después de una emergencia ambiental garantizan a la opinión pública. Los 18 indicadores de esta subcategoría se han organizado de acuerdo a cuatro temas comunes sobre acceso a la información durante y después de una emergencia:

- Mandato u obligación por ley de recopilar y difundir información.
- Existencia y calidad de los sistemas de información.
- Acciones para difundir información.
- Calidad de la información accesible al público.

Tabla 5: Indicadores Categoría I, Subcategoría B.

Subcategoría B: Información sobre emergencias ambientales. Información/Emergencias (I/E)
I/E 1a – Mandato para difundir información al público durante una emergencia sobre impactos ambientales y a la salud.
I/E 1b –Mandato para difundir información sobre una investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 2a – Declaraciones de confidencialidad relativas a información acerca de emergencias.
I/E 2b – Declaraciones de confidencialidad relativas a información sobre una investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 3a – Requerimientos legales o reglamentarios para que la parte responsable comunique la información al gobierno durante la emergencia.
I/E 3b – Requerimiento legal o reglamentario para conducir una investigación sobre una emergencia ambiental efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 4b – Calidad de la información suministrada en informes de investigaciones efectuadas con posterioridad a los hechos.
I/E 7a –Información sobre emergencia disponible en Internet.
I/E 7b – Información sobre una investigación efectuada con posterioridad a los hechos disponible en Internet.
I/E 8a – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masivos durante la emergencia.
I/E 8b – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masivos después de la emergencia.
I/E 10a – Receptores de la información durante una emergencia.
I/E 10b – Receptores de la información acerca de una investigación efectuada con posterioridad a una emergencia.
I/E 11b – Esfuerzos para producir una familia de productos para diversas audiencias con posterioridad a una emergencia.
I/E 12b – Oportunidad de la información disponible a requerimiento sobre la investigación efectuada con posterioridad a los hechos.

I/E 13a – Calidad de la información accesible al público durante una emergencia.
I/E 13b – Calidad de la información accesible al público acerca de una investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 14a – Oportunidad de la información difundida al público durante una emergencia.

Los indicadores 4b 8b 10a 10b 11b 13a 13b permiten evaluar los esfuerzos del Estado para recoger, sistematizar, presentar y difundir la información ambiental que surge cuando ocurre una emergencia ambiental (calidad). Los indicadores restantes permiten identificar si existen mecanismos para que el público pueda solicitar tal información, y qué tan oportuna es la respuesta por parte de las autoridades (accesibilidad).

1. Casos estudiados

Emergencia de Gran Escala:

Volcamiento del tren de la empresa TRANSAP que transportaba ácido sulfúrico.

A las 1:10 horas de la madrugada del 1 de abril del 2003 se produjo, a la altura del kilómetro 57 de la Ruta G-78 (antiguo camino a la costa), el descarrilamiento de 11 de los 28 carros contenedores de un tren de la empresa TRANSAP que transportaba ácido sulfúrico. El material que transportaba este tren era producto de los desechos de la mina el Teniente de CODELCO (propiedad del Estado), empresa a la cual TRANSAP presta el servicio de transporte.

De los 11 carros volcados, 4 volcaron al costado norte de la vía, derramando una cantidad estimada en 20 mil litros sobre un campo recién arado. La tierra absorbió el material evitando su mayor dispersión. No se reportaron muertes ni personas con lesiones medias o graves.

Según lo que establece el acuerdo de prestaciones de servicio entre CODELCO y TRANSAP, las responsabilidades del hecho recaen sobre este último, por lo que es la empresa la cual debe intervenir en el caso. Por lo tanto, toda acción de difusión de información a la comunidad sobre la emergencia o investigación sobre los efectos de ésta debió haber sido realizada por la empresa TRANSAP. En este sentido, el Estado no asume responsabilidades directas sino que un papel fiscalizador de las acciones que la empresa responsable realice.

Emergencia de Pequeña Escala:

Emanaciones de Combustible, comuna de Panguipulli, Región de Los Lagos

El 21 de enero de 2003, el Director Regional de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), comunicó a la Unidad de Emergencias de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), una denuncia realizada por la

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

Municipalidad de Panguipulli, la misma que había sido iniciada por parte de la comunidad, respecto a emanaciones de combustible al interior de un grupo de viviendas cercanas a la Estación de Servicios COPEC de esa ciudad. A partir de ello, se realizan las mediciones correspondientes para determinar los alcances de la emergencia decretada.

Posteriormente, el informe concluyó que la emergencia habría sido producto de la existencia de gasolina fresca infiltrada en el terreno directamente bajo la loza de la Estación de Servicios COPEC, debido a una falla en el acceso de un colector, específicamente en la boca de llenado del estanque de gasolina de 97 octanos y a la ausencia de una rejilla contenedora de derrames. Así, ambas fallencias, sumadas a la topografía del terreno, facilitaron el infiltrado del combustible bajo el suelo, hacia los terrenos de menor altura, condición que permitió que el hidrocarburo se infiltrara al curso de agua subterránea, llegando, de esta manera, a las cámaras de alcantarillado, produciendo emanaciones, generando un impacto directo en las casas aledañas.

Cabe señalarse que, durante la emergencia no se reportaron muertes ni personas con lesiones medias o graves. A su vez, los informes disponibles en el tema no hacen referencia a daños en la biodiversidad de la comuna.

Las entidades con mandato institucional de intervención en el caso fueron la Comisión Nacional del Medio Ambiente - CONAMA, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles - SEC y la Oficina Nacional de Emergencia – ONEMI.

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 6: Promedio de los indicadores de emergencia.

TIPO	NOMBRE DEL CASO	CALIDAD		ACCESIBILIDAD	
		Durante	Después	Durante	Después
Emergencia a gran escala	Volcamiento del tren	63%	49%	76%	37%
Emergencia a menor escala	Emanaciones de Combustible	33%	58%	36%	46%

3. Justificación

En el caso de la emergencia del volcamiento del tren la *calidad de la información difundida durante* la emergencia fue evaluada como **intermedia**. Se difundió información durante la emergencia a través de un comunicado de prensa que emitió la empresa responsable, cumpliendo con lo señalado en el acuerdo existente entre ésta y CODELCO. Sin embargo, la calificación es solo intermedia ya que la información que entregaba el comunicado era parcial, no profundizaba ni en los impactos ambientales ni en los sobre la salud de la población, solo se mencionaba lo sucedido y las medidas tomadas para solucionar el problema.

En el mismo caso, la *calidad de la información difundida después* de ocurrida la emergencia fue calificada como **intermedia**. Si bien se realizó una investigación con posterioridad a la emergencia, lo que representa un aspecto positivo, los resultados de ésta no fueron difundidos. Además, la información que contenía el informe solo refería a las causas del accidente y a como prevenir que este tipo de emergencias vuelva a ocurrir y no presentaba información sobre posibles impactos ambientales. El informe elaborado en esta ocasión era más bien un documento para ser utilizado por la empresa transportista para mejorar sus prácticas.

En relación a *accesibilidad a la información durante* la emergencia ésta fue evaluada como **fuerte**. No existen mandatos⁹ específicos sobre la difusión de información acerca de emergencias. Aún así, los datos recolectados indican que sí se difundió, y masivamente, información durante la emergencia a través de distintos medios de prensa como periódicos¹⁰, televisión y sitios Web. Además, la empresa responsable de la emergencia emitió una declaración pública.

La *accesibilidad de la información después* de la emergencia fue **intermedia**. Los resultados de la investigación realizada no fueron difundidos a la ciudadanía y no fue posible obtenerla en Internet. Además, cuando se requirió a la empresa TRANSAP el informe de la investigación realizada este fue entregado luego de reiterados requerimientos (3 requerimientos) y en un plazo mayor al de 4 semanas (plazo máximo que establece la metodología).

En el caso de la emergencia de emanaciones de combustible en la comuna de Panguipulli, Región de Los Lagos, la *calidad de la información durante* la emergencia fue **intermedia**. Los servicios públicos vinculantes no entregaron información oficial alguna durante el transcurso de la emergencia a los afectados directos ni a la comunidad en general.

Por su parte, la *calidad de la información después* de la emergencia fue **intermedia**. Si bien se entregó información con posterioridad a los hechos, éstos tendían a delimitar las responsabilidades de la empresa, más que a evaluar daños a la población y al medio ambiente.

La *accesibilidad durante* la emergencia fue **intermedia**. Aunque existe un protocolo, denominado “Plan Básico para Enfrentar Emergencias o Desastres por Sustancias o Materiales Peligrosos”, el cual establece los criterios para mantener informados, tanto al Gobierno como a la comunidad, en este caso, no se entregó ninguna información a través de ningún medio a la comunidad, sólo a las instituciones públicas con vinculación en el caso.

⁹ Sin embargo, la Oficina Nacional de Emergencias tiene varios Planes destinados a enfrentar los distintos tipos de riesgos ambientales, en los que se señala la obligación de informar a la población.

¹⁰ “Volcamiento de un tren camino a Melipilla”. La tercera, 2 de abril de 2003

En el caso de la *accesibilidad después* de ocurrida la emergencia, ésta fue evaluada como **intermedia**. La Oficina Nacional de Emergencias entregó, luego de ocurridos los hechos, sólo un comunicado de prensa para una emisora local, que no contenía información relevante sobre las causas del accidente, tampoco sobre los daños a la población o al medio ambiente. No se hicieron esfuerzos para llegar a otros medios. Tampoco, existen registros de publicaciones en los sitios Web de las instituciones públicas vinculadas.

Además, en ninguna de las instituciones públicas, se encontró información abierta al público visitante y requirente respecto del caso; así como tampoco se recibió respuesta alguna a las solicitudes de información por escrito que se realizaron. Sólo la CONAMA otorgó una entrevista, con información incompleta pues derivó muchas de las respuestas hacia la SEC. Lo que se pudo determinar, a través de dicha entrevista es que se realizó una reunión oficial para informar a la comunidad sobre la emergencia, sin embargo, no fue entregada la información oficial que se dio a conocer en dicha reunión.

De otro lado, con respecto a la *accesibilidad*, es necesario consignar, que si bien la SEC reconoció, la existencia de una base de datos del caso, se negó a facilitar el acceso a ella, señalando y amparándose en el artículo 3ro., letra E de la Ley N° 19.613, Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, aduciendo razón de que la investigación aún seguía en curso¹¹.

Sin embargo, y a pesar de la negativa al acceso del referido Informe, de parte de la SEC, éste fue facilitado por CONAMA, Región de Los Lagos, por una coordinación explícita con el anterior Director Regional de esta institución.

C. Sistemas de monitoreo

En esta subcategoría se evalúa el acceso a información sobre monitoreos regulares de la calidad del aire y del agua.

Los indicadores de esta subcategoría se han organizado a partir de cuatro temas comunes sobre acceso a la información:

- a) Mandato u obligación por ley de recopilar y difundir información sobre monitoreo de la calidad del aire y del agua potable.
- b) Existencia y calidad del sistema de monitoreo del aire y agua potable
- c) Acciones para difundir información sobre la calidad del aire y agua potable
- d) Calidad de la información accesible al público sobre la calidad del aire y agua potable

¹¹ Cabe hacer notar que no se conoció, ni se informó, respecto de la existencia de algún equipo y/o comisión pública actual que se encuentre aún realizando la investigación pertinente. A su vez, debemos señalar que la referida emergencia lleva dos años y tres meses de ocurrida.

En esta subcategoría se aplicaron los siguientes indicadores:

Tabla 7: Indicadores Categoría I, Subcategoría C.

Subcategoría C: Información sobre monitoreos regulares. Información/Monitoreo (I/M)
I/M 1a –Mandato para la difusión de información acerca de la calidad del aire.
I/M 1b – Mandato para difundir información acerca de la calidad del agua potable.
I/M 3a – Mandato para monitorear la calidad del aire.
I/M 3b – Mandato para monitorear la calidad del agua potable.
I/M 4a –Cantidad y diversidad de los parámetros de monitoreo para la calidad del aire.
I/M 4b – Cantidad y diversidad de los parámetros monitoreados para la calidad del agua potable.
I/M 5a – Regularidad del monitoreo del aire.
I/M 5b – Regularidad del monitoreo de agua potable.
I/M 6a – Existencia de una base de datos para el monitoreo de la información sobre la calidad del aire.
I/M 7a – Información acerca de la calidad del aire disponible en Internet.
I/M 7b – Información acerca de la calidad del agua potable disponible en Internet.
I/M 8a – Esfuerzos para suministrar información acerca de la calidad del aire a los medios de comunicación masiva.
I/M 8b –Esfuerzos para proporcionar información acerca la calidad del agua potable a los medios de información masiva.
I/M 9a – Libre acceso del público a los informes acerca de la calidad del aire.
I/M 9b –Libre acceso del público a los informes acerca de la calidad del agua potable.
I/M 10a – Receptores de la información acerca de la calidad del aire.
I/M 10b – Receptores de la información acerca de la calidad del agua potable.
I/M 11a – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de la información del monitoreo de aire.
I/M 11b – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de la información del monitoreo del agua potable.
I/M 12a – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca de la calidad del aire.
I/M 12b – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca del agua potable.
I/M 13a – Calidad de la información accesible al público acerca de la calidad del aire.
I/M 13b – Calidad de la información accesible al público acerca de la calidad del agua potable.
I/M 14a – Oportunidad de la información acerca de la calidad del aire.
I/M 14b – Oportunidad de la información acerca de la calidad del agua potable.

Los indicadores 4a 4b, 5a 5b, 6a 6b, 13a 13b, 14a 14b evalúan los esfuerzos del Estado para recopilar, sistematizar y difundir información sobre calidad del aire y del agua potable, es decir, la calidad de la información. El resto de los indicadores evalúan la accesibilidad para obtener los sistemas de monitoreo objeto de estudio, o sea, si la población cuenta con mecanismos suficientes para conocer la calidad del aire y del agua potable en su localidad, la facilidad para solicitar la información y la oportunidad con que ésta es difundida.

1. Casos estudiados

Sistema de Monitoreo de la Calidad del Aire:

Sistema de Monitoreo de la Calidad del Aire de Temuco, IX Región de la Araucanía.

En 1997, la CONAMA incluyó a Temuco y Padre Las Casas en un estudio de caracterización del aire que permitió constatar que durante varios días de otoño e invierno se superaba la norma de PM10¹² (150 µgr/m³) en esas ciudades.

A mediados de 2000 se instaló la primera estación de monitoreo continuo de PM10 y de variables meteorológicas. Ese año, la ciudad de Temuco registró 15 episodios sobre la norma. Durante 2001 la cifra llegó a 17 días sobre la norma registrándose situaciones peak de 1000 µgr/m³, poniendo en grave riesgo la salud de la población.

Durante el año 2004 se registraron 11 episodios sobre la norma. Además, durante las últimas semanas del mismo año, hubo un aumento histórico de las cifras de atención por enfermedades respiratorias y cuadros de influenza.

Monitoreo de la Calidad del Agua:

Monitoreo del Agua Potable Rural, Carretera Austral, Ruta 7, Puerto Montt, Región de Los Lagos.

Para el presente caso se estableció como zona de investigación ¹³ a seis localidades¹⁴ que albergan Pozos de Agua Potable Rural, cada uno de los cuales es usado por dos comunidades aledañas entre sí. Estas comunidades se

¹² El PM10 o material particulado respirable se puede definir como partículas sólidas o líquidas, como polvo, cenizas, hollín, partículas metálicas, cemento o polen dispersas en la atmósfera, cuyo diámetro es inferior a 10 µm (1 micrómetro corresponde la milésima parte de 1 milímetro).

¹³ Las zonas escogidas se caracterizan por realizar actividades ligadas a la dependencia fluvial y marina, ya sea a través de la acuicultura artesanal, como la recolección y/o el cultivo de macroalgas pardas y rojas, la recolección de bivalvos y/o a la pesca artesanal, básicamente de merluza. A partir del kilómetro 20 de la Ruta 7, se pueden presenciar zonas de actividades agrícolas de subsistencia, tales como la cría de ganado ovino, aves de corral y el cultivo de hortalizas.

¹⁴ Los tres Servicios de Pozos de Agua Potable Rural corresponden a los sectores de (i) Coihuin-Chamiza; (ii) Piedra Azul-Pichiquillaie; y (iii) Lenca-Chaicas.

encuentran a todo lo largo del borde costero sur-sureste de la comuna de Puerto Montt, denominada localmente como Carretera Austral.

Para el acceso del agua potable rural, estas comunidades rurales costeras están organizadas en Comités de Agua Potable Rural (APR¹⁵). Es necesario precisar que el APR, a nivel regional y nacional, funciona indistintamente de una única forma; así, la comunidad rural que se organiza en un Comité de APR, al ser reconocida oficialmente por el municipio respectivo, puede postular a la Dirección de Obras Hidráulicas, entidad estatal encargada, el evaluar la factibilidad técnica y económica de llevar el APR a la localidad.

Sin embargo, debemos de señalar que, la figura legal de administración del APR, es la de “Concesión Privada”, por la cual se le otorga la prestación de servicios a una compañía privada para la captación del agua y su posterior transformación en potable, la cual una vez obtenida, le es traspasada la administración del recurso al Comité de APR.

Así, los Comités de APR tienen a su cargo la subcontratación de servicios a terceros (laboratorios privados) para el Monitoreo del APR. Esto último debía ser contrastado y comparado por el Servicio de Salud Llanquihue/Chiloé/Palena, conocido como LLANCHIPAL¹⁶, cuyo mandato expreso ha sido traspasado a la Autoridad Sanitaria, con fecha posterior al cierre de la investigación del caso.

En tal sentido, este tipo de Concesión a la Comunidad, es considerada como de carácter no Estatal, ingresando a una ambigüedad legal, pues no es completamente “Privado” y tampoco es directamente “Público”.

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 8: Promedio de los indicadores de sistemas de monitoreo.

TIPO MONITOREO	NOMBRE DEL CASO	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Aire	Monitoreo Calidad del Aire Temuco	100%	79%
Agua	Monitoreo de la Calidad de Agua Potable Rural Carretera Austral	35%	43%

¹⁵ Sin embargo, no todos los habitantes, y familias, de las comunidades pertenecen a los respectivos comités. Datos oficiales y una encuesta directa realizada por la CODESOSUR-SINERGIAS revelan que en dichas zonas más del cincuenta por ciento, acceden al agua sin tratamiento, de manera directa de las vertientes de ríos o pequeños afluentes de hielos invernales.

¹⁶ A inicios del año 2005, la normativa vinculante ha generado la Autoridad Sanitaria y Gestión (www.autoridadsanitariarm.cl), quien representa al Ministro de Salud en la región, de acuerdo a la Ley 19.953.

3. Justificación

La *calidad* de la información que entrega el sistema de monitoreo de la calidad del aire de Temuco es calificado como **fuerte**. Este sistema entrega información completa sobre un amplio conjunto de parámetros de forma diaria y se elaboran resúmenes semanales.

En relación a la *accesibilidad* de la información que este sistema entrega, también es considerada **fuerte**. Si bien no existe un mandato específico para la difusión de información acerca de la calidad del aire, desde que el sistema de monitoreo funciona se ha generado una cantidad importante de información, la que es de fácil acceso y se encuentra disponible para toda la población a través de la página Web de la CONAMA¹⁷ (en esta página existe además una serie de estudios sobre la calidad del aire de esta ciudad). Además, en situaciones donde se sobrepasa los niveles aceptables de contaminación la información es publicada en el diario local¹⁸. Así también, al requerir alguna información adicional ésta es entregada de forma inmediata por el organismo responsable¹⁹.

La *calidad* de la información respecto de la calidad del agua potable rural en la Carretera Austral, de Puerto Montt es calificada como **intermedia**. Si bien la normativa resulta bastante clara con respecto a los parámetros que han de medirse en los monitoreos y la regularidad de éstos, no se pudo obtener los informes, para poder contrastar la calidad de dicha información. Asimismo, los contenidos de la información tanto pública como privada son excesivamente técnicos, lo que dificulta su comprensión (y por ende, su uso) en los Comités de APR de la comuna de Puerto Montt.

Por su parte la *accesibilidad* a la información es **intermedia**. No fue posible acceder a toda la información, por cuanto los servicios con competencia en la materia señalaron o no contar con dicha información, como fuera el caso de la Dirección de Obras Hidráulicas, o bien sólo respondieron a un requerimiento, como fue el caso de LLANCHIPAL.

Cabe señalarse que la Superintendencia de Servicios Sanitarios - SISS se declaró, a través de una respuesta oficial (enviada fuera del tiempo legal), ajena jurisdiccionalmente a intervenir en cualesquiera de los procesos del servicio de APR, aduciendo que la normativa recaía en LLANCHIPAL, en lo que respecta al control de la calidad del APR.

Respecto de los sitios, portales y/o páginas webs de las instituciones públicas vinculadas al APR, sólo la SISS cuenta con información del ámbito rural. De otro

¹⁷ www.conama.cl

¹⁸ "Mala Calidad del Aire". El Diario Austral, 25 de octubre del 2004

¹⁹ Se solicitó información a la COREMA sobre los días en que se había sobrepasado la norma. Esta información fue entregada antes de 48 horas, a través de un llamado telefónico indicando la ubicación de la información en la página Web de la CONAMA, cuando la investigación tenía como tiempo mínimo de respuesta 2 semanas.

lado, en ninguna de las instituciones públicas se encontró información abierta al público, respecto de los resultados de los análisis de calidad del APR.

A su vez, las concesiones, denominadas privadas, hechas a los Comités de APR, se encuentran en una situación de ambigüedad ya que no cuentan con un marco legal preciso, único y atinente a la realidad rural actual que fiscalice a los prestadores locales (directos y/o indirectos) del APR, dado que dichos Comités únicamente realizan un control privado de la calidad de APR. Además, LLANCHIPAL, por escrito, informó que los resultados técnicos que ellos obtienen proceden del sector privado.

En tal sentido, de acuerdo a todo lo anterior, no es posible ni factible inferir la existencia de un “Sistema de Monitoreo” de la Calidad de Agua Potable Rural, tal cual es señalado en la subcategoría presente. Y, si bien es cierto, la calificación de ambas variables resultó como **intermedia**, ello fue debido a que los indicadores contruidos en la metodología, aún no siendo aplicables al caso rural y sin tener información relevante en éste, elevan drásticamente la puntuación por el sólo hecho de existir las normativas y los mandatos generales correspondientes.

D. Informes sobre las condiciones del Medio Ambiente

Es importante contar con reportes, ya que éstos proporcionan información sobre el estado actual y las tendencias a largo plazo en cuanto a la calidad del medio ambiente. En esta sección se evalúa tanto la calidad de la información que brinda el gobierno sobre el estado del medio ambiente como el grado de accesibilidad para que la población la consulte.

Los indicadores de esta subcategoría están organizados en torno a cuatro temas:

- a) Mandato u obligación por ley de elaborar y difundir reportes sobre las condiciones ambientales.
- b) Existencia y calidad de un sistema para elaborar reportes.
- c) Acciones para difundir reportes.
- d) Calidad de la información accesible al público.

Se aplicaron los siguientes indicadores:

Tabla 9: Indicadores Categoría I, Subcategoría D.

Subcategoría D: Información sobre las condiciones ambientales. Información/Reportes (I/Rs)
I/Rs 1 – Mandato para difundir al público informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 3 – Mandato para elaborar informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 4 – Cantidad de conjuntos de datos fundamentales y de conjuntos de datos sobre tendencias suministrados en el informe sobre el Estado del Medio Ambiente.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

I/Rs 5 – Cantidad de informes sobre el Estado del Medio Ambiente publicados en los últimos 10 años.
I/Rs 7 – Volúmenes de informes sobre el Estado del Medio Ambiente disponibles en Internet.
I/Rs 9 – Libre acceso del público a los informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 11 – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de los informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 12 – Oportunidad de los informes sobre el Estado del Medio Ambiente disponibles a requerimiento.
I/Rs 13 – Calidad de la información accesible al público en los informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 14–Oportunidad de la información en los últimos informes sobre el Estado del Medio Ambiente.

Los indicadores 4, 5, 13 y 14 evalúan la calidad de la información, es decir, la amplitud, precisión y tipo de información que presentan las autoridades gubernamentales en los reportes del medio ambiente. Los indicadores 1, 2, 7, 8, 9, 11 y 12 evalúan los mecanismos institucionales de difusión (accesibilidad).

1. Casos estudiados

Informe País, Estado de Medio Ambiente en Chile 1999 - 2002

Siguiendo el proceso de evaluación ambiental iniciado en 1999²⁰ el Ministerio Secretaría General de la Presidencia encargó a el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile el "Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile 2002" Fue publicado en el 2003 por LOM ediciones, en Santiago de Chile y tiene 460 páginas.

Informe Regional del Sistema Nacional de Información Ambiental (Décima Región, Región de Los Lagos).

Al interior del Portal Web de la CONAMA, y con el dominio propio sinia.cl se encuentra alojado el Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA²¹, el cual opera en Internet desde abril de 1999, y tiene por objetivo permitir el contacto rápido y oportuno entre la comunidad y las instituciones públicas generadoras de información ambiental. Este sistema digital, desarrollado a través del software Arc View y Arc Info, contiene un conjunto de rangos distintos tanto por territorialidad como por variabilidad de los recursos.

²⁰ En 1999 se elaboró el 1º Informe País.

²¹ Mediante su implementación se da cumplimiento al mandato que la ley 19.300, en su artículo N° 70 letra d., da a CONAMA de mantener un Sistema Nacional de Información Ambiental desglosado regionalmente y de carácter público.

A través del SINIA, se puede acceder a un conjunto de indicadores ambientales a escala nacional y regional, como lo es para el caso de la Región de Los Lagos, como resultado de un proceso que CONAMA viene desarrollando en conjunto con diversos organismos del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) desde el año 1997 al 2003.

Finalmente, desde las oficinas regiones de CONAMA es enviada la información recolectada o producida hacia las oficinas centrales de CONAMA en Santiago, para su posterior "subida al SINIA".

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 10: Promedio de los indicadores de informes ambientales.

TITULO DEL INFORME	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Informe País	91%	76%
Informe Regional	88%	33%

3. Justificación

La *calidad* del Informe País fue evaluada como **fuerte**. Este informe incluye una proporción significativa de herramientas de presentación como tablas estadísticas, gráficos y figuras. Fue elaborado por un equipo Interdisciplinario y acompañado por la realización de talleres de trabajo que se hicieron por especialidades y en distintas regiones del país, y que contaron con el aporte de número significativo de especialistas. El Informe esta dividido en tres partes: Una Primera Parte, presenta las presiones globales, o sea las causas y condicionantes macro demográficas, económicas y sociales que explican en parte importante el estado del patrimonio natural. Además presenta un apretado resumen del panorama ambiental. Como parte introductoria, se le denomino Panorama General. Una Segunda Parte, medular y base del informe, denominada "Estado del Medio Ambiente y del Patrimonio Natural", consistente en el estudio de siete componentes del patrimonio natural: Aire, Aguas Continentales, Bosques Nativos, Diversidad Biológica, Suelos, Ecosistemas Marinos y del Borde Costero, y Minerales e Hidrocarburos. Y contiene, además, un estudio sobre Asentamientos Humanos y otro sobre Energía. La tercera Parte, denominada "Políticas e Instrumentos para la Gestión Ambiental", se muestran las respuestas globales de la sociedad y especialmente del Estado para innovar y perfeccionar la gestión ambiental.

En cuanto a la *accesibilidad* al Informe País ésta es **fuerte**. El informe puede ser consultado gratuitamente por lo menos en la CONAMA; en la Biblioteca Nacional; en la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias de la Universidad de Chile y en la Universidad de Concepción. Así también es posible obtener copias de este informe vía solicitud a la CONAMA pagando el costo de la copia o a través de Internet en forma inmediata, o bien, puede ser comprado en el comercio.

Cuando el informe fue publicado se enviaron copias al gobierno, medios de comunicación, instituciones académicas y bibliotecas, y a organismos internacionales (PNUMA regional y central y PNUD).

La *calidad* de información ambiental del SINIA de la Región de Los Lagos, es evaluada como **fuerte**. Este sistema maneja una apreciable e importante variedad de información.

Por su parte, la *accesibilidad* de este sistema fue calificada como **intermedia**. No se ha hecho ningún esfuerzo por difundir la información más allá de su publicación en el sitio Web, que a juicio de los mismos encargados a nivel regional no es muy conocida y es muy poco entendible por las comunidades involucradas.

De otro lado, debido a la escasa posibilidad económica y de infraestructura para contar con equipos y conexiones de Internet en las comunidades rurales de la Región de Los Lagos, el SINIA local se reduce a un público muy selecto, usualmente vinculado al sector productivo y “ambientalista”.

E. Informes sobre el desempeño de las Industrias

Esta subcategoría evalúa si las instalaciones industriales entregan información ambiental precisa y a tiempo y, a su vez, cómo el Estado hace accesible esta información.

Para esta sección se aplicaron los siguientes indicadores:

Tabla 11: Indicadores Categoría I, Subcategoría E.

Subcategoría E: Información sobre las instalaciones. Información/Industria (I/I)
I/I 1a –Mandato para hacer accesibles al público los informes de cumplimiento.
I/I 1b – Mandato para hacer accesibles al público los Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes ²² (RETCs).
I/I 2a – Declaraciones de confidencialidad relativas al cumplimiento de las normas sobre descargas de contaminantes en la atmósfera y en el agua.
I/I 2b –Declaraciones de confidencialidad relativas a los RETCs.
I/I 3a – Requerimientos legales o reglamentarios para comunicar información sobre cumplimiento.
I/I 3b – Requerimientos legales o reglamentarios para elaborar RETCs o equivalentes.
I/I 4a – Tipos de datos de cumplimiento comunicados.

²²En el caso de Chile no existe el RETC, sin embargo, y en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos de América, existe el acuerdo de impulsar este sistema. Este trabajo es liderado y coordinado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente y actualmente se encuentra en su etapa de prueba piloto la que consiste en “probar el funcionamiento del RETC a una escala limitada, con el objeto de adquirir experiencia práctica que permita la generación de la Propuesta Nacional del RETC en Chile”, en localidades de la V, VI, VIII, IX y RM.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

I/I 4b – Elaboración de RETCs o equivalentes.
I/I 5a –Regularidad de los informes de cumplimiento.
I/I 5b – Regularidad de los informes de RETC.
I/I 6a – Existencia de una base de datos para los informes de cumplimiento.
I/I 7a – Informes de cumplimiento disponibles en Internet.
I/I 7b – Informes de RETC disponibles en Internet.
I/I 8a – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masiva con información acerca del cumplimiento.
I/I 8b – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masiva.
I/I 9a – Libre acceso público a los informes de cumplimiento.
I/I 9b – Libre acceso público a los informes de RETC.
I/I 10a – Receptores de la información del informe de cumplimiento.
I/I 10b – Receptores de informes de RETC.
I/I 11a – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de los informes de cumplimiento.
I/I 11b – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de los RETCs.
I/I 12a – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca de los informes de cumplimiento.
I/I 12b – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca del RETC.
I/I 13 a - Calidad de la información accesible al público en los informes de cumplimiento.
I/I 13b – Calidad de la información accesible al público en los informes de RETC.
I/I 14a – Oportunidad de los datos del informe de cumplimiento.
I/I 14b –Oportunidad de los datos del RETC.

En esta subcategoría la calidad mide la capacidad y esfuerzos por parte del Estado para generar información ambiental de las industrias (indicadores 4, 5, 6, 13, 14). Los indicadores de accesibilidad (1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 12) miden el grado en que el público puede obtener la información.

1. Casos estudiados

Fundición Hernán Videla Lira de ENAMI, Paipote

La Fundición Hernán Videla Lira se ubica en la localidad de Paipote, aproximadamente a 8 kilómetros de la ciudad de Copiapó, en la III Región. Es la primera fundición estatal del país, fue inaugurada oficialmente el 26 de enero de 1952.

En 1995 la zona donde se ubica el plantel fue declarada saturada de anhídrido sulfuroso y material particulado según el Decreto Supremo 18/97 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ese mismo año Paipote comenzó su

proceso de Modernización y Descontaminación, para adecuarse a las normativas ambientales que comenzaron a dictarse en el país a partir de 1990.

El informe de cumplimiento del 2002 indica que en relación a la gestión ambiental la fundición cumplió las normas de calidad primaria anual y diaria de anhídrido sulfuroso y con las emisiones de arsénico.

CODELCO División Salvador, Fundición de Potrerillos

La fundición y refinería Potrerillos pertenece a la División Salvador de CODELCO y se ubica en la II Región, a 900 Km. al norte de Santiago.

La zona donde se ubica la planta está declarada saturada por SO₂ y PM₁₀ por D.S.N° 18/97 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. En función de esta situación, a partir de 1998 se está desarrollando un Plan de Descontaminación que establece diversas exigencias.

El informe de cumplimiento elaborado en mayo del 2003 indica que los montos de emisión de anhídrido sulfuroso y material particulado están muy por debajo de los máximos permitidos por el Decreto que aprobó el Plan de Descontaminación.

Fundición y Refinería Ventanas, ENAMI

La Fundición y Refinería de Las Ventanas está ubicada a 8 kilómetros de Quinteros en la V Región.

La zona donde se ubica la Fundición fue declarada saturada de anhídrido sulfuroso y material particulado según el Decreto Supremo 346/93 del Ministerio de Agricultura. Para cumplir con esta normativa de calidad del aire y mantener costos competitivos, en 1995 se emprendió el proyecto de Modernización y Descontaminación del plantel

El informe elaborado en junio del 2003 indica el cumplimiento de la norma anual de calidad de aire por SO₂ en todas las estaciones de la red de monitoreo, tal como las normas de emisión de material particulado y de RILES exigida por Directemar.

Marine Harvest, Planta de Procesos, Chamiza

Marine Harvest cuenta con una Planta de Proceso²³, en la localidad de Chamiza²⁴, la cual produce salmón procesado en una amplia variedad de presentaciones para su exportación directa.

²³ La citada planta fue adquirida a la empresa CHISAL, la misma que inició sus actividades a mediados de la década de los noventa. Marine Harvest presentó la vigente DIA, el 27 de agosto de 2004, la cual se encuentra "En Trámite" y que, a su vez, debido a la Resolución Exenta N° 278, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos, de fecha 26 de Abril de

La Declaración de Impacto Ambiental (DIA), que responde a la “Ampliación de la Planta de Proceso Marine Harvest – Chamiza”, señala que la planta cuenta con los más modernos sistemas para el tratamiento tanto de aguas servidas, como de Riles.

Salmones Multiexport, Planta Quillaípe

Salmones Multiexport, cuenta con una Planta localizada en la comunidad de Quillaípe²⁵, la misma que responde a la cadena de procesos de salmón en sus distintas variedades para la producción.

Cabe señalarse que, la presente planta fue instalada con anterioridad a la vigencia de la Ley 19.300. Por lo tanto, no está sujeta a la presentación de DIA ni de Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Pesquera Comercial Chaicas Ltda., Planta Procesadora de Pesca Blanca y Salmón

La Planta de Proceso de Pesca Blanca y Salmón de la Pesquera Comercial Chaicas Ltda., localizada en el sector de Chaicas²⁶, tiene como principal producto el filete de pesca blanca de Merluza y de Reineta para su exportación directa y, en menor medida, el procesamiento de salmones, mayormente de segunda calidad.

2005, se aprueba la extensión de la suspensión de plazos para finalizar el procedimiento de evaluación.

²⁴ Chamiza es una comunidad costera rural, ubicada a 7 Km. al sur-este de la comuna de Puerto Montt. La comunidad basa su economía en la acuicultura artesanal, específicamente en el cultivo de macroalgas rojas, labores de campo cada vez menores, ya que por su cercanía con la ciudad, muchos terrenos agrícolas se vienen progresivamente destinando a la venta de parcelas de agrado y a la prestación de servicios dentro del Cluster Salmonero. La localidad cuenta con una escuela con enseñanza básica completa, Agua Potable Rural, electrificación rural y tres veces al mes es visitada por la ronda médica, la misma que funciona en las instalaciones de la escuela. No existe conexión pública de Internet.

²⁵ Quillaípe, es una comunidad costera rural, ubicada a 17 Km. al sur-este de la comuna de Puerto Montt, dedicada tanto a las actividades de la pesca artesanal, como a la extracción de mariscos; así como también a las labores agrícolas de pequeña escala. La comunidad cuenta con APR, electrificación rural y un teléfono público rural. La Ronda Médica Rural llega tres veces al mes. No existe conexión pública a internet.

²⁶ Chaicas, es una comunidad costera rural, ubicada a 35 Km. al sur-este de la comuna de Puerto Montt. La localidad cuenta con un acceso frágil, por un camino de ripio, escasamente mantenido, el mismo que en la temporada de invierno, generalmente debido a la lluvia puede interrumpirse en ciertos sectores, dificultándose el acceso por un par de días. A su vez, la comunidad cuenta con una escuela básica, y con una ronda médica tres veces al mes y con electrificación rural. El acceso al APR a nivel local es mínimo en la comunidad, alcanzando a un treinta y cinco por ciento del total de las familias. Existe un teléfono público para toda la comunidad. No existe conexión a Internet en los establecimientos públicos ni en la Pesquera Comercial Chaicas Ltda. La principal actividad de los habitantes de la zona está ligada al mar, básicamente, a través de la pesca artesanal de la merluza, actividad ligada a los hombres, o bien, a través de la extracción de mariscos, actividad ligada a las mujeres. También, hay una actividad agrícola de subsistencia.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

De acuerdo a los antecedentes obtenidos en la DIA, la instalación cuenta con los medios suficientes para tratar los Riles y los desechos asimilables a domésticos.

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 12: Promedio de los indicadores de industrias.

NOMBRE DE LA INDUSTRIA	SECTOR	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Fundición Hernan Videla Lira	Minería	100%	65%
Fundición de Potrerillos	Minería	100%	65%
Fundición y Refinería Ventanas	Minería	100%	65%
Marine Harvest, Planta Chamiza.	Acuícola Industrial	31%	32%
Salmones Multiexport, Planta Quillaípe.	Acuícola Industrial	15%	11%
Pesquera Comercial Chaicas Ltda.	Procesamiento	31%	32%

3. Justificación

Fundición Hernan Videla Lira

La *calidad* de este informe es calificada como **fuerte**. Posee información detallada, actualizada y precisa sobre el cumplimiento de los niveles de contaminación ambientales que la industria emite. Su presentación se hace de forma breve y utilizando esquemas y tablas. Este informe es elaborado periódicamente según lo establece el Plan de Descontaminación vigente.

La *accesibilidad* de este informe es evaluada como **intermedia**. Si bien el informe es accesible inmediatamente a través de Internet, ya sea en la página de la dependencia gubernamental responsable o en otros sitios de gobierno, y se encuentra a disposición del público en las oficinas correspondientes, sin costo, no existe difusión de los resultados del informe mediante medios de prensa. El que ocurra esto se debe, a juicio de las agencias responsables, a que los resultados de este informe no son un tema de interés para los medios.

Fundición de Potrerillos

La *calidad* de este informe es calificada como **fuerte**, mientras que la *accesibilidad* de este es evaluada como **intermedia**. Los argumentos que justifican estas calificaciones son exactamente los mismos que para el caso de la Fundición Hernán Videla Lira.

Fundición y Refinería Ventanas

La *calidad* de este informe es calificada como **fuerte**, mientras que la *accesibilidad* de este es evaluada como **intermedia**. Los argumentos que justifican estas calificaciones son exactamente los mismos que para el caso de la Fundición Hernán Videla Lira y la Fundición Potrerillos.

Marine Harvest

La *calidad* de este informe es calificada como **débil**. Si bien existe una normativa precisa que detalla los datos a entregar y los plazos para ello, la única información que se pudo obtener fue la Declaración de Impacto Ambiental - DIA, que establece las condiciones necesarias, para que la industria puedan comenzar su período operativo, no así con respecto al cumplimiento, una vez que ya se ha empezado a operar.

La *accesibilidad* de este caso es evaluada como **débil**. No fue posible acceder a los informes de cumplimiento de la industria, debido a su estado “En trámite”, y tampoco, se encontró información en los portales webs de las instituciones vinculadas ni de la empresa (cuya versión está sólo en inglés), como tampoco en los medios de comunicación.

Salmones Multiexport

Tanto la *calidad* de este informe como la *accesibilidad* es calificada como **débil**. Esta empresa comenzó a funcionar con anterioridad a la puesta en marcha del SEIA, y de la entrada en vigencia del DS SEGPRES 90/2000²⁷, por lo que no está obligada a emitir informes de cumplimiento, sino hasta el 3 de septiembre de 2006 (que se estableció como límite). En tal sentido, a la fecha esta planta no ha elaborado ningún tipo de informe ambiental.

Pesquera Comercial Chaicas Ltda.

La *calidad* de este informe es calificada como **débil**. Sólo fue posible acceder a una breve DIA.

²⁷D.S. SEGPRES 90/2000 es la norma que regula todo tipo de descargas a aguas marinas y continentales superficiales, regulando también las descargas a cursos superficiales provenientes de los efluentes de plantas de tratamiento de aguas servidas de las empresas sanitarias. Por tanto deben cumplir con la norma todas las actividades económicas que superen determinadas cargas contaminantes en sus efluentes, quienes son calificadas como “Establecimientos Industriales”, en caso que la descarga se realice al sistema de alcantarillado o “Fuente Emisora” en el caso de descargas a cursos superficiales. Dicha normativa establece la generación de una caracterización de los riles. que deben ser entregados de manera periódica, de acuerdo al cronograma establecido por la Superintendencia de Servicios Sanitarios - SISS.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

A su vez, la *accesibilidad* de este informe es evaluada como **débil**. Aun habiendo sido aprobada la DIA de esta empresa²⁸, ésta no presenta haber realizado los Informes de Cumplimiento. Los servicios públicos vinculantes no entregaron información alguna sobre los informes de cumplimiento de la industria, tampoco se encontró dicha información en los sitios webs de las instituciones vinculantes y, menos aún, de algún intento de llegar con dicha información a la comunidad donde se encuentra instalada dicha planta, en medio de la misma, o de informar por los medios de comunicación locales acerca de los cumplimientos.

²⁸ Solicitud ingresada el 07-01-2003, la misma fue aprobada el 25-06-2003.

CONCLUSIONES CAPÍTULO SOBRE ACCESO A LA INFORMACION

A continuación se presentan las principales conclusiones en materia de acceso a la información ambiental en Chile emanadas de esta investigación.

Tabla 13: Resumen puntajes acceso a la información

Acceso a la Información			
	Calidad	Accesibilidad	Promedio
Marco legal general para apoyar el acceso a la información	54%		
Información sobre emergencias ambientales	51%	49%	50%
Información sobre monitoreos regulares	68%	61%	65%
Información sobre las condiciones ambientales	90%	55%	73%
Información sobre las instalaciones	63%	45%	54%

A. El marco legal en Chile

El marco legal que sustenta el acceso a la información en Chile comienza recién a desarrollarse a inicios de los '90. Durante estos últimos años se han promulgado diversas leyes en la materia las cuales han estado destinadas a establecer el principio de la transparencia y publicidad de los actos de la administración pública y de los documentos que ésta posee.

A partir de las normas promulgadas es posible afirmar que en Chile, aunque el acceso a la información no esté garantizado explícitamente, existe una legislación que regula en forma clara el acceso a la información que emana de los órganos públicos consagrando el Principio de Transparencia y Publicidad como regla general. En consecuencia, salvo las excepciones establecidas por la ley, son públicos los actos administrativos de los órganos de las Administración del Estado y los documentos que le sirvan de sustento o complemento.

Pese a lo anterior, la legislación vigente presenta deficiencias que deben ser mejoradas. En el marco de esta investigación, se destacan las siguientes:

- Las determinación de las causales de secreto o reserva están entregadas a la autoridad administrativa.
- La obligación de entregar información solo se refiere a los órganos del Poder Ejecutivo y no alcanza al Poder judicial ni al Poder Legislativo.
- La oposición de un tercero afectado a la entrega de la información no requiere ser justificada.
- Si bien se reconoce la importancia del acceso a la información en materias ambientales, no existe una legislación particular en materia de acceso a la información ambiental

B. Acceso a la información sobre emergencias ambientales

Frente a una emergencia ambiental, el país cuenta con una serie de procedimientos establecidos por distintos Planes²⁹ que los servicios públicos responsables deben seguir. Es decir, existe un mecanismo para responder a estas emergencias. Si bien, estos planes establecen formas de coordinación entre los distintos servicios públicos para enfrentar emergencias³⁰, así como también cuáles son los informes a elaborar y qué información se entrega a la comunidad, esto no siempre se cumple (como ocurrió con las emanaciones de combustibles en Panguipulli donde no se informó a la comunidad o vecinos afectados por la emergencia).

Estos Planes constituyen instrumentos pertinentes para enfrentar las emergencias, pero el detalle sobre los procedimientos a seguir es más bien superficial, sobretodo en el caso de la información al público. Por ejemplo, el Plan de Coordinación para enfrentar Emergencias y Desastres por Sustancias o Materiales Peligrosos (ACCEQUIM) señala en relación con los informes a la población que³¹:

“Son mensajes oficiales destinados a dar a conocer a la población los alcances de una situación de emergencia o desastre en su justa medida, para disminuir la incertidumbre, ansiedad y conmoción natural. Para su generación, se deben utilizar los mecanismos y técnicas propias de la Información Pública.

Para tal efecto, el Mando Operativo Conjunto y los Coordinadores, deben considerar, entre sus tareas prioritarias, el proveer de información validada y concreta, pero lo más pormenorizada posible, a las instancias oficiales que se harán cargo de la Información Pública”.

Revisar los criterios que regulan el cómo debe informarse de las emergencias ambientales requiere de una revisión. Sin embargo, no sólo es necesario revisar los criterios que establecen como informar durante la emergencia sino que además es necesario establecer medidas para asegurar el acceso a información sobre lo sucedido y sobre la investigación realizada una vez terminada la emergencia, de manera que en el caso que algún ciudadano requiera la información, ésta sea entregada; situación que no ocurrió en ninguno de los dos casos analizados.

En cuanto a la existencia de un sistema de registro de la información sobre las emergencias, herramienta importante para poder enfrentar nuevas emergencias,

²⁹ En www.onemi.cl se encuentra el detalle de cada uno de estos Planes. Hay un Plan Nacional de Protección Civil, un Plan para Incendios Forestales, un Plan para Materiales Peligrosos, entre otros.

³⁰ El Plan Básico de Coordinación para enfrentar Emergencias y Desastres por Sustancias o Materiales Peligrosos (ACCEQUIM), Plan que aplica a los casos estudiados, establece claramente que se entenderá por emergencia y que es lo que se debe hacer cuando una ocurra.

³¹ Lo que se señala en los otros Planes de la ONEMI en cuanto a Informes a la Población es similar a lo que señala este Plan.

la ONEMI tiene la responsabilidad de consolidar las Bases de Datos y Documentación en esta materia. Sin embargo, estos consolidados de información no resumen la experiencia³² de cómo se enfrentó la emergencia, sino que resume las características de las sustancias químicas que se vieron envueltas en la emergencia³³. Por lo tanto, es recomendable trabajar con el propósito de que se acuerden formas de canalizar y sistematizar la información sobre las prácticas para enfrentar emergencias.

C. Sistemas de monitoreo

El sistema de monitoreo de la calidad del aire de Temuco es un sistema altamente eficiente, que entrega información completa, sobre un amplio conjunto de parámetros, de forma diaria y semanal; y que además es de fácil acceso y se encuentra disponible para toda la población a través de la página Web de la CONAMA. En este sentido, este sistema de monitoreo es evaluado de forma muy positiva ya que presenta la gran mayoría de las características que la metodología evalúa.

En cuanto al monitoreo de la calidad del agua potable rural analizado, si bien entrega información, ésta es demasiado compleja para ser comprensible por los usuarios de éste y es de difícil acceso³⁴. En función de la información recolectada, no es posible inferir la existencia de un Sistema de Monitoreo de la Calidad de Agua Potable Rural.

En atención a lo anterior, la SISS, señala que únicamente está facultada de intervenir *...en redes públicas exigidas por la urbanización conforme a la ley a usuarios finales...* Por lo tanto, los Comités de APR de la Carretera Austral, en la comuna de Puerto Montt, no cuentan con un sistema público alguno que garantice la fiscalización y el monitoreo de los resultados y de la información respectiva, de manera integral, detallada, comprensible a los usuarios finales y permanente.

³² Una herramienta en esta línea lo constituye el “Libro Naranja”, guía de básica destinada a orientar a los equipos de respuesta inicial en una emergencia de origen químico. Fue elaborada por el Departamento de Transporte de EE.UU. y adoptada por los Cuerpos de Bomberos, Mutuales de Seguridad y otros organismos chilenos.

³³ No todos los Planes de Acción hacen referencia a sistemas de Base de Datos y los que lo hacen, lo hacen en un sentido semejante al mencionado.

³⁴ No fue posible acceder a dicha información, ya sea porque los servicios vinculantes señalaron o no contar con dicha información, tal como lo hiciera conocer la Dirección de Obras Hidráulicas, o bien no respondieron a los ninguno de los reiterados requerimientos, como fuese el caso del Servicio de Salud Llanquihue - Chiloé - Palena – LLANCHIPAL

D. Informes sobre las condiciones del Medio Ambiente

A partir de los antecedentes recolectados es posible sostener que en Chile se han realizado esfuerzos importantes por elaborar informes sobre las condiciones del Medio Ambiente, como lo son los Informe País (1999 y 2002). Además, estos informes contienen información de calidad y fueron acompañados de un importante proceso de difusión al ser publicados.

Puede agregarse como otro esfuerzo el informe de desempeño ambiental de la OCDE elaborado en el 2004 y ampliamente difundido durante el 2005 que si bien no fue materia de este estudio da cuenta del esfuerzo del gobierno por difundir información ambiental de manera sistemática.

En cuanto al SINIA de la Región de Los Lagos, en la práctica este sistema, si bien ha llegado a convertirse en un motor de búsqueda “de información ambiental regional”, cuyo objetivo es ser puente entre los usuarios de información ambiental con los generadores de tal información en Chile, no ha logrado constituirse en un sistema “coordinado de ingreso de información ambiental” entre todas las instituciones públicas vinculantes. Esta situación refleja una evidente falencia en los esfuerzos gubernamentales sobre el cumplimiento de su compromiso.

Finalmente, el SINIA de la Región de Los Lagos, cuenta con información ambiental (i) muy poco entendible por las comunidades rurales y sus organizaciones locales, generalmente ubicadas en zonas “ricas en biodiversidad”; y (ii) no recoge información sobre sectores relevantes para esta región, como lo son el acuícola, agrícola y forestal.

E. Informes sobre el desempeño de las Industrias

Esta subcategoría evaluó el acceso a dos tipos de información de parte de las instalaciones. Informe de cumplimiento y los Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC). En el caso de los RETC, estos no se evaluó porque en Chile no existen, sin embargo, y en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos de América, existe el acuerdo de impulsar este sistema. Este trabajo es liderado y coordinado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente y actualmente se encuentra en su etapa de prueba piloto.

En relación con los informes de cumplimiento de las industrias mineras estudiadas, los resultados indican que estos sólo son elaborados una vez que se promulga un Decreto Supremo que los obliga a ello. En general, estos Decretos van asociados a que la zona donde opera la industria sea declarada como zona saturada y que por lo tanto deba implementar un Plan de Descontaminación.

La calidad de estos informes es buena, poseen información detallada, actualizada y precisa sobre el cumplimiento de los niveles de contaminación ambientales que

la industria emite. Sin embargo, el proceso de difusión que se hace es escaso y siendo escasa o nula la difusión de ellos a través de los medios de comunicación masivos, ya que a juicio de las empresas consultadas, a éstos no les interesa. En este contexto, el énfasis tiene que ser puesto en el proceso de difusión que se realice.

De otro lado, en cuanto a las Industrias vinculadas a la crianza y/o procesamiento acuícola-pesquero, la ambigüedad en el cumplimiento y el entrapamiento del DS 90/2000, sumada a la no disposición de facilitar en el marco de esta investigación la información solicitada, genera una barrera y brecha en el nivel de acceso a la información ambiental entre el sector privado y las comunidades locales en la Carretera Austral en Puerto Montt.

Sin embargo, dos las tres industrias investigadas, como son Marine Harvest y Salmones Multiexport, ambas suscriptoras del Acuerdo de Producción Limpia³⁵, no han hecho esfuerzos para abrir su información ambiental privada, y superar así las actuales limitaciones legislativas vigentes, limitándose a lo actualmente dispuesto³⁶.

De otro lado, en cuanto a *la calidad* de los informes, las claras diferencias en los niveles de “explicitación de información ambiental” evidencian disímiles comprensiones de lo solicitado, lo que a su vez podría señalar -a modo de reflejo- distintas visiones y prácticas respecto del impacto ambiental.

Finalmente, la falta de *accesibilidad* de los informes de cumplimiento de las industrias vinculadas al sector acuícola-pesquero señalan la oportunidad y la urgente necesidad de implementar un adecuado y continuo seguimiento y fiscalización de las instalaciones industriales.

³⁵ Instrumento Público-Privado, de carácter regional, firmado el 6 de diciembre del 2002, entre la Asociación Gremial Salmón-Chile y las instituciones públicas con mandatos vinculantes, el cual tiene plazo de cumplimiento de dos años a la fecha de suscripción del mismo. El mismo acuerdo no fija algún tipo de participación de la Sociedad Civil, no vinculada directa ni indirectamente a la actividad, en su fiscalización. A su vez, en este acuerdo, en su Título III, capítulo Séptimo: Sanciones, se señala que: Además, durante la vigencia del Acuerdo la Autoridad Fiscalizadora mantendrá sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras. Sin perjuicio de lo anterior, al sancionar se tendrá presente la participación y cumplimiento del presente acuerdo.

³⁶ Desde aproximadamente una década que las instalaciones de operación de Marine Harvest (antes de propiedad de CHISAL) y de Salmones Multiexport, no se han visto -voluntaria ni legalmente- motivadas de presentar informes de cumplimiento. A su vez, la instalación de la Sociedad Pesquera Comercial Chaicas Ltda. aún habiendo sido aprobada el año 2003 su DIA, no registra ingreso y/o publicación de algún informe de cumplimiento.

II. ACCESO A LA PARTICIPACIÓN

Tal y como señala el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. En este contexto, es posible afirmar que la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental no es sólo un derecho ciudadano sino un componente esencial de una política ambiental efectiva.

La participación ciudadana puede influir de muchas formas en la toma de decisiones. El aporte de diversos grupos de la población permite a quienes toman las decisiones:

- Considerar asuntos, perspectivas y opciones diferentes al definir un problema.
- Recopilar conocimientos nuevos del área social, económica y ambiental.
- Integrar inquietudes ambientales y sociales a la toma de decisiones.
- Tomar decisiones justas, legítimas y consistentes en el aspecto ambiental.
- Evitar conflictos sociales, reuniendo a las partes involucradas y a los distintos grupos de interés en la etapa inicial, en la que aún es factible realizar cambios.

La participación de la ciudadanía sólo genera estos resultados si se usa para definir un problema y determinar soluciones, es decir, como el resultado de un proceso.

Los indicadores aplicados en el marco de este proyecto buscan dar cuenta fundamentalmente de la presencia y calidad de procesos *formales* de participación implementados. Sin embargo, como se verá en lo que sigue, el contexto sociopolítico en que dichos procesos se desarrollan es fundamental para comprender su alcance, relevancia y legitimidad dentro del país.

La evaluación de la situación en Chile comprende el estudio del marco legislativo que ampara la participación en la toma de decisiones en materia ambiental, y de casos de estudio sobre participación en la toma de decisiones tanto a nivel de políticas como de proyectos.

A. Legislación

En esta subcategoría se evalúa el sustento legal que se otorga en Chile a la participación social en el proceso de toma de decisiones ambientales. Se pretende investigar si la ley otorga garantías específicas o si considera la participación social en términos generales. Asimismo, se hace referencia a los planes y programas de gobierno que resultan trascendentales para la participación social en asuntos ambientales; pues a pesar de no tener el carácter de ley, sí resultan obligatorios para las autoridades y brindan los lineamientos de la política gubernamental en la materia.

Para esta sección no se consideran casos de estudio, sino que se revisan la Constitución, las leyes de participación ciudadana, las leyes y normas de protección ambiental, las leyes procesales y administrativas sobre derechos y participación ciudadana y las decisiones de tribunales, entre otras. De este modo, los indicadores fueron respondidos tomando como base la revisión de las fuentes legales.

Los indicadores de esta subcategoría han sido diseñados para evaluar si la legislación establece, de manera consistente, condiciones para que la sociedad civil pueda acceder a los mecanismos de participación social en asuntos ambientales de interés público.

Tabla 14: Indicadores Categoría II, Subcategoría A.

Subcategoría A: Marco legal general para sustentar la participación. Participación/Legislación(P/L)
P/L1 – Libertad de participación directa en asuntos públicos.
P/L2 – Participación pública en proyectos de ley.
P/L3 – Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental.
P/L4 – Participación pública en la ley de procedimiento administrativo.

El indicador P/L1 evalúa si la Constitución garantiza el acceso efectivo a los mecanismos de participación social del país. Los indicadores P/L2 y PL/4 buscan detectar la existencia de leyes especiales sobre acceso a los mecanismos de participación. Finalmente, el indicador P/L3 busca detectar la existencia de leyes específicas sobre el acceso a los mecanismos de participación social, vinculada con el medio ambiente.

1. Legislación revisada

Para evaluar el marco legal general que sustenta la participación ciudadana en Chile se revisaron las siguientes leyes:

- Constitución de la República de Chile - 1980
- Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) – 1994
- Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades - 1988
- Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto con Fuerza de Ley N° 458) y Ordenanza General – 1975
- Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos – 1997
- Proyecto de Ley sobre participación ciudadana - 2004

2. Evaluación

Tabla 15: Promedio de los indicadores de legislación.

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
La Constitución garantiza el acceso a la Participación		50%	
Existencias de legislación especiales sobre acceso participación		50%	
Existencias de legislación sobre acceso a la participación en asuntos medio ambientales			100%

3. Justificación

- Garantías constitucionales:

Como se observa en la tabla anterior, de acuerdo con el indicador evaluado, la calificación asignada es *intermedia* pues, si bien la constitución política no trata sobre la libertad de participación directa en asuntos públicos, esta no la prohíbe explícitamente.

En Chile no existe actualmente una ley que asegure la participación ciudadana en la gestión pública. Existe un proyecto de ley que recientemente ingresó a tramitación al Congreso Nacional que plantea una forma incipiente de participación en la gestión pública, disponiendo que los órganos de la Administración del Estado deberán "procurar el diseño e implementación de sistemas o mecanismos que permitan la participación de las personas en sus procesos de gestión". Sin embargo, este proyecto de ley parece no tener actualmente prioridad legislativa y se encuentra estancado en la Cámara de Diputados³⁷.

- Legislación especial sobre acceso a la participación:

La calificación obtenida por la legislación especial es *intermedia*, pues si bien la participación pública en proyectos de ley no está establecida en la reglamentación, tampoco está prohibida.

En nuestro país no existen normas que aseguren la participación pública en la redacción de leyes. En Chile puede afirmarse que se trata de un proceso muy cerrado donde no hay acceso del público en general. Cabe señalar, sin embargo, que en algunos ámbitos –como en las leyes de pesca, por ejemplo- el Congreso se ha transformado en una instancia de negociación o lobby entre los grupos de

³⁷ En palabras de un integrante del grupo asesor "Como bien dice el Informe, ya nadie tiene mucha confianza en la dictación de esta ley. El proceso de preparación del anteproyecto terminó por minar las voluntades más entusiastas, y su contenido no dejó a ningún sector satisfecho" (Ximena Abogabir, Casa de la Paz).

poder (sector empresarial, y a veces agrupaciones de la sociedad civil), los parlamentarios y sus partidos políticos. En el ejemplo mencionado, los espacios se han abierto más por la fuerza y el compromiso de las partes que por una señal del Estado de crear instancias reales de participación.

En el ámbito local hay normas específicas que se orientan a la participación ciudadana, como es el caso de la Ley Orgánica Municipalidades que incorpora instrumentos que dicen relación con la participación de la ciudadanía: Ordenanza de Participación Ciudadana; Consejo Económico y Social Comunal (CESCO); Audiencias Públicas; Oficina de Reclamos y los Plebiscitos Comunales.

Es necesario hacer el alcance que no siempre son los mecanismos de participación establecidos por la ley los que adquieren un mayor grado de implementación, si no que son otros, que en general adquieren la figura de instancias de sometimiento a la opinión ciudadana de las acciones que desarrollan los municipios, los que se desarrollan mayoritariamente. Esto da cuenta de que lo que está ocurriendo es que los municipios ven la necesidad de incorporar la participación ciudadana de manera que sea más adecuada a las características de su comuna.

Uno de los esfuerzos importantes por hacer es que cada municipio establezca un marco normativo que contenga una definición clara de los mecanismos de participación que se deben implementar y que posteriormente el gobierno central fiscalice que éstos se estén realmente implementando. Solo así existe la posibilidad de que la comuna cuente con herramientas para hacer efectiva su participación. Esta normativa debería establecer mecanismos de participación que no sólo promuevan un nivel informativo y consultivo, sino que también suponga cogestión y control por parte de la ciudadanía. Por último, esta normativa debería establecer las materias que deberían trabajarse en conjunto con la comunidad y las materias que son de exclusiva responsabilidad de la autoridad local.

Por último es necesario mencionar diversas prácticas de participación ciudadana en el diseño, ejecución o evaluación de políticas de carácter público, asociadas principalmente a actividades productivas regionales, tales como la pesca, el salmón, el cordero o el pisco. Estas prácticas generalmente se traducen en mesas de diálogo tripartitas donde adoptan las decisiones representantes del gobierno, del empresariado y de los trabajadores. Sin embargo, no tienen reconocimiento legal.

- Políticas sectoriales y asuntos medioambientales:

La calificación sobre participación en políticas sectoriales y en asuntos medioambientales es *fuerte*, ya que en ambos casos la participación pública en la toma de decisiones está garantizada en las disposiciones de la ley.

Existen normas dispersas que garantizan la participación ciudadana en la toma de decisiones en materias sectoriales que puedan afectar el medio ambiente. Se destaca la participación en el marco de la aprobación de los planes reguladores comunales, plan seccional y plan regulador intercomunal. Este derecho se regula en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto con Fuerza de Ley N° 458) y en la Ordenanza General. Para efectos de este estudio, cabe mencionar también la creación de los Consejos Nacional y Zonales de Pesca, por efecto de la Ley Nacional de Pesca y Acuicultura, constituidos por representantes del sector público, privado, universidades y trabajadores, y cuyo rol es consultivo e informativo.

Por su parte, la participación en la adopción de decisiones de carácter ambiental está regulada y garantizada por la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) y su reglamento. Esta ley y su reglamento disponen un sistema de participación ciudadana frente a cada uno de los procesos de calificación de los estudios de impacto ambiental. La LBGMA también consagra la participación ciudadana en los siguientes instrumentos de gestión ambiental: dictación de normas de calidad ambiental y de emisión, y dictación de planes de prevención y descontaminación.

B. Acceso a la participación en políticas, planes, programas y legislaciones

Las *políticas* y las *estrategias* son términos que se pueden referir a extensas declaraciones de intención o a una gran cantidad de medidas que orientan la agenda política y la decisión de implementar varias de ellas; los *planes* y los *programas* identifican las opciones para llevar a cabo estas políticas; y la *legislación* fija reglas de largo plazo para su implementación.

Las decisiones sobre políticas, estrategias, planes, programas y legislación (PEPPL) vinculadas con el medio ambiente y que se toman a nivel nacional, estatal y municipal, pueden afectar significativamente a la población y al capital natural de una región porque:

- Regulan sectores productivos que son parte importante del Producto Interno Bruto.
- Fijan el marco para el consumo de los recursos naturales (distribución del agua, uso del suelo, extracción de minerales, explotación de bosques, etc.).
- Fijan el marco de protección ambiental (control de contaminación, tratamiento de aguas residuales, transporte de sustancias tóxicas, etc.).
- Afectan a las industrias que dan empleo.

En esta subcategoría se evalúa el fomento a la participación social que las autoridades responsables ejercen en relación a sus PEPPL. Contiene diversos indicadores que se organizan en tres temas principales:

- Acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones.
- Oportunidades para participar.
- Resultados de la participación.

Tabla 16: Indicadores Categoría II, Subcategoría B.

Subcategoría B: Participación en políticas, estrategias, planes, programas o legislación nacionales o subnacionales. Participación/Política (P/P)
P/P1 – Plazo de tiempo anticipado para la notificación del proyecto de política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P2 – Calidad de la información que apoya la participación en política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P3 – Existencia y disponibilidad de políticas, estrategias, planes, programas y leyes en los registros / archivos públicos.
P/P4 – Oportunidad de la notificación de la intención de desarrollar política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P5 – Oportunidad de comunicación política, estrategia, plan, programa, o legislación finales.
P/P6 – Herramientas de comunicación usadas para difundir política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P7 – Comunicación de proyectos de política, estrategia, plan, programa, o legislación, dirigida a grupos socioeconómicos o culturales marginados.
P/P8 – Grado de consultoría para la definición de los parámetros o alcance de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P9 – Amplitud de la consulta en la etapa de proyecto de política, estrategia, plan o legislación.
P/P10 – Consultas realizadas con grupos culturales y socioeconómicos marginados sobre política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P11 – Duración del periodo de comentario público acerca de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P12 – Participación pública en la implementación y revisión de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P13 – Oportunidad de información entregada al público acerca de los resultados de las consultas en el desarrollo de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P14 – Incorporación de la información del público en el diseño o implementación de política, estrategia, plan, programa, o legislación.

Los indicadores 1, 2, 3, 4, 5 y 12 buscan evaluar los esfuerzos de parte del Estado para incorporar la participación social en sus procesos de toma de decisiones (calidad). Los indicadores restantes buscan identificar si existe la posibilidad de que los afectados o interesados puedan obtener información sobre cómo participar, sobre el estado de un proceso de toma de decisión, o sobre el resultado de una decisión (accesibilidad).

1. Casos estudiados

Antes de presentar los casos es importante destacar que la evaluación realizada contó con el apoyo activo de ambas instituciones seleccionadas, lo que facilitó e hizo posible la aplicación de los indicadores. Tanto el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Secretaría de Medio Ambiente, como la Subsecretaría de Pesca, a través del Departamento de Acuicultura y la Unidad de Asuntos Ambientales, recibieron con interés la participación en el proyecto y la oportunidad de obtener orientaciones para un mejoramiento de su gestión participativa en el futuro.

A continuación se describen los cuatro casos seleccionados para esta investigación:

1.1 A nivel de políticas:

Política Ambiental del Ministerio de Obras Públicas Transportes y Telecomunicaciones – MOPTT

El MOPTT está conformado por los Ministerios de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones. Entre sus múltiples funciones está planificar, proyectar, y construir obras de infraestructura pública, así como la conservación, explotación y administración de las mismas, y ejercer la administración del recurso agua a nivel nacional, en relación a su distribución, conocimiento, asignación, uso, conservación y preservación.

En términos económicos, el MOPTT invirtió el 2003:

- o Inversión sectorial por US\$ 753 millones.
- o Inversión privada materializada por US\$ 636 millones.
- o Inversión comprometida en Concesiones por US\$ 390 millones.

El año 2001 se crea la Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio (SEMAT) como una unidad asesora de la Dirección General de Obras Públicas. Esta Secretaría es una unidad generadora de políticas y estándares de resultados en los dominios de medio ambiente y territorio, incluyendo en estos estándares, la variable de participación oportuna e informada de la comunidad organizada en la generación de proyectos de infraestructura.

Su primer logro fue la promulgación de la Política Ambiental Territorial y Participativa del MOPTT el año 2001, cuyo objetivo es lograr la incorporación de las variables ambientales y territoriales en planes, programas, proyectos y obras en general, a fin de evitar los daños al ambiente, los incrementos de costos resultantes de demoras, aumentos de obras, mayores compensaciones, e insatisfacciones de la comunidad, los usuarios y/o autoridades, que pudieron haber sido previstos.

Esta política emerge como consolidación de un proceso que comenzara el año 1990 con la creación de la Unidad Técnica de Medio Ambiente (UTMA), y en un contexto de fuertes críticas ciudadanas al desempeño social y ambiental del MOP. En consecuencia, uno de los objetivos era mejorar la “imagen corporativa” del ministerio ante el sector público, la comunidad y organizaciones como las ONG's, incorporando la participación ciudadana entre los principios y líneas de acción del MOP, y estableciendo un “estándar de calidad mínima” en las presentaciones de estudios y declaraciones de impacto ambiental³⁸.

Por último, cabe mencionar que esta política, que busca integrar la participación ciudadana en los proyectos del MOP, se caracteriza por ser parte de un proceso de modernización y regulación interna del ministerio. Por lo tanto, sus destinatarios son principalmente sus públicos internos y contratistas.

Política Nacional de Acuicultura de la Subpesca (PNA)

La Subsecretaría de Pesca, dependiente del Ministerio de Economía y Energía, fue creada en 1976. Su Misión es "Administrar la actividad pesquera y acuícola y proponer iniciativas para su desarrollo, a través de la formulación, seguimiento y difusión de la Política Pesquera y Acuícola Nacional y la dictación de la normativa que la implementa, con el objeto de alcanzar la sustentabilidad en el uso de los recursos hidrobiológicos y del medio ambiente para el bienestar de todos los Chilenos."

La acuicultura en Chile se caracteriza principalmente como una actividad económica con amplias escalas de producción, ingresos y empleo. Es una de las actividades que ha generado mayor crecimiento y desarrollo en la última década. Está orientada preferentemente hacia el proceso exportador, se realiza, principalmente, en áreas rurales; y es una actividad altamente regulada en su acceso.

Actualmente operan casi 2.000 centros de cultivo de variados recursos y en distintas escalas de intensidad de producción en el país. El año 2002 se exportaron 375.000 tons de productos de cultivo, equivalentes a más de US\$ 1.100 millones, generando más de 40.000 puestos de trabajo asociados a las actividades de cultivo y de servicios. Es una actividad con un alto impacto en sistemas hídricos: lagos, ríos y mares.

La PNA fue impulsada desde el Departamento de Acuicultura de la Subsecretaría de Pesca, fue avalada por la autoridad al momento de asumir a mediados del 2001, y tuvo por objetivo ordenar y definir un norte para la actividad acuícola: Promover el máximo nivel posible de crecimiento económico de la acuicultura chilena en el tiempo, en un marco de sustentabilidad ambiental y equidad en el acceso a la actividad.

³⁸ Entrevista a Eduardo Astorga, Secretario Ejecutivo de la SEMAT, Febrero 2002 en portal Sustentable.cl <http://www.sustentable.cl/portada/Industria/1693.asp>

A diferencia de la Política Ambiental del MOP, el objeto de la PNA estaba puesto no sobre una actividad desarrollada por el propio organismo, sino sobre un sector productivo altamente heterogéneo. Por lo tanto, se buscó incorporar la participación de los sectores en su redacción.

1.2 A nivel de programas:

Manual de participación ciudadana en proyectos de Infraestructura del MOPTT

En el contexto de la creación de la PNA, arriba esbozada, la SEMAT elaboró con posterioridad este manual que nace a partir de un diagnóstico interno de las diversas prácticas y experiencias en materia de participación. Así, se identificaron las fortalezas y dificultades, se analizó la efectividad de dichos procesos para involucrar a las comunidades afectadas e interesadas, y se extrajeron aprendizajes para el perfeccionamiento de procesos futuros.

El manual contiene metodologías participativas aplicables a proyectos y programas del MOP en sus diferentes etapas de desarrollo; herramientas participativas para mayor eficacia de los espacios de participación; aportes prácticos para la facilitación de espacios participativos; y recomendaciones para la resolución de conflictos.

Como antecedente importante, cabe señalar que este manual tiene carácter normativo en el MOP, ya que responde al instructivo presidencial de participación ciudadana del 2000. Por esta razón fue considerado como un Plan entre las categorías definidas en la metodología. Por último, cabe indicar que para su elaboración la SEMAT se apoyó en asesorías especializadas, incluyendo la de las ONGs Corporación Participa y Casa de la Paz. Nuevamente aquí, el manual estaba orientado a la gestión del MOP y sus ejecutores, y el trabajo se realizó al interior del ministerio y sus distintas reparticiones.

1.3 A nivel de legislaciones:

Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca (RAMA)

El sostenido crecimiento del sector acuícola en Chile a partir de los años 80 no estuvo acompañado de una regulación ambiental apropiada³⁹. No fue sino hasta el año 2001 que entró en vigencia el RAMA, con el objetivo de reforzar nuestro marco legal. Está integrado principalmente con las siguientes leyes y reglamentos promulgados:

- Ley de Pesca y Acuicultura (1991)
- Ley de Bases del Medio Ambiente (1994)

³⁹ Ver artículos “La Reglamentación Ambiental Vigente” en www.skretting.cl, y “Presidente de la República lanza Política Nacional de Acuicultura” en www.ecoceanos.cl

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

- Reglamento Sanitario (2001)
- Importación de Ovas (2001)
- Norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales (2001)

El proceso completo de creación del RAMA duró aproximadamente 7 años. La primera etapa fue entre fines del 92 y comienzos del 97, que culminó con el rechazo del reglamento por la Contraloría por su incompatibilidad con la LBGMA⁴⁰. El 98 se reinicia el proceso que llevó al actual reglamento aprobado el 2001. En ambas etapas la discusión fue altamente técnica, y quienes participaron fueron principalmente del sector privado y universidades.

Una vez promulgado el RAMA, se generó la Resolución Acompañante, que establece los contenidos y metodologías para su aplicación, con un lenguaje más orientado al usuario. También se han realizado posteriormente una serie de seminarios para difundir y capacitar en esta normativa, especialmente entre los sectores artesanales.

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 17: Promedio de los indicadores de políticas.

NOMBRE DE LA POLITICA	SECTOR	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Política Ambiental del MOPTT	Infraestructura	32, %	52, %
Política Nacional de Acuicultura de la Subpesca	Pesca, acuicultura	81%	76%
Manual de Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura del MOPTT	Infraestructura	32%	52%
Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca (RAMA)	Pesca, acuicultura	36%	71%

⁴⁰ “Este proceso no se concretó con un reglamento, pues el DS (MINECON) N° 219/1996 fue devuelto sin tramitar, en marzo de 1997, por la Contraloría General de la República debido a que no se ajustaba a derecho, principalmente por que se contradecía con la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente dictada en el año 1994” Juan Antonio Manríquez, Depto. Acuicultura, Subsecretaría de Pesca (comunicación escrita).

3. Justificación

En el caso de la Política Ambiental del MOP, la *calidad* en el acceso a la participación fue evaluada como **débil**. Esto se explica por cuanto, en base a la información recogida, durante el proceso previo de redacción de la política no existió notificación pública sobre el intento de desarrollarla, sobre el documento en estado preliminar, ni sobre la decisión final; tampoco hubo un período formal de consulta con el público, de modo de poder introducir modificaciones en respuesta a inquietudes específicas.

En cuanto a la *accesibilidad* a la información sobre la participación en las decisiones y los procesos de decisión, la calificación ponderada es **intermedia**. Los aspectos más débiles aquí son la no utilización de material informativo especial, como tampoco la implementación posterior de mecanismos de participación para el seguimiento e implementación de la política. Aspectos evaluados como fuertes son la incorporación de consultores expertos (ceranos al mundo académico y de la sociedad civil) en la definición de los contenidos de la política, y el hecho que el documento de la política sea de libre acceso a través del sitio Web del Ministerio.

Resulta importante situar estas calificaciones en el contexto institucional del MOPTT, de modo de ponderarlas como parte de un proceso de cambio organizacional mayor y complejo. El acceso a la participación ciudadana en la redacción de la Política Ambiental es débil en calidad e intermedia en accesibilidad desde los indicadores contemplados en este estudio. Ello no resta valor al serio y profundo proceso de diagnóstico interno e interinstitucional que llevó a cabo la SEMAT para su diseño, ni a la muestra de voluntad política de incorporar variables ambientales y sociales en el diseño de los proyectos de infraestructura. Estos esfuerzos se ven reflejados en el caso del proyecto Segunda Pista del Aeropuerto Arturo Merino Benítez, positivamente evaluado en la subcategoría siguiente.

No obstante lo anterior, lo cierto es que un vecino de Putaendo, un comité ecológico de Puerto Montt o una ONG ambientalista no tuvieron la oportunidad real y formal de participar en la definición de los fundamentos ni los parámetros en los que se basaría esta incorporación en la política ambiental del MOP. Integrar a la sociedad civil en los procesos de decisión –desde los más profundos- puede incrementar la identificación y aceptación ciudadana del rumbo que toma el país, sobre todo en materias ambientales.

La aplicación de los indicadores en el caso de la Política Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca dio como resultado una calificación **fuerte** tanto para *calidad* como para *accesibilidad*. En cuanto a la *calidad* de la participación, fue posible identificar un proceso formal y explícito –liderado por la autoridad- que contó con plazos definidos, con espacios y herramientas comunicacionales que apoyaron el proceso, y durante el cual se recibieron e incorporaron comentarios e inquietudes de sectores diversos sobre la política.

Respecto a la *accesibilidad*, también calificada como **fuerte**, puede decirse que hubo un llamado directo y bastante amplio de parte de la autoridad informando de la posibilidad de participar; el proceso fue acompañado con información adecuada, y dicho material está disponible en varios sitios Web, incluso desde antes de la promulgación de la política. Por otra parte, la definición de los parámetros de la política contó con la intervención de expertos independientes. Finalmente, a través de una Comisión Nacional multisectorial se ha realizado la implementación y seguimiento de esta política.

Los elementos débiles dentro del atributo de *calidad* fueron, en primer lugar la falta de instancias transparentes al momento de comunicar al público los comentarios y demandas recibidas durante el proceso, y cómo estas fueron o no consideradas en el documento final. En segundo lugar, el hecho que en el documento de la PNA no se señale que haya existido un proceso participativo en su redacción, y cómo este influyó en la versión final. Esto debiese ser destacado con mayor énfasis como un valor positivo, como un sello de legitimidad en una decisión pública con efectos ambientales.

En cuanto al Manual de Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura del MOPTT, la *calidad* en el acceso a la participación fue evaluada como **débil**. Básicamente, el proceso que llevó a la promulgación del manual fue equivalente al de la Política Ambiental, antes descrita. En este sentido, no contempló notificación pública del inicio del proceso, el documento no fue circulado abiertamente ni durante la fase borrador ni previo a oficializarse. Consecuentemente, no existió un período de comentario público del manual.

Los indicadores de *accesibilidad* dieron como resultado una calificación **intermedia** para el manual. Los aspectos más fuertes aquí fueron la contratación de consultores especializados y la publicación del documento en Internet para el acceso al público. Por su parte, los aspectos más débiles son la no utilización de material informativo especial, y la ausencia de mecanismos de participación de la ciudadanía para el seguimiento e implementación del manual. Si bien existe una evaluación de las percepciones y preocupaciones de la ciudadanía respecto de la participación ciudadana en programas públicos –encargada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno- en que se incluyeron experiencias del MOP, no puede decirse que existan instancias permanentes con este propósito desarrolladas por el Ministerio.

De este modo, si bien el espíritu de este instrumento recoge la preocupación de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones, su redacción se realiza de manera interna al Ministerio y sus reparticiones, y luego se difunde como una decisión ya tomada.

Finalmente, el caso del Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca (RAMA) arrojó un resultado **intermedio** en *calidad*, y **fuerte** en *accesibilidad*. Respecto a la calidad en el acceso a participación, aun cuando la calificación es intermedia, cabe señalar que está en el límite inferior del rango, por lo cual

prácticamente la mayoría de los indicadores fueron evaluados como débiles. Entre ellos: una notificación más bien cerrada que pública del intento de hacer un reglamento, la no incorporación de grupos socioeconómicos marginados en las comunicaciones, y la no realización de consultas públicas durante la etapa de proyecto.

Por su parte, en cuanto a la *accesibilidad*, calificada como **fuerte**, destaca la publicación en sitios Web del documento oficial, la amplia notificación del público sobre el nuevo reglamento, la participación de expertos consultores en su preparación, y el seguimiento en la implementación del RAMA por parte de una de las subcomisiones de la Comisión Nacional de Acuicultura, en la que participan sectores diversos. Mientras que los aspectos más débiles refieren a la no utilización de información para acompañar la participación, la no publicación de los comentarios substantivos que se debatían durante el proceso de redacción del documento, y la no referencia en el texto final sobre los espacios de discusión que existieron y que dieron origen al RAMA.

No obstante, cabe destacar que con posterioridad a la promulgación del RAMA, y en apoyo a su gradual entrada en vigencia, el equipo responsable ha redactado documentos y realizado diversos talleres orientados a informar y preparar a los productores –especialmente los más pequeños- sobre el cumplimiento de esta normativa ambiental.

C. Acceso a la participación en proyectos

Sumándose a la definición de políticas, estrategias, planes, programas y legislación, los *proyectos* pueden ser considerados como actividades relacionadas con nuevas inversiones, con producción de bienes, servicios o infraestructura, con concesiones, permisos o contratos, y con evaluaciones de impacto ambiental.

Al igual que en la subcategoría anterior, los indicadores de esta subcategoría se organizan en torno a tres temas comunes:

- Acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones.
- Oportunidades para participar.
- Resultados de la participación.

Tabla 18: Indicadores Categoría II, Subcategoría C.

Subcategoría C: Participación en decisiones a nivel de proyectos. Participación/Proyecto(Pr)
P/Pr1 – Plazo anticipado de tiempo para la notificación de los documentos del borrador del proyecto.
P/Pr2 – Calidad de la información que apoya la participación en el nivel de toma de decisiones en el proyecto.
P/Pr3 – Existencia y disponibilidad de permisos locales y otros documentos del proyecto (por ejemplo contratos de concesión, contratos) que constan en registros / archivos públicos.
P/Pr4 – Oportunidad de la notificación de la intención de aprobación de la actividad de desarrollo a nivel del proyecto.
P/Pr5 – Oportunidad de comunicación de la decisión sobre el proyecto final.
P/Pr6 – Herramientas comunicacionales utilizadas para difundir información acerca de las intenciones, borradores o decisiones a nivel de proyecto.
P/Pr7 – Comunicación de información acerca de decisiones a nivel de borrador del proyecto, dirigida a grupos socioeconómicos o culturales marginados.
P/Pr8 – Grado de consultoría externa para la definición de los parámetros o alcance del proyecto.
P/Pr10 – Consultas sobre decisiones a nivel de proyecto celebradas con poblaciones potencialmente afectadas por el proyecto propuesto.
P/Pr11 – Duración del periodo de comentario público acerca de la decisión a nivel de proyecto.
P/Pr12 – Participación pública en la renovación, extensión, modificación o terminación de las decisiones a nivel de proyecto.
P/Pr13 – Oportunidad de información entregada al público acerca de los resultados de las consultas utilizadas en la toma de decisiones a nivel de proyecto.
P/Pr14 – Incorporación de la información del público en la decisión a nivel de proyecto.
P/Pr15 – Grado de participación de las partes afectadas o de los grupos de interés público en la implementación de las decisiones en la actividad a nivel de proyecto.

Los indicadores 1, 2, 3, 4, 5 y 12 buscan evaluar los esfuerzos de parte del Estado para incorporar la participación pública en sus procesos de toma de decisión (calidad). Los indicadores restantes buscan identificar si existe la posibilidad de que los afectados o interesados puedan obtener información sobre cómo participar, el estado de un proceso de toma de decisión, o el resultado de una decisión (accesibilidad).

1. Casos estudiados

Para evaluar el acceso a la participación en la toma de decisiones a nivel de proyectos se seleccionaron dos proyectos de inversión sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en los últimos años. A continuación se describen brevemente cada uno de ellos.

EIA Segunda Pista Aeropuerto Arturo Merino Benítez – MOPTT

El Estudio de Impacto Ambiental de este proyecto fue presentado por cuarta vez al SEIA a principios del 2003, siendo aprobado en diciembre de ese mismo año. El proyecto, que implicó una inversión de US\$ 70.000 millones, fue seleccionado por su impacto en la Región y el país, ya que se origina en la necesidad de satisfacer el aumento de tráfico aéreo nacional e internacional. Además es uno de los pocos proyectos del MOP que entran al SEIA. Entre sus particularidades destaca el esfuerzo del proponente por generar instancias de participación que fueran más allá de aquellas que establece la ley.

EIA Proyecto Conversión a Gas Central Renca – AES GENER

El Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de conversión a Gas de Central Renca fue aprobado en marzo del 2003 e implicó una inversión de US\$ 90.000. El proyecto corresponde al reemplazo de las antiguas calderas a carbón por una turbina a gas natural. El proyecto fue seleccionado por su impacto en la Región ya que se origina en la necesidad de satisfacer el aumento de consumo eléctrico del Sistema Interconectado Central y ayudar a reducir el riesgo de déficit de suministro eléctrico. Además está localizado en la Región Metropolitana, en una zona de gran concentración urbana y que presenta altos índices de contaminación atmosférica.

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 19: Promedio de los indicadores de proyectos.

NOMBRE DEL PROYECTO	SECTOR	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
EIA Proyecto Conversión a Gas Central Renca – AES GENER	Energía	63%	81%
EIA Segunda Pista Aeropuerto Arturo Merino Benítez – MOPTT	Infraestructura	78%	90%

3. Justificación⁴¹

En términos de **calidad**, ambos proyectos obtuvieron una alta calificación, siendo evaluado como **fuerte** el proyecto de la Segunda Pista del Aeropuerto e **intermedio** el proyecto de Conversión a Gas de Central Renca. Los principales argumentos para evaluar positivamente los esfuerzos del gobierno por incorporar oportuna y extensivamente la participación pública en sus procesos de toma de decisiones a nivel de proyectos se refieren a:

Oportunidad de comunicación de la decisión sobre el proyecto final: La comunicación de la decisión final muestra al público los resultados de su participación y le permite a los ciudadanos buscar recursos de protección legales en contra de la decisión, si ello fuere posible. En ambos casos la decisión final fue comunicada al público dentro de tres meses desde su adopción. Para ello, en ambos casos la autoridad ambiental remitió una copia de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) a cada una de las personas que presentaron observaciones ciudadanas. Adicionalmente, se realizaron visitas domiciliarias a los dirigentes más activos y reuniones con los vecinos para explicar la RCA, su alcance y cómo fueron resueltas sus inquietudes. Asimismo, se publicó una copia del extracto de la RCA en un diario de circulación regional y en el Diario Oficial. No obstante lo anterior, cabe señalar que los vecinos y ONGs involucradas en el proceso de la Central Renca y que fueron entrevistados en el marco de este proyecto, señalaron no haber recibido ninguna comunicación sobre la decisión final adoptada por la autoridad ambiental.

Consultas celebradas con poblaciones potencialmente afectadas por el proyecto propuesto: Las consultas con las poblaciones potencialmente afectadas son una importante medición del nivel del esfuerzo efectuado por la autoridad encargada de la toma de decisiones o por el encargado de desarrollo del proyecto, para extraer y tomar en consideración el debate público y comentarios sobre un proyecto propuesto. En Chile, la Ley de Bases entrega la responsabilidad de los procesos de participación ciudadana en el marco del SEIA a la CONAMA o COREMA, según sea el caso. Es así como en ambos casos analizados la autoridad ambiental efectuó esfuerzos planificados y sistemáticos para consultar a las poblaciones potencialmente afectadas. Cabe destacar que en el caso de la Segunda Pista, el proponente generó otras instancias de participación ciudadana, que fueron más allá de las estrictamente definidas por la autoridad y que contemplaron charlas y elaboración de material audiovisual, tales como mapas ampliados para que los vecinos identificaran su casa en relación con las obras de construcción, entre otros.

⁴¹ Cabe señalar que, dada la existencia del SEIA como marco general para la participación ciudadana a nivel de proyectos, ambos casos son expresión de una misma normativa ambiental. Por lo tanto, se ha decidido presentar el análisis de manera conjunta, es decir, analizando la calidad y accesibilidad del sistema, más que de los casos individuales por separado.

Oportunidad de la información entregada al público acerca de los resultados de las consultas: El público necesita acceso oportuno a la información acerca de los resultados del proceso de aprobación del proyecto. En ambos casos estudiados se suministró información al público acerca de los comentarios recibidos en el marco del proceso de consulta dentro de dos meses contados a partir de la decisión. Es así como en las Resoluciones de Calificación Ambiental de ambos proyectos se mencionan las observaciones recibidas. En el caso de la Segunda Pista, la autoridad ambiental se reunió asimismo con los vecinos para explicarle los alcances de las RCS y aclarar algunas inquietudes.

Grado de participación de las partes afectadas o de los grupos de interés público en la implementación de las decisiones: Permitir que las partes afectadas participen en el monitoreo de y en el cumplimiento de las decisiones, asegura un nivel adicional de transparencia y responsabilidad. En este tema encontramos diferencias en los dos casos analizados. Si bien en el caso de la Central Renca las partes afectadas no han tenido participación alguna en la implementación o monitoreo del cumplimiento de la decisión, en el caso del proyecto de la Segunda Pista la autoridad ambiental creó un Comité de Seguimiento, que es una instancia que analiza mensualmente los avances y repercusiones del proyecto. Esta instancia de fiscalización se enmarca dentro de las iniciativas desarrolladas por la Dirección Regional de CONAMA Metropolitana a partir del 2003 para diseñar y ejecutar mecanismos de seguimiento ciudadano de las Resoluciones de Calificación Ambiental para todos los proyectos. Cabe destacar asimismo que los expedientes de fiscalización de los proyectos son públicos, por lo que si un ciudadano/a tiene interés en conocerlo, puede solicitarlo en las oficinas de CONAMA.

También en términos de **accesibilidad** ambos EIA obtuvieron una alta calificación. Los principales argumentos para evaluar positivamente la posibilidad que tienen los afectados o interesados de obtener la información sobre cómo participar, el estado de un proceso de toma de decisión o el resultado de una decisión se refieren a:

Calidad de la información que apoya la participación en el nivel de toma de decisiones en el proyecto: El público no puede tomar parte de forma significativa en un proceso de toma de decisiones, a menos que tenga una información adecuada y relevante acerca del proyecto. Según las entrevistas y documentos recopilados, la calidad de la información entregada a la ciudadanía en los casos analizados incluía: (1) explicación de los antecedentes del proyecto, (2) descripción de las opciones y sus implicancias para el medio ambiente, (3) texto completo del EIA del proyecto, disponible para consulta en las oficinas de CONAMA y en la Municipalidad respectiva, (4) información acerca de cuándo, dónde y en qué forma está disponible la información adicional, (5) información acerca de cuándo y cómo los miembros del público pueden presentar sus comentarios y preguntas, (6) información acerca de qué tipo de información ambiental está disponible, entre otras. La información se proporcionó a la comunidad, principalmente, en reuniones orientadas a asegurar la participación

informada de la ciudadanía en el SEIA. No obstante lo anterior, cabe señalar que en ambos casos los vecinos consultados aseguraron que la información entregada no fue relevante ni suficiente con respecto a la decisión final adoptada por la autoridad ambiental.

Existencia y disponibilidad de documentos del proyecto en registros / archivos públicos: Los registros / archivos públicos son colecciones permanentes de documentos de proyectos. Su existencia es importante debido a que dichas colecciones hacen más fácil para el público encontrar información, aún cuando ellos no hayan participado en el proceso de toma de decisiones. En ambos casos todos los documentos relacionados con los proyectos son accesibles en más de un lugar público: en la página Web del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: www.e-seia.cl y en la biblioteca de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Herramientas comunicacionales utilizadas para difundir información acerca de las intenciones, borradores o decisiones a nivel de proyecto: El uso de una variedad de herramientas comunicacionales es una medida del esfuerzo que la autoridad que toma decisiones realiza para informar al público. En ambos casos el público fue notificado a través del uso de diversas herramientas comunicacionales: publicaciones en medios de comunicación escritos (extracto del proyecto), cartas y reuniones orientadas a promover una participación informada de la comunidad, elaboración de material gráfico con información sobre el proyecto y sus alcances para la comunidad.

CONCLUSIONES CAPITULO SOBRE ACCESO A LA PARTICIPACIÓN

A continuación se presentan las principales conclusiones emanadas de la investigación en relación con el acceso a la participación.

Tabla 20: Resumen puntajes acceso a la participación

Acceso a la Participación			
	Calidad	Accesibilidad	Promedio
Marco legal general para sustentar la participación	67%		
Participación en decisiones a nivel políticas	45%	63%	54%
Participación en decisiones a nivel de proyectos	70%	86%	78%

A. El marco legal en Chile

Un primer nivel de implicancias del actual marco legal dice relación con la participación ciudadana en general en Chile y el tipo de democracia que tenemos. Es evidente que en nuestro país, la participación ciudadana, entendida como intervención directa en la toma de decisiones del gobierno, no posee una historia arraigada ni en el sistema ni en la cultura política chilena.

Es así como en Chile la participación ciudadana directa emerge por primera vez en la agenda pública en el marco de la política ambiental y el SEIA, recayendo sobre este –como hemos visto- gran parte del peso de una relación en deuda. Posteriormente se han hecho esfuerzos por abrir otros espacios en niveles más amplios (no solamente restringidos a proyectos de inversión), pero es evidente que sin haber una directriz constitucional o legal de mayor jerarquía, estos esfuerzos carecen la relevancia necesaria. Esta situación explica, en gran parte, los resultados que se obtuvieron de los estudios de caso.

Una primera distinción notoria que surge del marco jurídico chileno es que, si bien la participación está bastante regulada a nivel de proyectos de inversión a través del SEIA, este resguardo no existe para las políticas de Estado, los programas, planes y otros procesos más profundos de toma de decisión⁴².

Sin embargo, durante los últimos años el tema de la participación ciudadana no sólo ha adquirido notoriedad en la gestión ambiental, sino que ha ido emergiendo en toda la gestión pública nacional. Cabe mencionar dos esfuerzos realizados durante el actual gobierno en la materia. Primero, el proyecto de Ley de

⁴² Aun cuando hay casos excepcionales como por ejemplo, la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión y la dictación de planes de prevención y descontaminación, en los que la LBGMA también consagra la participación ciudadana, como ya se señalara.

Participación Ciudadana ingresada al Congreso en junio de 2004, que propone un nuevo marco para las asociaciones y la participación ciudadana en la gestión pública. Segundo, la elaboración de un instructivo presidencial sobre participación ciudadana, que reconoce que ésta es una dimensión fundamental de todo sistema democrático, y establece que el sector público debe generar la información y establecer espacios y mecanismos que recojan las necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía⁴³.

No obstante lo anterior, aún persisten fuertes demandas por parte de diversos sectores para ampliar los espacios de participación en materias con efectos ambientales.

La discusión se traslada hacia el tipo de democracia que queremos construir: una con énfasis en la representación y delegación de la autoridad hacia los gobernantes, o hacia una participativa, donde la ciudadanía tiene acceso y derecho a participar en la toma de decisiones de manera informada y activa. Limitar la participación directa a los procesos de evaluación de impacto ambiental puede acarrear ciertos riesgos, como de hecho ocurre.

Por un lado, los procesos participativos en los EIA se han transformado, para los proponentes, en la parte más engorrosa e incierta de la tramitación del permiso ambiental, desaprovechándose las oportunidades que esta puede otorgar⁴⁴. Por otro lado, la presión –muchas veces acumulada– de la ciudadanía organizada por incidir en el destino del país –más allá del voto electoral– recae excesivamente sobre el SEIA, y la no satisfacción de las expectativas redundando en el descrédito de la participación y la institucionalidad ambiental chilena.

B. Acceso a la participación a nivel de políticas

Una observación importante sobre el trasfondo del caso chileno es que no es una práctica propia del Gobierno, o más bien del modo de operar del Estado de Chile, incorporar esta terminología de políticas, planes, etc. –y el paradigma que la sustenta– en su gestión. Nuestro país tiene un sistema mucho más formalista en la administración del Estado, y por lo tanto opera más bien en conformidad con las leyes y sus reglamentos que en base a una planificación estratégica. En consecuencia:

- Son muy pocos los órganos que han incorporado una política como directriz de su quehacer. En varios sectores –como en minería, por ejemplo– se habla de política en sentido amplio, como sinónimo de visión consensuada o de tendencia en las decisiones, sin ser un documento propiamente tal (accesible a la población).

⁴³ Anexo N° 7

⁴⁴ Recogiendo estas inquietudes, el gobierno se ha propuesto fortalecer la participación temprana en los instrumentos de gestión ambiental (CONAMA, 2002).

- Las políticas no tienen un status jurídico que asegure responsables, recursos, mecanismos, etc. para su cumplimiento. En este sentido, asemejan más una declaración de intenciones de parte de la autoridad de turno, y su puesta en práctica depende en gran parte de la voluntad de implementarla y los recursos disponibles. Es el caso de la “Política Ambiental” de CONAMA del año 1998, que pasa a ser “Agenda Ambiental” al cambiar la autoridad.
- En los casos en que existe una política, difícilmente se encuentran los demás niveles en la toma de decisiones (estrategias, planes, programas).
- Las políticas existentes, como la ambiental por ejemplo, son elaboradas en general por la repartición pública a cargo del tema sin participación directa de los ciudadanos.

Esta situación trajo dificultades al momento de seleccionar los casos de estudio, y en consecuencia sobre su representatividad de la realidad nacional. Las políticas estudiadas corresponden a casos innovadores en Chile en los cuales se reconocieron –durante la fase de sondeo de casos- intentos significativos por abrir la toma de decisiones hacia otros sectores fuera del aparato público. Pensamos que a partir de estos casos se pueden extraer conclusiones interesantes para el proceso de modernización y apertura del Estado, y eventualmente nutrir una futura ley de bases de la participación ciudadana. Sin embargo, no representan la situación típica en el país por lo que no es posible generalizar en base a ellos.

Partiendo de esta premisa, se han identificado algunos temas interesantes y sobre los cuales es importante reflexionar para orientar futuras políticas de fomento a la participación ciudadana. Así, existen tres temas en torno a los cuales se pueden entregar hallazgos interesantes:

- Acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones
- Oportunidades para participar
- Resultados de la participación

Acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones

Como punto de partida, y dado que como vimos no existe un requerimiento legal de desarrollar participación ciudadana a este nivel, la participación ciudadana en estos procesos de toma de decisiones depende del interés de la autoridad a cargo y de las capacidades de los equipos y los recursos disponibles.

Por lo tanto, en general en Chile los procesos de elaboración de políticas, estrategias, planes, programas o legislaciones son más bien de carácter cerrado o bien involucran sectores o grupos de manera selectiva. Entre estos se pueden mencionar el sector privado y académico, y la creciente incorporación de consultorías como un mecanismo de integrar criterios y experticias externas a las decisiones del sector público.

No obstante lo anterior, y debido a la conciencia cada vez mayor de la necesidad de legitimar las decisiones, existen algunas experiencias de apertura de estos procesos. Destaca en esta línea, que para los tres niveles de toma de decisiones analizados, los documentos se encuentran actualmente en archivos públicos que son fáciles de ubicar por el público en general. Este avance se debe en gran medida al impulso que está dando el gobierno hacia la implementación de sitios en Internet para todos los ministerios, haciendo más transparente y ‘amistosa’ la relación entre los ciudadanos y el Estado, aún cuando no hayan participado en el proceso de toma de decisiones.

Oportunidades para participar

Si bien en los casos analizados se realizó algún tipo de consulta, ya sea interna o externa, en general en Chile son procesos que dependen, como ya se señalara, del interés y voluntad de la autoridad encargada sin haber un procedimiento formal establecido que avale su calidad.

En este sentido, los procesos no cuentan con etapas y plazos definidos en los que se entregue información sobre cómo participar, y los alcances de ésta. Entre los casos evaluados puede decirse que la Política Nacional de Acuicultura es la que más cerca estuvo de alcanzar la calificación máxima, ya que fue la que desarrolló un proceso de participación sistemático, que partió con un diagnóstico interno del servicio y de la actividad acuícola, para luego abrirse formalmente a los empresarios grandes y medianos, a las asociaciones de productores artesanales, a las universidades y algunas ONGs. Estas últimas no participaron en el proceso, fundamentalmente por una desconfianza con los espacios de participación que son ‘utilizados’ por el sector público para validar decisiones ya tomadas de manera previa.

En un nivel inmediatamente más bajo está el caso del RAMA, proceso que demoró cerca de 10 años, entre otras razones por intentar incorporar en el debate a los distintos sectores interesados y afectados por la reglamentación propuesta. En este caso, se trataba de un tema altamente complejo y técnico en el que participaron fundamentalmente representantes de universidades, consultores y los grandes empresarios. Esta participación fue, sin embargo, convocada de manera más selectiva, en un proceso menos formal y, de acuerdo con la información recogida, sin apoyo de material especialmente elaborado. La incorporación de otros sectores tanto en la difusión como en la aplicación y el seguimiento, como los artesanales por ejemplo, se ha realizado con posterioridad a la promulgación del RAMA.

Finalmente, situamos los dos casos del MOP, la Política Ambiental y el Manual de Participación Ciudadana, como aquellos evaluados con las calificaciones más débiles. Si bien son procesos que tenían como objetivo modernizar y abrir el funcionamiento del MOP hacia la ciudadanía, incorporando consideraciones ambientales para las distintas etapas de sus proyectos, ambas herramientas fueron discutidas y diseñadas de manera aislada, o desde las percepciones y

experiencias de sus propios funcionarios respecto de la ciudadanía. No obstante lo anterior, en ambos casos se contrató consultores para la elaboración de los documentos los que sin duda contribuyeron a aportar una mirada ciudadana a estos procesos.

Esta evaluación, como antes se ha señalado, se ha realizado considerando que son herramientas cuyo objetivo principal es transformar la gestión interna del ministerio y los ejecutores de sus proyectos y, que en este sentido, son un gran esfuerzo por implementar lo señalado en el mandato presidencial del año 2000. También en estos casos, con posterioridad a la promulgación de los documentos finales la SEMAT ha hecho esfuerzos por difundir e implementar sus contenidos en todo el país y en distintos grupos, como por ejemplo en las comunidades mapuche⁴⁵.

Un elemento transversal a los casos es la tendencia a confundir los distintos niveles en que puede ejercerse la participación: informativa, consultiva y resolutive. En varias ocasiones, los entrevistados del sector público entregaban antecedentes sobre instancias de difusión de las decisiones, como si estas fuesen oportunidades reales de participación de la ciudadanía. Avanzar en la democracia implica madurar la relación del Estado con los ciudadanos, e ir pasando de instancias informativas hacia mecanismos en que la ciudadanía pueda efectivamente incidir en la toma de decisiones.

Esta maduración exige por parte del Estado un mayor compromiso con sus contrapartes (por ejemplo, asegurando claridad desde un inicio respecto de los alcances de la participación), mayor transparencia en la relación (mostrar todos los comentarios y cómo se responde ante ellos), definir desde un comienzo cómo serán incorporadas las consultas, y establecer espacios de seguimiento (en que el Estado da cuenta directa de su gestión).

Por parte de la ciudadanía, participar también requiere de mayores niveles de compromiso y responsabilidad con los procesos. En el caso de Subpesca, en torno a ambos procesos hubo críticas de parte de los funcionarios públicos respecto de la baja receptividad a la participación de muchas universidades que no acusaron recibo del llamado, y de la actitud pasiva y reaccionaria de las ONGs. Sin embargo, una ciudadanía activa no ocurre de la nada. Para ello es necesario un cambio cultural que debe sin duda responder a políticas públicas que promuevan un uso más horizontal del poder. En este contexto, los espacios de participación requieren de la generación de confianzas mutuas entre las partes (Estado, empresariado, sociedad civil), y al mismo tiempo asumir que participar tiene un costo económico significativo, que muchas veces no puede ser asumido por las organizaciones llamadas a participar. En la mayoría de los casos, la ciudadanía es invitada a participar en procesos que requieren gran dedicación de tiempo de manera *ad honorem* sin ofrecerle nada a cambio. Estos son temas que

⁴⁵ Cabe señalar la elaboración de la "Guía de participación ciudadana Mapuche en Obras de Infraestructura" IX Región, 2004.

las autoridades deben tener en cuenta a la hora de diseñar procesos de participación. Nos referimos no necesariamente a financiamiento, sino también a información actualizada, posibilidad de incidir en la decisión, visibilidad, entre otros.

Materias como estas están incluidas en el proyecto de ley que está siendo revisado en el Congreso, y que grandes sectores del país esperan sea aprobado.

Resultados de la participación

En los tres casos estudiados sobre procesos de toma de decisiones a nivel de políticas, la participación ciudadana fue más bien informal. En este sentido no se entregó previamente al público información explícita sobre cómo serían considerados los resultados de la participación.

Consecuentemente, los documentos finales no señalan la realización de un proceso participativo, ni tampoco identifican los comentarios sustantivos recogidos durante los procesos de consulta pública.

En el caso de la PNA, se establecía la conformación de una Comisión Nacional para la implementación y seguimiento de la política. Los participantes de esta comisión, que también habían aportado a la redacción de la PNA expresaron alta satisfacción en el modo como se ha conducido esta política, ya que ha sido una instancia real de influir en la toma de decisiones. No obstante, reconocen que es una iniciativa única que debiese repetirse en el futuro y en otros ámbitos.

Entre los resultados positivos de incorporar la participación en la toma de decisiones, según los entrevistados, podemos señalar que ha sido efectiva en cuanto a la planificación interna de las instituciones, generando cambios en la gestión y entregando una visión del quehacer. En este sentido, el incorporar distintas miradas entrega una mayor legitimación y respaldo de los procesos. Los casos evaluados son una muestra interesante de cómo, poco a poco, el Estado empieza a abrirse a la ciudadanía y a romper con la auto referencialidad que ha imperado en el pasado.

C. Acceso a la participación a nivel de proyectos

Los principales resultados y conclusiones de esta subcategoría se presentan organizados en torno a tres temas:

- Acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones
- Oportunidades para participar
- Resultados de la participación

Acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones

La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente establece un plazo de 60 días hábiles para el proceso de participación ciudadana en el marco del SEIA. Este se inicia una vez publicado un extracto del proyecto en un diario de circulación nacional y/o regional, lo que se realiza cuando el titular del proyecto de inversión ya ha presentado su Estudio de Impacto Ambiental a la autoridad correspondiente (CONAMA o COREMA según sea un proyecto nacional o regional) para que sea evaluado ambientalmente. Esto quiere decir que, de acuerdo a la legislación en Chile, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a nivel de proyectos se inicia sólo cuando los Estudios de Impacto Ambiental están finalizados, esto es, cuando las decisiones más importantes ya han sido tomadas. Conscientes de esto y con el fin de evitar conflictos ambientales que pueden elevar sustancialmente los costos de los proyectos, CONAMA está motivando a las empresas a ir más allá de lo que la ley exige e involucrar a la ciudadanía en etapas más tempranas del ciclo del proyecto.

La participación ciudadana en etapas más tempranas permite a los proponentes de un proyecto de inversión tener un acercamiento temprano con la comunidad afectada antes de que se generen temores y desconfianza. Esto último sucede cuando la ciudadanía se involucra de hecho con un proyecto antes de que éste ingrese al SEIA, a través de información parcial, no necesariamente correcta, lo que da lugar a rumores que luego son difíciles de abordar.

En ambos casos estudiados, los vecinos y ONGs que participaron en el proceso se enteraron de él luego de publicado el extracto en los diarios y fundamentalmente a través de las acciones realizadas por la autoridad ambiental para asegurar la participación de la ciudadanía. No obstante lo anterior, en el caso del proyecto de la Central Renca, los entrevistados señalaron haber escuchado antes rumores sobre el proyecto, lo que indudablemente contribuyó a que se fijaran una imagen de la empresa y el proyecto que luego fue difícil de modificar.

Como ya se señalara, la Ley de Bases entrega la responsabilidad de los procesos de participación ciudadana en el marco del SEIA a la CONAMA o COREMA, según sea el caso y, en términos generales, su objetivo es que las personas y organizaciones ciudadanas cuenten con la información necesaria para conocer un proyecto y sus posibles impactos, para luego presentar sus opiniones al respecto y que éstas sean consideradas en el proceso de calificación ambiental de los proyectos.

Es así como en ambos casos estudiados la autoridad ambiental generó material de apoyo al proceso y efectuó esfuerzos planificados y sistemáticos para consultar a la comunidad directamente afectada. Sin embargo, estos fueron considerados insuficientes o tardíos por los vecinos entrevistados. No obstante, un hecho que merece ser destacado fueron los esfuerzos realizados por el Ministerio de Obras Públicas, titular del proyecto de la Segunda Pista del Aeropuerto Arturo Merino

Benítez, por realizar un proceso de participación ciudadana que fuera más allá de las instancias definidas por la autoridad ambiental.

Otro tema relevante en materia de acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones se refiere a la comunicación de la decisión final, lo que muestra al público los resultados de su participación y permite a los ciudadanos buscar recursos de protección legales en contra de la decisión, si ello fuere posible. En ambos casos estudiados la autoridad ambiental correspondiente remitió una copia de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) a cada una de las personas que presentaron observaciones ciudadanas y publicó una copia del extracto de la RCA en un diario de circulación regional y en el Diario Oficial. No obstante lo anterior, los vecinos y ONGs involucrados en el proceso de la Central Renca y que fueron entrevistados en el marco de este proyecto señalaron no haber recibido ninguna comunicación sobre la decisión final adoptada por la autoridad ambiental ni sobre la ponderación de sus observaciones.

Cabe destacar que la información de ambos proyectos se encuentra actualmente en archivos públicos que son fáciles de ubicar por el público en general. Esto permite al público en general encontrar información sobre ellos aún cuando no hayan participado en el proceso de toma de decisiones. No obstante lo anterior, si bien los documentos están disponibles para ser consultados en bibliotecas o Internet, al momento de fotocopiarlos es el interesado quien debe asumir los costos. Este fue un tema importante para los vecinos de la Central Renca, quienes consideraron este costo muy elevado.

Oportunidades para participar

Sin duda que un tema clave en relación con la participación ciudadana en el marco del SEIA se refiere a la duración del período de comentario público. La LBGMA establece 60 días hábiles para el proceso de participación ciudadana. Si bien durante este período CONAMA realiza diversos esfuerzos para asegurar la participación de los actores involucrados, éste es considerado insuficiente tanto por las comunidades que han participado en procesos de participación como por las propias autoridades. En general, la mayor parte de este tiempo es utilizado por las comunidades y ONGs para informarse del proyecto lo que limita el tiempo para la formulación de observaciones.

Es por esta razón que, como ya se señalara, CONAMA está fomentando a los proponentes a realizar procesos de participación que se inicien antes de lo estipulado en la Ley (participación temprana). En consecuencia, se considera necesario aumentar los plazos para formular observaciones ciudadanas.

Otro tema de gran relevancia es la restricción de las observaciones ciudadanas a una etapa muy breve del proceso de evaluación de los EIA. El SEIA contempla exclusivamente participación respecto a los estudios, pero excluye la posibilidad que los ciudadanos se pronuncien sobre las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones solicitadas por la autoridad y respondidas por el titular mediante un

Addendum, aun cuando ellos pueden incluir cambios importantes respecto de los estudios inicialmente presentados.

En este sentido, se plantea la necesidad de extender las instancias de participación pública a la renovación, extensión, modificación o terminación de las decisiones a nivel de proyecto, ya que estas son partes importantes del ciclo de toma de decisiones. La participación pública en la supervisión, refuerza la ejecución de decisiones y puede aportar información e ideas para efectuar correcciones, si fuere necesario. En esta línea es destacable el caso del proyecto de la Segunda Pista en el que se creó un Comité de Seguimiento que se reúne mensualmente para analizar los avances y repercusiones del proyecto.

Resultados de la participación

Es aquí quizás donde más frustraciones se generan entre las comunidades involucradas en procesos de participación ciudadana en el marco del SEIA. Una de las explicaciones de ello se encuentra en la diferencia entre la percepción de la comunidad sobre el sentido de la participación en el SEIA y lo dispuesto por la Ley de Bases del Medio Ambiente. Al participar en el proceso, la comunidad espera que sus opiniones influyan efectivamente en las decisiones. Sin embargo, de acuerdo a la Ley, la real incidencia de la comunidad en las decisiones queda en manos de la CONAMA, al ser esta repartición la encargada de ponderar las observaciones recibidas.

Los actores participantes en los casos analizados manifestaron en general una escasa información en torno a las resoluciones de calificación ambiental y a cómo fueron ponderadas sus observaciones. En esta línea, se considera importante explicitar cómo son incorporadas las observaciones ciudadanas en las decisiones a nivel de proyecto. Si bien ambas Resoluciones de Calificación Ambiental incluyen información sobre el proceso de participación y las observaciones ciudadanas recibidas, no incluyen información sobre cómo fue incorporada la información aportada por el público.

Otro tema de gran relevancia y complementario con el anterior, es aquel que dice relación con los alcances de la participación. La mayoría de los vecinos involucrados en el proceso de participación ciudadana en el marco del EIA de Central Renca esperaban que la autoridad ambiental rechazara el proyecto, desconociendo que el SEIA fue diseñado básicamente para mejorar ambientalmente los proyectos a través de la prevención y mitigación de sus impactos negativos. Esto indudablemente implicó que se sintieran frustrados al terminar el proceso.

Finalmente, un hecho destacable y que indudablemente apunta a asegurar que la comunidad participe en el monitoreo y en el cumplimiento de las decisiones adoptadas, asegurando un nivel adicional de transparencia y responsabilidad, es la decisión de la dirección regional de CONAMA Metropolitana de diseñar y ejecutar mecanismos de seguimiento ciudadano de las resoluciones de calificación

ambiental para todos los proyectos. Es así como en el caso del proyecto de la Segunda Pista se creó un Comité de Seguimiento, instancia que analiza mensualmente los avances y repercusiones del proyecto y que ha sido valorada por todos los actores involucrados. Este tipo de medidas debiesen ser impulsadas con mayor fuerza desde el Estado mediante su regulación.

A continuación se presentan algunos comentarios y recomendaciones a partir de la aplicación de los casos, que pretenden contribuir a mejorar el acceso y los resultados de la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel de proyectos.

Si bien los casos estudiados difieren entre otras cosas en relación con el compromiso que los proponentes asumieron con la participación ciudadana, en ambos casos la comunidad se manifestó insatisfecha con los mecanismos de participación contemplados por el SEIA. Determinar las causas específicas de esta demanda insatisfecha es difícil pero hay algunas recomendaciones que surgen a la luz de la experiencia de los casos analizados.

La primera se refiere a la necesidad de explicitar lo antes posible a la comunidad los objetivos y alcances del proceso de evaluación ambiental. Clarificar lo anterior contribuiría a evitar expectativas de participación frustradas.

También relacionado con el tema de los alcances de la participación está la vinculación que existe entre las decisiones sobre los proyectos que se toman en el marco del SEIA y la falta de instancias de participación ciudadana en la definición de políticas que regulan las materias sobre las que el sistema debe pronunciarse.

Ejemplo de lo anterior es el caso de la Central Renca, que puso de manifiesto una demanda ciudadana insatisfecha por participar en la toma de decisiones a nivel de políticas. Muchas de las críticas de la comunidad apuntaban más bien a decisiones sobre desarrollo urbano (dónde localizar las centrales por ejemplo) más que al proyecto mismo. Sin embargo, estas opiniones carecieron desde un comienzo de posibilidad de ser tomadas en cuenta en las instancias de participación en el SEIA pues el sistema está diseñado para evaluar proyectos y no para evaluar las políticas que los avalan (definidas de manera no participativa en el país).

En este sentido, es indudable que el ampliar los espacios de participación a otros niveles de la toma de decisiones contribuiría a disminuir la presión ejercida por la ciudadanía en el SEIA. La segunda recomendación se refiere a la necesidad de considerar en algunos procesos mecanismos adicionales y complementarios de participación ciudadana. El caso de la Central Renca nuevamente ilustra esta situación. Si bien técnicamente el proyecto era favorable para la comunidad (cambio de combustible de carbón a gas natural), éste generó resistencia en la comunidad. Este es un “clásico caso” de conflicto no resuelto en su primera etapa (1996) que aflora nuevamente a propósito del ingreso de un nuevo EIA (2002). Si bien en este caso se siguió la metodología habitual de CONAMA y se logró aplicar

las herramientas participativas en cada etapa de ella, resulta evidente que el escenario requería una modalidad de trabajo que permitiera al Estado y al titular trabajar el conflicto anterior no resuelto que de hecho afloró durante todo el proceso.

Una tercera recomendación dice relación con la necesidad de ampliar los plazos de comentario público y de generar instancias de participación ciudadana en etapas más tempranas del ciclo de los proyectos. Si bien esto es promovido por la CONAMA, su implementación no debiera quedar sujeta a la voluntad del proponente.

Relacionado con lo anterior, una última recomendación se refiere a la necesidad de ampliar el plazo de la participación ciudadana a todo el proceso de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental, asegurando que quienes hayan formulado observaciones puedan hacer un seguimiento de los cambios al proyecto expresados en los *Adenda*.

III. JUSTICIA

El Acceso a la Justicia es un componente crítico de la participación del público en las decisiones que afectan el medio ambiente y es un elemento importante del Principio 10 de la Declaración de Río.

En esta categoría se evalúan la suficiencia de los marcos legales nacionales para asegurar el acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales y la situación legal otorgada a los ciudadanos que desean plantear un asunto relativo al acceso a la información o a la participación, a nivel de proyecto o de política.

Para lograr este propósito la investigación se realiza a través del estudio de casos. El criterio de selección de casos es que en ellos haya ocurrido aspectos relativos a la *justicia* o a la *reparación* – en esencia, a la capacidad de las partes agraviadas o demandantes, para recurrir a una tercera parte, a un tribunal, a un supervisor, o a alguna otra persona que tenga la autoridad para otorgar el derecho de protección requerido, o de otra manera, resolver la situación. El análisis contempla el rango completo de mecanismos para la reparación ambiental en el país (formal, informal, judicial y extrajudicial).

La investigación analiza tres casos correspondientes a tres categorías de acceso a la justicia:

- Acceso a la justicia en la denegación de los derechos a la información relacionada con el medio ambiente, o a impactos ambientales, políticas o decisiones;
- Acceso a la justicia en la denegación de los derechos a la participación en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente; y
- Acceso a la justicia en casos de daño ambiental (que puede incluir daños pasados, presentes o presuntos a la salud humana o al medio ambiente, así como las acciones ciudadanas por el incumplimiento del gobierno)

En cada caso que es estudiado, se busca responder preguntas acerca de la “legislación” y la “práctica”. Las preguntas relacionadas con lo legal están formuladas en términos de qué *debería haber sucedido* en el caso. Esta formulación busca inquirir qué es lo que idealmente requiere el sistema legal. Los temas prácticos exploran que fue lo que realmente ocurrió en ese caso en particular.

Es necesario señalar que este informe refleja la aplicación de indicadores “piloto” de acceso a la justicia, que se emplearon por primera vez en forma simultánea en los países miembros de la Iniciativa Acceso América Latina. Por tratarse de una experiencia piloto el número de casos fue limitado y por ello no pueden considerarse representativos de la realidad nacional. Sin embargo este ejercicio sirvió para generar una primera evaluación y para que en lo sucesivo se

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

perfeccionen los indicadores permitiendo acoger la realidad normativa y cultura jurídica de los países de la Región.

A continuación se presentan las preguntas asociadas a cada uno de los temas.

Tabla 21: Indicadores Categoría III

Subcategoría	Preguntas asociadas a Legislación
Acción Legal	Posibilidad de presentar una demanda en contra de una parte importante
Interés Jurídico	Identificación de quién podría haber presentado el reclamo
Tribunales/foro	Existencia de un tribunal/foro capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el caso.
Proceso ⁴⁶	Recepción por parte del Tribunal de escritos de <i>amigos del tribunal</i>
Apelación	Posibilidad de obtener revisión o apelación frente a un tribunal distinto

Subcategoría	Preguntas asociadas a Legislación
Acción Legal	Posibilidad de presentar una demanda en contra de una parte importante
Interés Jurídico	Identificación de quién podría haber presentado el reclamo
Tribunales/foro	Independencia e imparcial del Tribunal
	Capacidad del Tribunal para poder influir en la calidad de la decisión
	Accesibilidad del Tribunal (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)
Oportunidad	Procesamiento de la demanda de manera oportuna
	Resolución de la demanda en forma oportuna
Normas	Existencia de un proceso de revisión adecuado de hecho y de derecho
Proceso	Imparcialidad y equidad el proceso
	Transparencia del proceso
	Apertura y conducción del proceso
	Posibilidad de las partes de un proceso para obtener acceso a la información
	Recepción por parte del Tribunal de escritos de <i>amigos del tribunal</i>
Resultado	Otorgamiento de reparación
	Forma de decisión (basada en la legislación vigente y razonada de forma apropiada)
	Publicación del razonamiento de la decisión
	Emisión por parte del tribunal de una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes
	Existencia de norma para monitorear el cumplimiento
Apelación	Posibilidad de obtener revisión o apelación frente a un tribunal distinto
Mecanismos Extrajudiciales	Existencia de un tribunal no judicial alternativo

⁴⁶ Esta pregunta refiere a la existencia de la institución denominada “amigos del Tribunal”, la que no está contemplada en el ordenamiento jurídico chileno. En reuniones de grupo se ha discutido si corresponde o no asimilar a esta institución los denominados “informes en derecho” que emanan de un tercero ajeno al tribunal y pueden ser encargados por los tribunales a petición de parte en la apelación. En Chile, éstos se acompañan al juicio por dos vías: -Asimilándolos al informe de peritos que es un medio de prueba contemplado en el párrafo 6° del Título XI del Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil, en cuyo caso se aprecia conforme a las reglas de la sana crítica, o - en los recursos en que no se recibe la causa a prueba o ésta es limitada, solicitando que el tribunal lo tenga presente, como un simple apoyo argumentativo asimilable a la doctrina. A pesar de ser un argumento proveniente de un tercero que el tribunal puede excepcionalmente

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Factores Extra Jurídicos	Costo del proceso
	Papel d el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o en el resultado
	Influencia de factores externos (sociales, culturales, económicos o políticos) en el resultado del caso

A. Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF

1. Antecedentes del caso

Con fecha 9 de abril año 1999, la Fundación Terram⁴⁷ presentó una carta al Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, CONAF⁴⁸ denunciando “el incumplimiento de programas de reforestación”, obligación legal contemplada en el artículo 22⁴⁹ del Decreto Ley N° 701 de 1974 sobre Fomento Forestal, por cuatro empresas forestales⁵⁰ que desarrollaban explotación de bosque nativo al sur del país.

Usando una “metodología que incluyó el análisis y seguimiento de los Planes de Manejo aprobados, la cartografía de los lugares, incluyendo fotografías aéreas y visitas a terreno”⁵¹ el denunciante constató que existía un grave incumplimiento general de los programas de reforestación contenidos en los respectivos planes de manejo por parte de las empresas⁵².

⁴⁷ La Fundación Terram es una organización no gubernamental, entre cuyas finalidades está promover la capacidad de respuesta de la sociedad civil, incluyendo el apoyo técnico y jurídico. Desde esta perspectiva Terram promueve como una de sus finalidades la intervención legal en la defensa del medio ambiente en el convencimiento de que los Tribunales de Justicia restringen la protección ambiental, lo que se traduce en la búsqueda de nuevas modalidades de intervención, principalmente a través del ejercicio del derecho de acceso a información pública.

⁴⁸ La CONAF es una Corporación de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura cuyo objetivo es el de contribuir a la conservación, incremento manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país.

⁴⁹ El artículo 22 del DL N° 701/74 sobre Fomento Forestal señala que “La corta o explotación de bosques en terrenos de aptitud preferentemente forestal obligará a su propietario a reforestar una superficie de terreno igual, a lo menos, a la cortada o explotada, en las condiciones contempladas en el plan de manejo aprobado por la Corporación (...)”. A su vez el artículo 2° del mencionado DL define Plan de Manejo como un “Instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, regula el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la preservación, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos y su ecosistema”.

⁵⁰ Emasil S.A, Bomasa, Inversiones Cranefield Chile Ltda. y Neltume Carranco

⁵¹ Extracto de la denuncia realizada por Fundación Terram a la CONAF, con fecha 9 de abril de 1999.

⁵² Los resultados de este trabajo se tradujeron en cuatro documentos publicados por la Fundación Terram denominados “Análisis y Verificación en Terreno de Actividades de Cosecha en Bosque Nativo de la Empresa...” (se menciona el nombre de cada empresa)

Mediante oficio N° 131 del 6 de julio de 1999 la CONAF comunicó a Terram la realización de las siguientes acciones como consecuencia de su denuncia.

- La dictación de una Resolución de la Dirección Ejecutiva de esta Corporación Nacional Forestal, instruyendo al Director Regional de CONAF en la X Región “a objeto de solicitar una exhaustiva investigación sobre el estado actual de los planes de manejo antes mencionados y del accionar de esta Corporación en lo relativo a la aprobación y posterior seguimiento de dichos planes”
- La realización, por parte de las autoridades regionales de la Corporación, de un completo “análisis administrativo de los expedientes de cada una de las empresas” denunciadas.
- La implementación de un operativo de fiscalización en terreno por parte de funcionarios de la Corporación.
- La realización de sendos análisis administrativo-legales a objeto de determinar el efectivo grado de incumplimiento de los planes de manejo y las infracciones en que hubieran incurrido las empresas denunciadas.
- La evaluación, a través de la Oficina Provincial de Valdivia, de la pertinencia de cursar las denuncias respectivas ante los Juzgados de Policía Local.

Con el objeto de recabar antecedentes y de evidenciar la sospecha de la deficiente fiscalización por parte de CONAF, transcurrido más de un año de esta denuncia, el 21 de julio de 2000, Terram presentó ante el Director Ejecutivo de la CONAF una Solicitud de Acceso a la Documentación originada con motivo de esta denuncia, en los términos del artículo 11 bis de la Ley 18.875, sobre Bases de la Administración del Estado, pidiendo se le diera acceso a copia de los siguientes actos y documentos:

- Resolución de la Dirección Ejecutiva de la CONAF, instruyendo al Director Regional de CONAF X Región, a objeto de solicitar una exhaustiva investigación sobre el estado actual de los planes de manejo denunciados y del accionar de la Corporación en lo relativo a la aprobación y posterior seguimiento de dichos planes.
- Análisis administrativos realizados por la CONAF de los expedientes de cada una de las empresas denunciadas por Terram.
- Análisis administrativo legales realizados por la CONAF destinados a determinar el efectivo grado de incumplimiento de los planes de manejo y las infracciones en que hubieran incurrido las empresas denunciadas.
- Resolución de Evaluación de la Oficina Provincial de Valdivia respecto de la pertinencia de cursar las denuncias respectivas ante los Juzgados de Policía Local.

No sintiéndose satisfecha la Fundación con la respuesta obtenida de CONAF, el 21 de septiembre de 2000 interpuso una acción de Amparo de Acceso a la Información, ante el 29° Juzgado Civil de Santiago, según lo dispuesto en la Ley n° 19.653, sobre probidad administrativa, que modificó la Ley n° 18.875⁵³.

⁵³ De una somera lectura de la normativa se puede advertir que el procedimiento para requerir información consta de dos etapas: la primera se ventila en sede administrativa y la segunda en sede jurisdiccional. Esta segunda etapa existe sólo cuando en sede administrativa se ha denegado

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

En su presentación al Tribunal, Terram expone que existe un incumplimiento por parte de CONAF de las obligaciones que le encomienda en el DL N°701, además de existir una vulneración de la obligación de transparencia y publicidad de acuerdo a la Ley N°18.575. Invoca el derecho a la seguridad jurídica, a la libertad de expresión y el ejercicio del control social por parte de los grupos intermedios, asimismo, alude a tratados sobre derechos humanos.

Por su parte, el recurso sostiene que los antecedentes solicitados por el demandante no constituyen actos administrativos, ni son documentos que sirvan de sustento o complemento directo y esencial para el acto administrativo. Por último, expone que la publicidad de esta documentación impide o entorpece el debido cumplimiento de las funciones de la CONAF, todo ello de acuerdo al artículo 13 de la Ley N°18.575, modificada por la Ley N°19.653.

El 12 de junio del año 2001 el tribunal dicta sentencia acogiendo la acción de amparo de acceso a la información. Apelado, el fallo es confirmado por la Corte de Apelaciones de Santiago con fecha 11 de diciembre de 2001.

En la etapa de cumplimiento de la sentencia las partes llegan a conciliación. En ella la CONAF hace presente la inexistencia del documento sindicado como “Evaluación de la Oficina Provincial de Valdivia” y Terram se da por satisfecha con la información proporcionada.

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 22: Promedio de los indicadores de legislación / Negativa de información

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
Acción Legal			100%
Interés Jurídico			100%
Tribunales/Foro			100%
Procesos	NO APLICA		
Apelación			100%

Tabla 23: Promedio de los indicadores de prácticas / Negativa de información

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
Acción Legal			100%
Interés jurídico			100%
Tribunales/Foro			92%
Oportunidad			15%
Normas			100%
Proceso			94%
Resultado			75%
Apelación			100%
Mecanismos Extrajudiciales	0%		
Factores Extra Jurídicos			67%

o no se ha dado curso a la solicitud de información. El procedimiento en sede jurisdiccional es sumarisimo, la sentencia definitiva es apelable, sin embargo no es susceptible de recurso de casación.

3. Justificación

En relación a los resultados asociados a Legislación:

Acción Legal: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. Con la dictación de la Ley 19.653 sobre probidad administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado, se regula de manera específica la acción jurisdiccional de amparo de acceso a la información, que debe dirigirse contra el jefe de servicio que, en sede administrativa, deniegue el acceso a la información, lo que es plenamente aplicable a casos como éste

Interés Jurídico: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. Por una parte, cualquier persona interesada puede requerir información al órgano administrativo. Por otra, y en cuanto a lo que interesa a este indicador, existe una legitimación procesal que permite, a los afectados por una denegación de acceso a la información, comparecer ante un tribunal para deducir una demanda ante el juez de letras en lo civil del domicilio del órgano de la Administración requerido.

Tribunales/Foro: Esta subcategoría, que inquiriere acerca si el tribunal o foro tiene la capacidad de emitir decisiones vinculantes fue evaluada como **fuerte**. Las decisiones de nuestros Tribunales de Justicia y en este caso las sentencias definitivas ejecutoriadas, tienen el carácter de cosa juzgada y son vinculantes, es decir deben ser cumplidas por las partes bajo sanción de hacerse exigible a quien corresponda mediante el uso de la fuerza pública lícita.

Apelación: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. La regla general en nuestro derecho es la doble instancia, es decir, los fallos que se dictan por un Tribunal pueden ser objeto de un examen posterior por otro Tribunal de mayor jerarquía, examen que posibilita la revisión de las cuestiones de hecho y de derecho comprendidas en el proceso. La regla general en la segunda instancia es que no se admite prueba⁵⁴...

En relación a los resultados asociados a Prácticas:

Acción Legal: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En concordancia con la normativa aplicable se interpuso una demanda por parte de un representante de la Fundación Terram en contra de la parte responsable, CONAF, lo cual daba la posibilidad de obtener reparación a la situación de denegación de acceso a la información.

⁵⁴ Excepcionalmente pueden comprenderse nuevos hechos en el recurso de casación cuando el error de derecho que lo fundamenta se refiere a las leyes que regulan la prueba (medio de prueba, interpretación, ponderación). Sin embargo en este procedimiento particular se excluye expresamente el recurso de casación.

Interés Jurídico: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En el caso particular la legitimación procesal fue reconocida y no se puso en duda el carácter de “interesado” del representante de la Fundación Terram.

Tribunal/Foro: Esta subcategoría compuesta por tres indicadores, fue evaluada como **fuerte**.

- En cuanto a la independencia e imparcialidad, en la especie la decisión fue adoptada por un tribunal permanente y no hay razones para dudar de su imparcialidad⁵⁵.
- En cuanto a la capacidad, entendida como conocimiento, especialización y experiencia del tribunal. si bien se puede reconocer que el juez no estaba familiarizado previamente con este tema, en los considerandos de la sentencia mostró dominio y estudio de él y sentó jurisprudencia valiosa en el ejercicio de esta acción. En ese sentido, dada la naturaleza de la acción, podría pensarse que el tribunal llamado a conocer debiera ser un tribunal contencioso administrativo, que en Chile no existe. En la especie el Tribunal llamado a conocer sobre la acción de amparo de acceso a la información es el juez de letras en lo civil de acuerdo a las reglas de la competencia.
- Finalmente en cuanto a su accesibilidad, entendida ésta en sentido amplio, tampoco es posible sostener que el Tribunal no era accesible a las partes, ni geográfica ni culturalmente. Teniendo en cuenta que el procedimiento civil es escrito, el demandante afirmó que el tribunal siempre estuvo llano a recibir a las partes.

Oportunidad: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. La demanda fue procesada y resuelta en forma oportuna. El procedimiento contemplado en la ley es breve, y se entiende que ello debe ser así dado el objetivo de la acción, esto es, obtener materialmente la información. Sin embargo, en el caso concreto, el tiempo que transcurrió entre la interposición de la demanda y la sentencia de primera instancia fue de 10 meses., y, aunque la norma otorga un plazo de 5 días para la dictación de la sentencia desde que el proceso queda en estado de fallo, el juez tardó 6 meses en fallar, resultando en que finalmente la entrega material de los documentos cuyo acceso se requería se produjo transcurridos tres años. Aún así, entrevistado el abogado recurrente, manifestó considerar oportunos los plazos y estimó que fueron convenientes para un estudio más acucioso y una acertada resolución, la que a juicio de Terram sentó una importante jurisprudencia⁵⁶.

Normas: Esta subcategoría referida a si existía un ámbito de revisión adecuado de hecho y de derecho fue evaluada como **fuerte**. Existió un ámbito de revisión adecuado de hecho y de derecho. La parte agraviada con el fallo interpuso un recurso de apelación dentro del plazo de 5 días contados desde la notificación de

⁵⁵ Una de las garantías constitucionales que consagra nuestra Carta Fundamental es el debido proceso, que comprende la imparcialidad e independencia del tribunal. El Poder Judicial es independiente de los otros Poderes del Estado y la independencia de los jueces se ve fortalecida por los principios de inviolabilidad e inamovilidad.

⁵⁶ Ello se ajusta con uno de los intereses de Terram al entablar la acción, que era la constatación de la inexistencia de los documentos que se pedían y por consiguiente la falta de fiscalización.

ésta que establece la ley. La discusión se centró en las calificaciones jurídicas a las que había llegado el tribunal de primera instancia en cuanto a la publicidad de la documentación.

Proceso: Esta subcategoría compuesta a su vez por cinco indicadores, fue evaluada como **fuerte**.

- El proceso fue imparcial y equitativo, con la salvedad que los costos de litigar con un Organismo del Estado⁵⁷ pueden resultar gravosos en términos de tiempo y dinero, lo que podría haber significado una desigualdad a la hora de litigar. Sin embargo en el caso concreto esto no se dio ya que el recurrente era una persona jurídica con la suficiente experiencia y dedicación para hacer frente a un organismo especializado en los temas que se ventilaban.
- En cuanto a la transparencia, durante todo el proceso ambas partes presentaron sus puntos de vista y documentación pertinente; el expediente pudo ser revisado por ambas partes; la sentencia cumplió con todos los requisitos que dispone la ley, en el sentido de contener una parte expositiva, una considerativa, en la que se plasman fundamentos de hecho y derecho y enunciación de leyes que se aplicaron y finalmente la decisión del asunto controvertido.
- Ambas partes siempre pudieron presentar documentación especializada pertinente y evidencias demostrables, que el Tribunal efectivamente tomó en consideración al examinar el caso y dictar sentencia.
- Las partes siempre tuvieron la capacidad para obtener información, solicitándola por el conducto regular del tribunal cuando era el caso. Sin embargo, con relación al acceso mismo y no a la capacidad de obtenerla, se confunde con la materia misma de la causa, pues la contraparte (CONAF) se negaba a entregar información relevante y por ello fue sometido a la decisión del tribunal

Resultado: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**.

- En cuanto al grado de reparación o satisfacción obtenida, si bien se proporciona en principio, toda la información requerida por la demandante, ésta insiste en que la información entregada no es completa. Posteriormente las partes llegan a conciliación y la demandante se da por satisfecha con la información entregada. Como se trató de una conciliación por la cual se hacen concesiones recíprocas, podría entenderse que no cumplieron su total expectativa.
- En cuanto al razonamiento de la decisión, la sentencia del tribunal fue completa, cumpliendo con los requisitos que la ley establece, contiene una parte expositiva, donde señala la individualización de las partes y sus respectivas alegaciones, una parte considerativa, donde expone los fundamentos de hecho y derecho en la cual basa su decisión y las leyes que

⁵⁷ Se afirma esto sin desconocer el hecho de que la CONAF es un organismo privado que ejerce potestades públicas, cuestión que reconoce el tribunal de primera instancia al señalar en la sentencia que la CONAF participa de un doble carácter.

aplica, y una parte resolutive, en que decide el asunto controvertido sometido a su conocimiento.

- En cuanto a la publicidad de la decisión, fuera de la notificación regular, establecida por la ley, para dar conocimiento a las partes de la sentencia, ésta fue publicada en un periódico de amplia publicación nacional denominado “El Mercurio”, y se encuentra también publicado en el sitio de Internet de la Fundación Terram. Sin embargo ambas publicaciones fueron realizadas a instancias de TERRAM y no por iniciativa del tribunal al no existir requerimiento legal para ello ni ser una práctica usual.

Apelación: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En este caso, se otorgó reparación, pues la información fue entregada, sin embargo, si hubiese sucedido lo contrario, la demandante hubiera tenido derecho a apelar. La única limitante sería que el tribunal de alzada no es completamente libre para revisar cualquier hecho nuevo que se le presente o Derecho, pues debe restringirse a los hechos y Derecho que fueron discutidos en primera instancia. En la práctica hubo apelación de la parte demandada.

Mecanismos Extrajudiciales: Esta subcategoría fue evaluada como **débil**. Existe un mecanismo de reclamo previo al procedimiento judicial formal (procedimiento administrativo), pero no existen mecanismos extrajudiciales o alternativos como medio formal para lograr la reparación, ni acceso a otros foros como los que inquiriere el indicador

Factores Extra Jurídicos: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En la fase administrativa de la solicitud de información se puede intervenir sin necesidad de patrocinio de abogado. Sin embargo en sede judicial como es la acción de amparo al acceso a la información, se requiere de la intervención de un abogado, lo que se traduce en un costo. Igualmente se traducen en costos las actuaciones de determinados funcionarios auxiliares de la administración de justicia como los receptores e incluso los peritos. Si bien, esta barrera no es prohibitiva, limita bastante el acceso a la justicia por parte de particulares. En Chile también existe la Corporación de Asistencia Judicial que presta asistencia jurídica gratuita a través de todo el territorio nacional, a quienes gozan del beneficio de asistencia jurídica gratuita, (antes llamado “privilegio de pobreza”) luego de ser evaluada su condición económica por una asistente social. El servicio es prestado por los egresados de derecho y es un requisito para obtener el título de abogado que otorga la Corte Suprema. También existen otras instancias limitadas de asesoría legal gratuita como las clínicas jurídicas de las Facultades de Derecho. Sin embargo en el caso concreto que se analiza, los abogados demandantes trabajaron en forma gratuita como parte de sus actividades en la Fundación Terram, a quien representaban.

B. Caso de denegación de acceso a la participación en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente: Costanera Norte 1998

1. Antecedentes del caso

El Ministerio de Obras Públicas, por Ordinario N° 1436, de 23 de Abril de 1997, presentó a la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana, COREMA, un estudio de impacto ambiental referido a la construcción de una autopista o autovía, que ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) con fecha 7 de mayo de 1997.

El Proyecto, que recibió el nombre de Sistema Oriente Poniente o Costanera Norte, consistía en la construcción y explotación de un sistema vial urbano, en el marco del Decreto 900/96 del Ministerio de Obras Públicas sobre Concesiones de Obras Públicas, conformado por los ejes viales **Costanera Norte** y **Avenida Kennedy**, en la ciudad de Santiago de Chile. La mayor parte de su trazado se desarrollaría por la ribera norte del Río Mapocho, desde la comuna de Lo Barnechea hasta su empalme con la Circunvalación Américo Vespucio, en la comuna de Pudahuel. El Proyecto incluiría también la construcción de cinco puentes sobre el Río Mapocho y 34 pasos a diferente nivel. La inversión total estimada alcanzaba, aproximadamente, a los 313 millones de dólares. El trazado de la autovía fue diferenciado en tres grandes zonas, Oriente Centro y Poniente⁵⁸.

El caso en estudio se centra en el hecho de la modificación, en 1998, del trazado original de la autovía en la Zona Centro, que derivó en una acción judicial interpuesta por personas jurídicas y naturales para solicitar la anulación de la autorización ambiental con el argumento de que su derecho a participar del proceso, establecido en la Ley, había sido de esa forma denegado.

Al momento de la presentación del Proyecto al SEIA, el trazado de la Zona Centro incluía un túnel bajo el Cerro San Cristóbal y un túnel urbano bajo la calle Constitución, comuna de Providencia. Fue dicho proyecto el que se sometió al SEIA y que fue objeto del proceso de participación ciudadana contemplado en la Ley de Bases del Medio Ambiente N°19.300⁵⁹, dentro de cuyo plazo legal, entre el 14 de mayo de 1997, fecha de la publicación del extracto en el diario El Mercurio, y el 25 de julio de 1997, se recibieron observaciones de empresas, juntas de vecinos y de entidades gremiales y estudiantiles.

Sin embargo, durante el proceso de evaluación de impacto ambiental, y con posterioridad al proceso de participación ciudadana, el titular incorporó una variación al trazado contemplado en el proyecto ingresado al SEIA, en la parte

⁵⁸ Zona Oriente: abarcaba las comunas de Lo Barnechea, Vitacura y Providencia, limitando al poniente con la ladera del Cerro San Cristóbal; Zona Centro: incluyendo las comunas de Providencia, Recoleta e Independencia (delimitando hacia el Poniente con la Ruta 5 Norte); Zona Poniente: considera el sector comprendido en la comuna de Renca entre la Ruta 5 Norte y el enlace con la Av. Américo Vespucio, en la comuna de Pudahuel.

⁵⁹ Arts. 26 y siguientes Ley 19.300.

correspondiente al Sector Centro denominada “Variante Bellavista” la que sería construida en forma de trinchera cubierta, bajo este eje vial entre las calles Carlos Casanueva y Purísima. La ciudadanía afectada por este nuevo trazado sintió así burlado el derecho a participar del proceso⁶⁰ toda vez que el proceso de participación ciudadana había versado sobre el trazado anterior.

Se presentó un recurso de protección, acción consagrada en el artículo 20 de la Constitución Política de la República de Chile, solicitando dejar sin efecto los permisos ambientales al haberse infringido las normas de la Ley 19.300 dado que los recurrentes, todos domiciliados en la zona que el nuevo trazado afectaría vieron vulnerado su derecho a participar en el proceso en conformidad a esa ley, lo que habría vulnerado sus derechos consagrados en el artículo 19 numerales:

2. La igualdad ante la ley;
3. La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos;
8. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación;
21. El derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita; y
24. El derecho de propiedad.

El fallo de 12 de julio de 1999 desechó el recurso declarando que la autoridad ambiental actuó de acuerdo a la ley al haber eliminado con tal modificación un efecto adverso significativo desde el punto de vista ambiental, y que la ley impide hacer modificaciones al proponente, pero no a la autoridad. A pesar de ello, la resolución de calificación ambiental había declarado en la parte resolutive, número 4: “Que durante la evaluación de impacto ambiental, el titular incorporó una variante de trazado en el Sector Centro denominada ‘Variante Bellavista (...)’.

Por otra parte, insistentemente el fallo declaró que los recurrentes no tendrían ningún interés en el caso, salvo el patrimonial, señalando: “...los recurrentes no han manifestado ni probado de qué manera desde el punto de vista ecológico o ambiental se verán afectados sus intereses, que si bien son legítimos son sólo de carácter mercantil...” (Considerando 8º); “los recurrentes... sólo son afectados como se dijo, desde el punto de vista patrimonial, en su calidad de comerciantes de la Avda. Bellavista, sin alcances ambientalistas” (considerando 9º).

Si bien es cierto que cinco de los recurrentes eran empresas domiciliadas en el sector, los otros ocho recurrentes eran personas naturales con domicilio en el sector, siendo incluso tres de ellas mujeres dueñas de casa, es decir, que no tenían ninguna actividad remunerada ni interés empresarial.

⁶⁰ Puede accederse a la ficha completa del proyecto, presentaciones y resoluciones en http://www.e-seia.cl/portal/ficha/ficha_principal_web.php?idExpediente=1041

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

A pesar de haberse hecho ver tal inconsistencia (a juicio del recurrente) en el recurso de apelación, el fallo de primera instancia de la Corte de Apelaciones de Santiago fue confirmado por la Corte Suprema⁶¹.

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 24: Promedio de los indicadores de legislación / Negativa de participación

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
Acción Legal			100%
Interés Jurídico		50%	
Tribunales/Foro			100%
Procesos ⁶²	NO APLICA		
Apelación			100%

Tabla 25: Promedio de los indicadores de prácticas / Negativa de participación

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
Acción Legal		50%	
Interés jurídico	25%		
Tribunales/Foro			67%
Oportunidad		38%	
Normas			75%
Proceso		56%	
Resultado		44%	
Apelación			100%
Mecanismos Extrajudiciales	0%		
Factores Extra Jurídicos	33%		

3. Justificación

En relación a los resultados asociados a Legislación:

Acción Legal: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. La Ley de Bases del Medio Ambiente, y su reglamento del SEIA, entregan a las organizaciones ciudadanas y las personas naturales cuyas observaciones no hubieren sido debidamente ponderadas en los fundamentos de la respectiva resolución de calificación ambiental, la posibilidad de presentar un recurso administrativo de reclamación ante la autoridad superior de la que la hubiere dictado. Sin embargo estas normas no entregan un reclamo específico para el caso de que se haya impedido la posibilidad de la participación ciudadana por intervenir una modificación del proyecto en forma posterior al proceso de participación

⁶¹ La sentencia se limitó a confirmar el fallo de primera instancia “Santiago, doce de agosto de mil novecientos noventa y nueve. Vistos: Se confirma la sentencia apelada de doce de julio último, escrita a fojas 460”.

⁶² Este indicador refiere a la existencia de la institución denominada “amigos del Tribunal”, la que no está contemplada en el ordenamiento jurídico chileno.

ciudadana, como en este caso, lo cual sin duda era una hipótesis poco previsible⁶³.

Interés Jurídico: Esta subcategoría fue evaluada como **intermedia**. Si bien las partes tienen el derecho legal de comparecer ante un tribunal para deducir una demanda, el recurso de protección tiene algunas limitaciones derivadas del hecho de que no es una acción popular, según la jurisprudencia mayoritaria;

- Hay un plazo fatal y de 15 días corridos contados desde la ejecución del acto o la ocurrencia de la omisión que afecta el derecho vulnerado para interponer esta acción;
- Cuando se recurre en virtud de una vulneración al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19 n°8 de la Constitución) se exige que el recurrente sea “afectado” (no basta la amenaza) en su derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, por un acto (no puede ser una omisión) arbitrario e ilegal (y no basta una de ambas calificaciones como respecto de otros derechos). El acto debe provenir de una autoridad o persona determinada. Estos requisitos son más exigentes que para los demás derechos protegidos por esta acción.

Tribunales/Foro: Esta subcategoría, que inquiriere acerca si el tribunal o foro tiene la capacidad de emitir decisiones vinculantes fue evaluada como **fuerte**. Las decisiones de nuestros Tribunales de Justicia y en este caso las sentencias definitivas ejecutoriadas, tienen el carácter de cosa juzgada y son vinculantes, es decir deben ser cumplidas por las partes bajo sanción de hacerse exigible a quien corresponda mediante el uso de la fuerza pública lícita.

Apelación: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. La regla general en nuestro derecho es la doble instancia, es decir, los fallos que se dictan por un Tribunal pueden ser objeto de un examen posterior por otro Tribunal de mayor jerarquía, examen que posibilita la revisión de las cuestiones de hecho y de derecho comprendidas en el proceso. Excepcionalmente, pueden comprenderse nuevos hechos cuando el error de derecho se refiere a las leyes que regulan la prueba (medio de prueba, interpretación, ponderación).

En relación a los resultados asociados a Prácticas:

Acción Legal: Esta subcategoría fue evaluada como **intermedia**. La Ley de Bases del Medio Ambiente que regula el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no contempla la posibilidad de reclamo o acción específica para el caso de denegación de participación por haberse modificado un proyecto impidiéndose a la

⁶³ Eventualmente podrían utilizarse contra una resolución de calificación ambiental los recursos dispuestos en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo. En cuanto a la acción genérica de amparo constitucional, conocida en Chile como recurso de protección, la jurisprudencia ha sido dispar en cuanto a aceptar su procedencia para impugnar una resolución de calificación ambiental. Por otra parte, para el caso de la garantía constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la acción procede cuando el derecho es “afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada”.

ciudadanía participar respecto del proyecto definitivo. Sin embargo, como es usual en este tipo de casos, se interpuso en este caso un recurso de protección basado en la vulneración de determinadas garantías constitucionales.

Interés Jurídico: Esta subcategoría fue evaluada como **débil**. Las reglas para comparecer en juicio en este tipo de recursos son amplias de acuerdo al n° 2 del Auto Acordado de la Corte Suprema, de 24 de Junio de 1992, sobre Tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales. Sin embargo, en cuanto a la posibilidad de obtener justicia, uno de los dos argumentos utilizados por el tribunal de primera instancia para rechazar la acción consistió en cuestionar los intereses de la actora, señalando que tenían un interés económico y no ambiental, lo que le restaría legitimación activa (considerando 9° sentencia Corte de Apelaciones) en el sentido que no se vería afectado su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. La Corte no discrimina entre las distintas personas demandantes, clasificándolas a todas de comerciantes, negándoles legitimación para actuar en este caso (Párrafo 3° Vistos sentencia Corte de Apelaciones). La Corte Suprema como tribunal de alzada no se pronunció al respecto, confirmando sin modificaciones la decisión de primera instancia.

Tribunal/Foro: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En cuanto a la independencia e imparcialidad, en la especie la decisión fue adoptada por un tribunal permanente y no hay razones para dudar de su imparcialidad⁶⁴. Sin embargo, consignamos algunos elementos que a juicio del recurrente podrían haber mermado garantía de imparcialidad en este caso particular, como:

- La redacción del fallo por un abogado integrante de la Corte de Apelaciones,
- La limitación en la independencia de los tribunales por la participación del Ejecutivo en el nombramiento de los jueces, en casos en que el demandado o recurrido es el Gobierno.⁶⁵
- Determinadas deficiencias en el debido proceso en la tramitación de las causas de Cortes:
- Finalmente, a juicio del abogado querellante, el fallo se habría fundado en un “error de hecho” tal como es el afirmar que todos los demandantes eran comerciantes o que su interés era puramente comercial, lo cual mostraría la falta de imparcialidad del Tribunal.

Oportunidad: Esta subcategoría fue evaluada como **intermedia**. Transcurrió más de un año desde que se interpuso la acción cautelar hasta que se resolvió el asunto en tribunales y mientras estuvo pendiente la decisión en tribunales no se detuvieron las obras de construcción, y continuaron tras el fallo adverso, no habiendo adoptado la Corte medidas en ese sentido.

⁶⁴ Una de las garantías constitucionales que consagra nuestra Carta Fundamental es el debido proceso, que comprende la imparcialidad e independencia del tribunal. El Poder Judicial es independiente de los otros Poderes del Estado y la independencia de los jueces se ve fortalecida por los principios de inviolabilidad e inamovilidad.

⁶⁵ Sin embargo el escenario es el mismo en el caso de daño y el tribunal falla en contra de un organismo de gobierno. No es poco usual que las Cortes fallen en contra de organismos de gobierno en distintas materias.

Normas: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. Como ya se dijo, la regla general en nuestro derecho es la doble instancia, es decir, los fallos que se dicten por un Tribunal pueden ser objeto de un examen posterior por otro Tribunal de mayor jerarquía. Tanto en este caso particular y como en general, el sistema no admite la revisión de hechos nuevos no presentados oportunamente en primera instancia. Lo cual se admite sólo excepcionalmente tratándose del recurso de casación motivado en un error de derecho referido a las leyes que regulan la prueba (medio de prueba, interpretación, ponderación). En este caso no se presentaron hechos nuevos, y el fallo adverso se debió a que los hechos se interpretaron de forma diferente por la Corte. La sentencia de segunda instancia de la Corte Suprema se limitó a confirmar la decisión de primera instancia sin ningún tipo de desarrollo.

Proceso: Esta subcategoría fue evaluada como **intermedia**. En primera instancia la demanda contra la denegación a la participación fue denegada sin pronunciarse expresamente sobre los principales argumentos de la actora. En segunda instancia, la Corte Suprema se limitó a confirmar la decisión previa sin ninguna fundamentación. Además, si bien las partes en el juicio sí presentaron evidencia científica y técnica relevante, ésta no fue considerada en la sentencia. Esto responde a una tendencia por la cual los órganos jurisdiccionales se niegan a reemplazar las decisiones de las autoridades administrativas realizando actividades, como la evaluación de un impacto ambiental, que, sostienen, no les competen.

El abogado querellante señaló que en general, no tuvieron dificultades para acceder a la documentación necesaria, sin embargo, opina que factores económicos y políticos fueron determinantes en la decisión de los tribunales.

Resultado: Esta subcategoría fue evaluada como **intermedia**. No se otorgó acceso a la participación respecto del nuevo trazado del proyecto, que era el fundamento de la demanda por el cual se veían afectadas las garantías constitucionales, y por ende permaneció firme la Resolución de calificación ambiental aprobatoria del proyecto. Además, no hubo más publicidad que la notificación de las resoluciones a las partes en las formas prescritas por la ley y el auto acordado de tramitación del recurso de protección que señala que “La sentencia se notificará personalmente o por el estado a la persona que hubiere deducido el recurso y a los recurridos que se hubieren hecho parte en él”. No existe un requerimiento legal ni es una práctica habitual que se den a conocer a través de la prensa los fallos de los tribunales, por iniciativa de éstos, a pesar de ser accesibles al público.

Apelación: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. De acuerdo con las normas del debido proceso y con el Auto Acordado de tramitación del recurso de protección, hubo oportunidad de apelación y esta fue elevada, vista y tramitada por la Corte Suprema.

Mecanismos Extrajudiciales: Esta subcategoría fue evaluada como **débil**. No existen tribunales alternativos, ombudsman, mediación o resolución alternativa aplicable a este caso.

Factores Extra Jurídicos: Esta subcategoría fue evaluada como **débil**. En rigor, de acuerdo al n°2 del Auto Acordado de la Corte Suprema, de 24 de Junio de 1992, sobre Tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, el recurso no requiere ser presentado por un abogado. Por el contrario, “se interpondrá por el afectado o por cualquiera otra persona en su nombre, capaz de parecer en juicio, aunque no tenga para ello mandato especial, por escrito en papel simple y aún por telégrafo o télex”. Sin embargo en la práctica se requiere de la asesoría de un abogado, el además debe ser especialista en la materia, lo que determina costos muy elevados, aunque en el caso concreto la demanda fue posible porque el abogado de la actora no cobró por sus servicios.

C. Caso de daño ambiental: Conchales en proyecto Cascade

1. Antecedentes del caso

En agosto de 1998, la Empresa Compañía Industrial Puerto Montt S.A., realizando obras preliminares para la construcción de un gran complejo industrial maderero, conocido como “Proyecto Cascade”, en Bahía Ilque, ubicado a 20 Km. al sudoeste de la ciudad de Puerto Montt, en la Región de Los Lagos, provocó un grave daño a dos sitios arqueológicos denominados Bahía Ilque I y Bahía Ilque II. Estos sitios dañados contenían conchales que daban cuenta de asentamientos humanos del período arcaico, de más de 5.500 años de antigüedad, que forman parte de un conjunto de lugares que, analizados en su conjunto, permiten conocer la vida cotidiana de los antiguos habitantes de ese territorio del sur de Chile.

Por considerarse que se había causado un significativo daño al patrimonio arqueológico nacional, al impedirse una investigación completa sobre las condiciones de vida de estos habitantes primitivos, el Estado de Chile interpuso una acción de responsabilidad por daño ambiental en contra de la compañía, solicitando, por una parte, la reparación del medio ambiente dañado a través de diversas medidas, y una indemnización de perjuicios de 400 millones de pesos.

Para impetrar dicha acción el Consejo de Defensa del Estado se apoyó en el concepto de medio ambiente contenido en el artículo 2° la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que integra, dentro del sistema global que es el medio ambiente, a los elementos artificiales y socio culturales entre los cuales cabe el patrimonio arqueológico. Igualmente se fundó la demanda de una indemnización de perjuicios en la Ley de Monumentos Nacionales según la cual por su sólo ministerio todos los monumentos arqueológicos son de propiedad del Estado.

La compañía contestó la demanda argumentando que había ausencia de culpa por haber sido los sitios arqueológicos desconocidos tanto para el Estado como para la Empresa al momento de ser dañados, y que los daños no habían sido significativos. Los hechos controvertidos por los que se recibió la causa a prueba se centraron en determinar si los sitios tenían valor arqueológico, si los daños causados eran atribuibles a culpa de la compañía y si eran significativos como lo requiere la Ley 19.300 para dar lugar a indemnización por daño ambiental.

El fallo de primera instancia, dictado por el Segundo Juzgado de Letras de Puerto Montt el 19 de diciembre, acoge la demanda de reparación e indemnización de perjuicios y condena a la Compañía Industrial Puerto Montt a “restaurar y reparar materialmente e íntegramente el medio ambiente afectado, esto es, los sitios Bahía Ilque 1 y 2 realizando las actividades descritas en el párrafo A.2 “Reparación del daño ambiental”, contenidas en la demanda (...) y a “Indemnizar al Estado de Chile como propietario de los sitios arqueológicos de Bahía Ilque 1 y 2 en la suma de \$150.000.000 (...)”.

Ambas partes apelaron y en segunda instancia, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, en sentencia del 2 de abril de 2004, confirmó la sentencia (salvo una modificación menor) y redujo la indemnización de perjuicios a 30 millones de pesos. Como fundamento de esta reducción la Corte señaló que debía considerarse no sólo el valor cultural del sitio afectado y el hecho de que la intervención no fue de gran magnitud en relación con la superficie de los conchales, sino también el valor arqueológico y patrimonial de los sitios al momento de fijar la cuantía de la indemnización.

Se trata esta de la primera sentencia ejecutoriada que condena a una empresa a reparar e indemnizar los daños causados al patrimonio arqueológico de Chile.

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 26: Promedio de los indicadores de legislación / Daño Ambiental

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
Acción Legal			100%
Interés Jurídico			75%
Tribunales/Foro			100%
Procesos ⁶⁶	NO APLICA		
Apelación			75%

⁶⁶ Este indicador refiere a la existencia de la institución denominada “amigos del Tribunal”, la que no está contemplada en el ordenamiento jurídico chileno.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Tabla 27: Promedio de los indicadores de prácticas / Daño Ambiental

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
Acción Legal			100%
Interés jurídico			75%
Tribunales/Foro			92%
Oportunidad			88%
Normas			75%
Proceso			94%
Resultado			90%
Apelación			100%
Mecanismos Extrajudiciales	0%		
Factores Extra Jurídicos			75%

3. Justificación

En relación a los resultados asociados a Legislación:

Acción Legal: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. Expresamente el artículo 53 de la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, establece la acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado. El fallo que tuvo la demanda en este caso específico vino a corroborar que cabe dentro del concepto de daño ambiental el daño inflingido al patrimonio cultural como componente del concepto amplio de medio ambiente de la misma ley. Según lo dispone esta misma norma, la interposición de esta acción no obsta al ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria (civil), por el directamente afectado.

Interés Jurídico: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. La Ley 19.300 en su artículo 54, otorga una legitimación procesal relativamente amplia señalando “Son titulares de la acción ambiental (...), y con el solo objeto de obtener la reparación del medio ambiente dañado las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio, las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado”. El mismo artículo establece como limitación que “Deducida demanda por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros”. Finalmente, respecto del interés actual en los resultados del juicio que el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil exige para intervenir como tercero coadyuvante, éste se presume respecto de las municipalidades y el Estado.

Además cualquier persona podrá requerir a la municipalidad para que ésta, en su representación, deduzca una acción ambiental en un plazo de 45 días (o emita una resolución fundada negándose a hacerlo, la que enviará al requirente por carta certificada). Previamente el artículo 53 de la misma ley señala que el ejercicio de esta acción de reparación ambiental no obsta al ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado.

Tribunales/Foro: Esta subcategoría que inquiriere acerca si el tribunal o foro tiene la capacidad de emitir decisiones vinculantes fue evaluada como **fuerte**. La acción de reparación de daño ambiental busca justamente obtener la reparación del medio ambiente que la ley define como “la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas”, ello sin perjuicio de la acción indemnizatoria ordinaria. Las decisiones de nuestros Tribunales de Justicia y en este caso las sentencias definitivas ejecutoriadas, tienen el carácter de cosa juzgada y son vinculantes, es decir deben ser cumplidas por las partes bajo sanción de hacerse exigible a quien corresponda mediante el uso de la fuerza pública lícita.

*Apelación*⁶⁷: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. El artículo 62 de la Ley 19.300 establece específicamente la procedencia del recurso de apelación en el procedimiento de responsabilidad por daño ambiental, a deducirse ante la Corte de Apelaciones, en contra de las sentencias definitivas, interlocutorias que pongan término al juicio o hagan imposible su prosecución y respecto de las resoluciones que recaigan sobre medidas cautelares. Se establece además que estas causas tendrán preferencia para su vista y fallo, y que a su respecto no procederá la suspensión de la causa por ningún motivo. Adicionalmente, si la Corte estima que falta algún trámite, antecedente o diligencia, decretará su práctica como medida para mejor resolver.

En relación a los resultados asociados a Prácticas:

Acción Legal: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. Se interpuso una demanda de reparación y de indemnización de perjuicios por daño ambiental ante el Juez de Letras en lo Civil del domicilio de la parte demandada en procedimiento sumario.

Interés Jurídico: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En este caso la acción la interpuso el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado.

Tribunal/Foro: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En este caso la decisión fue adoptada por un tribunal permanente y no hay razones para dudar de su imparcialidad.

⁶⁷ La regla general en nuestro derecho es la doble instancia, es decir, los fallos que se dicten por un Tribunal pueden ser objeto de un examen posterior por otro Tribunal de mayor jerarquía, este examen posibilita la revisión de las cuestiones de hecho y de derecho comprendidas en el proceso, excepcionalmente pueden comprenderse nuevos hechos cuando el error de derecho se refiere a las leyes que regulan la prueba (medio de prueba, interpretación, ponderación), en la casación. En nuestra legislación está contemplada la apelación o segunda instancia, pero solamente puede revisar los hechos y el Derecho que se han discutido en primera instancia. La regla general en la segunda instancia es que no se admite prueba.

Oportunidad: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. La demanda fue procesada de manera oportuna y el resultado final fue obtenido en tiempo como para resolver la preocupación principal de las partes que presentaron el caso, se consiguió el objetivo (indemnización y restauración y reparación del medio ambiente dañado), sin existir empeoramiento del daño ambiental por la tramitación del juicio.

Se debe tener en cuenta que la tramitación en nuestros tribunales ordinarios civiles de justicia, por tratarse de un procedimiento dispositivo, que depende de la actividad de las partes, y por tramitarse por escrito, es por naturaleza lento. En este caso se demoró cerca de cuatro años, lo que es una tramitación relativamente expedita, dado que existió apelación

Normas: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En este caso se dedujo por ambas partes el recurso de apelación sin que se haya visto particularmente restringido el ámbito de revisión más allá de lo que señala la ley. La sentencia de primera instancia se confirmó rebajándose el monto de la indemnización por considerar la Corte básicamente que el daño no era tan significativo como para ameritar la indemnización impuesta en primera instancia, es decir por una nueva aplicación del derecho a los hechos.

Proceso: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. No es posible advertir actitudes del tribunal en que conste algún grado de parcialidad o falta de objetividad. Sin embargo, se debe señalar que siendo el sujeto activo el Estado de Chile (Fisco), por medio del Consejo de Defensa del Estado, que cuenta con un alto grado de recursos económicos, jurídicos y técnicos, a diferencia de su contraparte, y que por otra parte los tribunales forman parte del Estado, esta situación puede condicionar la decisión de los tribunales. En este sentido, se puede observar que en la decisión el tribunal se pliega a la interpretación que el demandante efectúa de la definición de medio ambiente del artículo 2 letra II de la Ley 19.300.

Durante todo el proceso ambas partes presentaron sus puntos de vista y documentación pertinente; el expediente podía ser revisado y la sentencia de primera instancia y las de alzada cumplen con todos los requisitos que dispone la ley, en sentido de contener una parte expositiva, una considerativa, en la que se plasman fundamentos de hecho y derecho y enunciación de leyes que se aplicaron y finalmente la decisión del asunto controvertido.

El tribunal evaluó, para dictar su sentencia, las pruebas presentadas por las partes, que consistieron en estudios de impacto ambiental, informes de peritos presentados por ambas partes (sobre el valor arqueológico y patrimonial de los sitios dañados), oficios, planos, fotografías, prueba testimonial, resoluciones de organismos estatales, correspondencia, etc. Por otra parte, el tribunal fundamentó su decisión en la interpretación amplia del término medio ambiente que consta en el artículo 2 letra II, y la de daño ambiental, artículo 2 letra e ambos de la Ley

19.300, contrastándola con otras definiciones doctrinarias, y elaborando una definición jurisprudencial.

Ambas partes fueron comunicadas y notificadas de las actuaciones del proceso, y tuvieron acceso a la información relevante. Se demuestra este hecho con las actuaciones procesales de ambas partes, que pudieron solicitar reposición de los puntos de pruebas, tachas de testigos, impugnación de documentos, etc, sin impedimento alguno para ello.

Resultado: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En este caso el tribunal acogió la demanda de daño ambiental, y condenó al demandado a restaurar y reparar materialmente e íntegramente el Medio Ambiente afectado, (impedir obras en el lugar, cercarlo, señalizarlo, estabilizarlo, desarrollar labores de investigación y toda otra obra que implique la reparación integral del medio ambiente dañado, conforme a las especificaciones técnicas del caso). Se condenó también a indemnizar al Estado de Chile por los daños ocasionados en los sitios arqueológicos, por una suma ascendiente a \$150.000.000, suma que posteriormente en el recurso de apelación, la Corte de Apelaciones rebajó a 30.000.000.

La sentencia se ajusta a derecho, por cuanto cumple con los requisitos que la ley establece: contiene una parte expositiva, donde señala la individualización de las partes y sus respectivas alegaciones, una parte considerativa, donde expone los fundamentos de hecho y derecho en la cual basa su decisión y las leyes que aplica, y una parte resolutive, en que decide el asunto controvertido sometido a su conocimiento.

Las sentencias se dictaron por escrito conforme a la ley. Por parte de los Tribunales no hubo más publicidad que la notificación de las resoluciones a las partes en las formas prescritas por la ley. No existe un requerimiento legal ni es una práctica habitual que se den a conocer a través de la prensa los fallos de los tribunales, por iniciativa de éstos, a pesar de ser accesibles al público. Sin embargo, por la notoriedad del caso, la decisión fue dada a conocer ampliamente por los medios de prensa nacionales.

Apelación: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En este caso, ambas partes apelaron y la apelación fue acogida conforme a la ley. Se otorgó reparación, pues se condenó a la demandada a reparar el medio ambiente dañado y a indemnizar al Estado de Chile por los daños ocasionados, aunque en un monto menor al determinado en primera instancia.

Mecanismos Extrajudiciales: Esta subcategoría fue evaluada como **débil**. No existen mecanismos alternativos formales de resolución de conflictos ni tribunales o foros como los que plantea el indicador. Pudiesen darse casos de mediaciones privadas o transacciones extrajudiciales entre los interesados, pero no existen organismos adecuados para ello en materia ambiental.

Factores Extra Jurídicos: Esta subcategoría fue evaluada como **fuerte**. En este caso en particular, el costo no significó una barrera, por cuanto el demandante era el Estado de Chile actuando mediante el Consejo de Defensa del Estado, organismo que cuenta con suficientes recursos de índole jurídicos, técnicos y financieros para actuar en defensa de los intereses del Fisco. Pero en la práctica, una de las principales barreras para enfrentar la defensa del medio ambiente, en especial en casos de daño ambiental, es la financiera, por cuanto si bien el acceso a los tribunales es gratuito, los costos de tramitación, abogados, expertos, peritos, estudios y evaluaciones de impacto ambiental y de daños, son prohibitivos para los particulares.

Tal como se señaló, para soslayar esta dificultad la Ley 19.300 dispone que cualquier persona podrá requerir a la municipalidad para que ésta, en su representación, deduzca una acción ambiental en un plazo de 45 días (o emita una resolución fundada negándose a hacerlo, la que enviará al requirente por carta certificada).

En la decisión de este caso no incidieron en forma relevante factores de índole sociales, culturales, económicos o políticos. Aunque el hecho de que la empresa demandada hubiese actuado con autorización de la CONAMA enfadó a organizaciones ambientales, de tal modo que la prensa señaló que debido a esta reclamación la empresa desistió de continuar su proyecto en el sitio afectado. Quizás el otro factor a tomar en cuenta haya sido la influencia del Consejo de Defensa del Estado en la decisión del tribunal, ya que quizás el resultado hubiera sido otro si el sujeto activo fuese un particular o una ONG ambiental.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA

A continuación se presentan las principales conclusiones encontradas por la investigación en relación al acceso a la justicia.

Tabla 28: Resumen puntajes acceso a la justicia

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
Acción Legal			100%
Interés Jurídico			75%
Tribunales/Foro			100%
Procesos ⁶⁸	NO APLICA		
Apelación			92%

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
Acción Legal			83%
Interés jurídico			67%
Tribunales/Foro			84%
Oportunidad			67%
Normas			83%
Proceso			81%
Resultado			70%
Apelación			100%
Mecanismos Extrajudiciales	0%		
Factores Extra Jurídicos		58%	

A. Denegación acceso a la información

Una de las primeras dificultades encontradas, y aún antes de aplicar los indicadores, fue la elección del caso. Como se señaló, la reglamentación del acceso a la información en Chile es reciente y con ello, nuestro campo de estudio se hizo muy restringido. Es así que los casos son pocos y liderados por organizaciones no gubernamentales que se dedican a temas de acceso, o bien, de políticas públicas, que contratan abogados especializados y destinan todos sus recursos y esfuerzos a ello. Los indicadores de práctica fueron en general bien evaluados, sin embargo no sabemos en qué medida incidió en ello el que el demandante fuera una ONG especializada en lugar de una personal natural.

Por otra parte, debido a la naturaleza del derecho al acceso a la información, esta nueva acción jurisdiccional se plantea actualmente como una vía instrumental especialmente idónea para apoyar una estrategia de intervención que busque ya sea obtener el cumplimiento de la normativa ambiental, el apoyo de una denuncia, o provocar la acción de una autoridad pasiva frente a sus obligaciones, disponible tanto para particulares como para organizaciones que se vean afectadas por un daño o amenaza de daño, como fue el caso de Terram.

⁶⁸ Este indicador refiere a la existencia de la institución denominada “amigos del Tribunal”, la que no está contemplada en el ordenamiento jurídico chileno.

En este sentido, este caso nos plantea el desafío del fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para aprovechar esta herramienta que otorga la ley.

El escaso conocimiento de estas materias por parte de nuestros Tribunales evidencia por un lado la ausencia de Tribunales de lo contencioso administrativo y por otro las carencias de capacitación de nuestros jueces en este tipo de procedimientos nuevos.

B. Denegación acceso a la participación

A modo de ver del recurrente, este caso generó un desincentivo para la participación de la ciudadanía en la gestión ambiental, confirmando la percepción de que la institucionalidad ambiental y el sistema de evaluación ambiental tienen una finalidad más de promoción y aseguramiento de la inversión que de cuidado y conservación del ambiente. En este caso particular, ello se vería agravado con la confirmación, por parte de los más altos Tribunales de la República, del criterio particular de la autoridad administrativa, que se estimó, se había basado en un error de hecho.

Desde una perspectiva de acceso a la justicia ambiental, en teoría, la acción interpuesta en este caso: un recurso de protección de garantías constitucionales - *“constitutional rights protection injunction”*-, no es la única acción legal posible ante un acto ilegal de la autoridad, sin embargo, la demora en la tramitación de las causas civiles es de al menos un par de años en primera instancia y de varios más en segunda y es mayor en la Región Metropolitana de Santiago, donde se concentra la gran mayoría de estas acciones. De esta forma, existe una preferencia por esta acción ya que aunque la misma no persigue resolver el fondo de un conflicto jurídico, su objetivo es brindar protección ante actos u omisiones que configuren amenazas o afectación de determinados derechos constitucionales en un procedimiento “breve y concentrado”.

Es así como lo resuelto en una acción de estas características no obsta a lo que pueda resolverse en un juicio ordinario diferente, de lato conocimiento. Sin embargo, si la tramitación de esta acción constitucional de procedimiento -breve y concentrado- toma en casos como este más de un año, puede apreciarse la inutilidad de ejercer acciones de lato conocimiento, pues las más de las veces, ya a la dictación de sentencia de primera instancia las obras se encuentran terminadas y, sin embargo, los eventuales efectos dañinos del medio ambiente no se han producido.

En cuanto al fondo del asunto, los recurrentes consideraron preocupante la actitud de la autoridad política que administra el SEIA al permitir este cambio del proyecto original, encubriéndolo formalmente en la Resolución 335-A98 del 10 de julio de 1998 por la cual la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana calificó favorablemente el proyecto en el acto de culminación de la evaluación de impacto, incluyendo en la exposición de hechos o parte expositiva:

“4.- Que durante la evaluación de impacto ambiental, el titular incorporó una variante de trazado en el Sector Centro denominada “Variante Bellavista” la que será construida en forma de trinchera cubierta, bajo este eje vial entre las calles Carlos Casanueva y Purísima (desde el km 12,950 al km 15,800). Lo que se consideró una modificación positiva del proyecto atendiendo las observaciones de la comunidad y de diversos Órganos del Estado con competencias ambientales con ventajas ambientales respecto del trazado original...”

Y luego en la parte resolutive, cuyo texto íntegro se transcribe:

“RESUELVE:

- 1. Calificar favorablemente el Proyecto “Sistema Oriente – Poniente (Costanera Norte y Av. Kennedy), Variante Bellavista” condicionado al cumplimiento de los requisitos, exigencias y obligaciones establecidos en los Considerandos números 7, 8, 9, 10 y 11 de la presente Resolución.*
- 2. Rechazar el trazado original del proyecto en el Sector Centro por lo que no podrá materializarse el túnel bajo el Cerro San Cristóbal ni el túnel urbano bajo la calle Constitución, comuna de Providencia.*
- 3. Certificar que el Proyecto “Sistema Oriente – Poniente (Costanera Norte y Av. Kennedy) Variante Bellavista” cumple con la normativa de carácter ambiental vigente y, que respecto de los efectos, características y circunstancias establecidos en el artículo 11 de la Ley 19.300, se han establecido las medidas de mitigación, compensación y/o reparación, junto con las condiciones ambientales, apropiadas.”*

Como puede apreciarse, la autoridad efectuó un rechazo formal de la fórmula original, la que no venía al caso pues el titular ya había modificado el proyecto al introducir una “variante”. De esta forma, lo resuelto en el numeral 2 obviamente tiene por finalidad otorgar al acto ilegal de modificación del proyecto la apariencia de que tal modificación fue un acto de autoridad, lo que no fue efectivo.

Este es un ejemplo temprano de una mala práctica que hoy ha devenido en una deformación del sistema, cual es que los proponentes ahora optan por ingresar al sistema proyectos incompletos para más tarde, una vez terminada la etapa de participación ciudadana, completarlos por la vía de nuevas presentaciones impidiendo de esta forma la participación real de la ciudadanía respecto de la totalidad de los impactos del proyecto real⁶⁹.

En el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno los recursos administrativos específicos disponibles para impugnar la resolución de calificación ambiental:

- están restringidos al proponente para recurrir en contra de resoluciones que rechazan o imponen condiciones a los proyectos. De lo resuelto en esta sede

⁶⁹ Como lo afirmó el abogado Fernando Dougnac Rodríguez quien diseñó y ejecutó la estrategia de la coalición ciudadana.

administrativa, los responsables de los proyectos pueden reclamar ante Tribunales civiles.

- no han sido concedidos a la ciudadanía, la que por su parte, sólo puede recurrir al superior de quien dictó la resolución, pero no para impugnar ese acto, sino sólo para reclamar si considera que sus observaciones no han sido “debidamente ponderadas”.

La participación de la ciudadanía en la gestión del Estado en general no forma parte de nuestra cultura, de forma que es habitual que ni las autoridades ni las empresas informen a la comunidad de hechos relevantes, sino sólo cuando ello es impuesto por una disposición legal.

La participación de la ciudadanía en el sistema de evaluación de impacto ambiental es más bien formal y limitada⁷⁰. Sin embargo, existiendo tan pocos canales de participación de la ciudadanía en materia ambiental, la ciudadanía sigue invirtiendo tiempo y recursos en participar del proceso, instancia que podría ser de utilidad para evitar la generación de conflictos sociales de confrontación total.

De esta forma, atendido todo lo anterior, estimamos que los resultados de este caso muestran los Tribunales de Justicia no están velando por el aseguramiento de la participación ciudadana, en materia de evaluación de impacto ambiental, limitándose en la mayoría de los casos a confirmar los criterios administrativos sin entrar a cuestionamientos de fondo como éstos.

En cuanto a los indicadores referidos a la imparcialidad del tribunal, si bien nuestro ordenamiento resguarda la independencia de los poderes del Estado, queremos dejar constancia de algunos elementos, que se repiten y pueden significar eventualmente una merma de la debida imparcialidad, a saber:

- La redacción de fallos de las Cortes (en este caso el fallo de la Corte de Apelaciones que es primera instancia en este tipo de acciones) es realizada en ocasiones por abogados integrantes de la sala. Los abogados integrantes son abogados, externos a la estructura funcionaria permanente del Poder Judicial, con libertad para desempañarse en la órbita privada, cuestionados en el último tiempo y en proceso de eliminación de la administración de justicia. Sus ingresos los obtienen del ejercicio liberal de la profesión.
- La limitación en la independencia de los tribunales: la parte demandada era el Ministerio de Obras Públicas y la Comisión Nacional del Medio Ambiente. El Presidente de la República, jefe superior de la Administración del Estado, interviene en el nombramiento de las altas autoridades del Poder Judicial, eligiendo a los ministros de entre una terna o quina, y proponiendo sus

⁷⁰ Ver Meunier, Pamela, “La Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Chileno”, en Facultad de Derecho Universidad de Chile, *Prevención y Solución de Conflictos Ambientales: Vías Administrativas, Jurisdiccionales y Alternativas, Segundas Jornadas de Derecho Ambiental, 1º al 3 de diciembre de 2004*, Lexis-Nexis, Santiago, 2004. Ver también capítulo sobre Acceso a la Participación de este informe.

nombramientos al Congreso, quien, finalmente, lo aprueba o rechaza. Esto puede ser un eventual factor que inhiba a los Ministros a fallar en contra de las Autoridades aunque en todo orden de materias se dan fallos a favor y en contra de las autoridades de Gobierno y se envían señales de independencia.

Por otra parte, en cuanto al debido proceso, en el actual sistema procesal civil, el debate no es completamente abierto al público y se encuentra extendida la práctica de la Corte Suprema de las relaciones y “alegatos” secretos, lo cual quita transparencia al proceso y perjudica la bilateralidad de la audiencia.

El caso utilizado para este estudio, entonces, ha servido para evaluar y evidenciar la necesidad de reforzar el acceso a la justicia en situaciones de denegación de participación ciudadana de la mayor importancia tanto para la sociedad en general como para la gestión ambiental en nuestro país.

Finalmente, y por lo anteriormente señalado, hacemos presente la necesidad de reforzar las vías administrativas de intervención en estas materias.

C. Daño Ambiental

Estimamos interesante comunicar cuales fueron los criterios para escoger este caso de una acción de responsabilidad por daño ambiental interpuesta por el Estado de Chile en relación con un daño al patrimonio cultural.

Luego de seleccionar algunos casos de recursos de protección interpuestos por el nº8 del artículo 19 de nuestra Constitución, llegamos al primer criterio para elegir nuestro caso: resolvimos que teniendo nuestras cortes muchos fallos de recursos de protección en materia ambiental, era más interesante aplicar los indicadores al desarrollo de un proceso en el marco de la acción que la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente Nº 19.300, de 1994, específicamente otorga para demandar la responsabilidad por daño ambiental, en el título III (artículos 51 y siguientes). Se trata de una acción que busca la reparación del medio ambiente dañado, entendiendo por reparación “la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas” (artículo 2º letra s) de la Ley 19.300) sin perjuicio de la acción indemnizatoria ordinaria.

Tomada esta decisión, las opciones no eran muchas puesto que, siendo una acción relativamente reciente, la jurisprudencia es aún incipiente. Optamos por escoger alguna que tuviese un fallo ejecutoriado reciente y cuyo expediente fuese accesible para el equipo. En el caso escogido, cuyo expediente puso gentilmente a nuestra disposición la Unidad de Medio Ambiente del Consejo de Defensa del Estado, había dos prevenciones.

La primera era que parte de la doctrina no comparte la inclusión de los elementos socioculturales en el concepto de medio ambiente, y estima por ende el daño ocasionado a los sitios arqueológicos de la especie no constituye un daño propiamente ambiental en términos universales. Si bien la coordinadora de este proyecto y parte del equipo no comparten esta postura, resolvimos tomar el caso ya que, admitiendo que pudiera ser discutible la naturaleza ambiental o no del daño, estábamos en presencia del ejercicio de una acción nueva, concebida específicamente para enfrentar un daño ambiental, que no ha sido tan analizada en comparación con la jurisprudencia en materia de recurso de protección, sobre la cual existe ya bastante bibliografía. Consideramos que los elementos evaluados por los indicadores de Acceso a la Justicia eran factibles de estudiar independientemente del carácter más o menos ambiental del daño cuya reparación se demandaba.

Nos parece interesante proseguir con la evaluación del acceso a la justicia ambiental en el ejercicio de esta nueva acción especial de responsabilidad por daño ambiental, para detectar las dificultades que presenta y contribuir a reforzar su aplicación o realizar los cambios normativos que sean necesarios..

La segunda prevención, era que en la especie el caso podía no reflejar “la media” de un caso comparable, por ser el demandante el Consejo de Defensa del Estado, que cuenta con buenos medios profesionales y materiales para comparecer en juicio, a diferencia de otros afectados por daños ambientales que pueden ser más desprotegidos. Sin embargo considerando otras opciones disponibles, y ponderando los pros y los contras de cada una de ellas, mantuvimos nuestra opción, atendido el hecho que el Consejo de Defensa del Estado es titular de la acción y ha sido un importante promotor de ésta.

IV. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

En el marco de este proyecto, "fortalecer capacidades" se refiere a programas y acciones gubernamentales para aumentar la infraestructura social, educacional, tecnológica, legal e institucional de manera que el público tenga acceso a la toma de decisiones que genera impacto en el medio ambiente. Mejorar dicho acceso implica, necesariamente, realizar esfuerzos tanto al interior del aparato público como con y para la ciudadanía.

Si el gobierno no ha formalizado ningún paso para fortalecer sus propias capacidades, es posible que los altos funcionarios no hayan sido informados ni incentivados a invitar a la opinión pública a participar y acceder a oportunidades para implementar cambios y soluciones. Fortalecer capacidades a través de la capacitación y la asignación de recursos estimula a los altos funcionarios de gobierno a entregar información, comprometer a la opinión pública en las decisiones y a crear acceso a la legislación.

Del mismo modo, si el gobierno no trabaja para fortalecer capacidades en la población, ésta desconocerá sus derechos y las oportunidades de acceso existentes. El gobierno debe fortalecer la capacidad de la ciudadanía y de las organizaciones de interés público para obtener y entender información sobre el medio ambiente y participar en la toma de decisiones.

La evaluación realizada se sustenta en tres subcategorías: legislación nacional, programas gubernamentales para fortalecer sus propias capacidades y programas gubernamentales para fortalecer las capacidades del público.

A. Legislación

Esta subcategoría se enfoca en el análisis del marco legal aplicable a las organizaciones de la sociedad civil que operan con apoyos, estímulos y/o facilidades para su establecimiento y desempeño. Se revisa si la legislación sienta las bases para tener una sociedad abierta y participativa. Los indicadores revisados son:

Tabla 29: Indicadores Categoría IV, Subcategoría A.

Subcategoría A. Marco legal general para sustentar la creación de capacidades. Capacidad/Legislación (C/L)
C/L 1. Libertad de asociación.
C/L 2. Derecho a un medio ambiente limpio.
C/L 3. Condiciones tributarias para las organizaciones no-gubernamentales.
C/L 4. Inscripción de organizaciones no-gubernamentales.
C/L 5. Interpretación legal del "Público".
C/L 6. Apoyo financiero internacional a las ONG.
C/L 7. Condiciones para el altruismo a nivel local.

Los indicadores C/L1, C/L2 y C/L5 evalúan si el marco legal permite el establecimiento de organizaciones sociales. El resto de los indicadores se enfocan en los apoyos y condiciones fiscales que reciben éstas.

1. Legislación revisada

Esta subcategoría busca evaluar si el marco legal de un país fija o no las condiciones necesarias para una sociedad abierta e inclusiva. Por ejemplo, en cuanto a la libertad de asociación, el derecho a un medio ambiente limpio, las condiciones de apoyo a la existencia de las ONGs, etc.

La legislación revisada incluyó:

- Constitución de la República de Chile – 1980
- Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) – 1994
- Código del Trabajo
- Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos – 1997
- Ley N° 19.247 sobre Donaciones con fines Educativos – 1993
- Ley N° 18.985 sobre Donaciones con fines Culturales – 1990
- Proyecto de Ley sobre participación ciudadana - 2004

2. Evaluación

Tabla 30: Promedio de los indicadores de legislación.

SUBCATEGORÍA	CALIFICACIÓN
Marco legal para apoyar el fortalecimiento de capacidades	76%

3. Justificación

Como se observa en la tabla, la legislación nacional obtuvo la clasificación **fuerte** en cuanto a las condiciones dadas para el fortalecimiento institucional. Los aspectos mejor evaluados dicen relación con la libertad de asociación y el derecho a un medio ambiente limpio, consagrados ambos en la Constitución y reglamentados en diversas leyes, y los incentivos proporcionados a la filantropía local. En este caso, los incentivos corresponden a la posibilidad de hacer donaciones por parte de personas o empresas a fundaciones y corporaciones en temas educativos y con fines culturales.

Los aspectos con calificación más débil se relacionan con la falta de reconocimiento apropiado y la inexistencia en nuestro país de excepciones tributarias especiales para las ONGs. En Chile las ONGs no están reconocidas como tales, debiendo obtener personalidad jurídica de fundación o corporación, y cuya concesión queda a la voluntad de la autoridad administrativa. Se pretende

cambiar este sistema restrictivo a través del proyecto de ley de participación ciudadana, antes citado en este informe. En cuanto al apoyo financiero a través de exoneraciones especiales a las ONGs, en materia de pago de impuesto a la renta, no existen en Chile actualmente este tipo de excepciones, debiendo tributar las ONGs al igual que cualquier otro contribuyente (de primera categoría). Debe tenerse presente que las organizaciones que solo tienen por objeto la superación de la pobreza cuentan con exenciones en el sentido indicado.

Finalmente, otro aspecto débil dice relación con la interpretación legal de “público” que utiliza la LBGMA para la participación de la comunidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La definición utilizada es "organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y las personas naturales directamente afectadas", concepto que es limitado ya que exige demostrar la condición de persona directamente afectada, excluyendo *a priori* a cualquier otra persona o ciudadano interesado en el caso.

B. Fortalecimiento de capacidades del Estado

Esta subcategoría evalúa las acciones gubernamentales que fortalecen a los recursos humanos para que puedan ayudar al público a acceder a la información, a los mecanismos de participación y de justicia ambiental. Es necesario contar con servidores públicos informados con disposición de ayudar a la población y jueces que conozcan la legislación ambiental para que la población esté en posibilidades de obtener información y participar. Para esta sección se revisaron los siguientes indicadores:

Tabla 31: Indicadores Categoría IV, Subcategoría B.

Subcategoría B. Programas gubernamentales para la creación de sus capacidades.
Capacidad/Gobierno (C/G)
C/G 1. Inversiones gubernamentales en conformidades con leyes y normativas sobre acceso a la información y la participación.
C/G 2. Capacitación a funcionarios de gobierno.
C/G 3. Capacitación a funcionarios judiciales.

El indicador C/G1 permite evaluar si en las instituciones gubernamentales existe personal responsable para asegurar el cumplimiento de leyes y reglamentos sobre el acceso a la información y a los mecanismos de participación social. Los indicadores C/G2 y C/G3 evalúan si se ha impartido capacitación constante a los funcionarios gubernamentales y los jueces, sobre el acceso a la información y a los mecanismos de participación. Finalmente, el indicador C/G4 detecta la existencia de leyes específicas sobre el acceso a los mecanismos de participación social, vinculada con el medio ambiente.

1. Casos revisados

Los esfuerzos del Estado para fortalecer sus propias capacidades, se refieren a las inversiones gubernamentales en conformidad con la ley para fortalecer sus recursos humanos -equipo administrativo, altos funcionarios judiciales y abogados- que puedan ayudar a la opinión pública a acceder a la información, participación o justicia.

La evaluación de fortalecimiento institucional se realizó en los siguientes órganos del Estado:

- Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA
- Subsecretaría de Pesca
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones
- Juzgado de Policía Local de Punta Arenas
- 2do Juzgado del Crimen de Puente Alto

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 32: Promedio de los indicadores de fortalecimiento capacidades gobierno.

SUBCATEGORÍA	CALIFICACIÓN
Esfuerzos del gobierno por fortalecer sus propias capacidades	58%

3. Justificación

El análisis de las agencias gubernamentales en cuanto a esfuerzos de fortalecimiento de capacidades fue evaluado con carácter **intermedio**. Si bien esto indica que la autoridad se ha preocupado por mejorar el cumplimiento y las condiciones para el acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, aún se observa un evidente desnivel entre los distintos organismos evaluados.

En este sentido, mientras que por un lado se identificaron claras medidas y acciones implementadas por la CONAMA y el MOP, como seminarios y talleres en pro del perfeccionamiento del personal, en el Poder Judicial aún no se ha realizado ninguna actividad sobre esta materia. Los avances en CONAMA se pueden explicar por ser una institución relativamente nueva (fue creada en 1994) y que se encuentra amparada en la Ley 19.300 que consagra el principio participativo, lo que genera una dinámica distinta a la del resto de las reparticiones públicas. En el caso del MOP, la sensibilización respecto de consideraciones sociales y ambientales en la gestión responde tanto a la necesidad de modernizar la institución como de hacerse cargo de la presión ciudadana por un mejor desempeño. En el caso de Subpesca, si bien han existido actividades de perfeccionamiento para los empleados, éstas han sido circunstanciales (como

seminarios internacionales, por ejemplo) y no responden a un esfuerzo explícito de la autoridad.

En cuanto a la existencia de encargados regionales y nacionales sobre asuntos de acceso, en los tres casos la protección de los principios de acceso está centralizada en la labor realizada por las oficinas de información, reclamos y sugerencias (OIRs), que fueron creadas como respuesta a los requerimientos que plantea la Ley de Probidad Administrativa de Funcionarios del Sector Público, cuyo objetivo es lograr una mayor transparencia y cercanía con la ciudadanía. Además, tanto en la CONAMA como en el MOP se han designado responsables regionales y nacionales más especializados en asuntos de acceso a información y participación. En tanto, en Subpesca –aparte de la OIRS- no existe ninguna disposición o estructura que tome responsabilidades permanentes en la materia. Las acciones realizadas en el marco de la PNA responden a los compromisos que la propia subsecretaría y sus funcionarios han asumido voluntariamente como parte de su deber con la ciudadanía.

Con respecto al Poder Judicial, las entrevistas realizadas y la revisión de páginas Web y documentos relativos a esta área, demostraron que hasta la fecha no se ha realizado ninguna capacitación para el Poder Judicial en materia del Principio 10. En contados casos hay jueces que han realizado talleres o cursos de perfeccionamiento en el tema de acceso a la información y participación ciudadana, pero todos ellos los han realizado fuera de Chile.

C. Fortalecimiento de capacidades en la ciudadanía

Esta subcategoría evalúa los programas gubernamentales elaborados para fortalecer la capacidad ciudadana de hacer valer los Principios de Acceso, y las leyes que los interpretan y garantizan. Es más factible que la participación ciudadana en la toma de decisiones contribuya a lograr un ambiente saludable si la comunidad entiende los problemas ambientales, tiene posibilidades de organizarse y conoce los instrumentos institucionales tanto para obtener información como para participar en la toma de decisiones. En la tabla siguiente se enuncian los indicadores evaluados en esta subcategoría:

Tabla 33: Indicadores Categoría IV, Subcategoría C.

Subcategoría C. Programas gubernamentales para la creación de capacidades en el público. Capacidad/Público (C/P)
C/P 1. Información sobre mandatos y puntos de contacto.
C/P 2. Orientación al público para tener acceso a la información.
C/P 3. Orientación al público para participar en la toma de decisiones.
C/P 4. Orientación al público para presentar reclamos en procesos judiciales y administrativos.
C/P 5. Idiomas y traducción de información administrativa.
C/P 6. Fondos y subsidios gubernamentales destinados a apoyar actividades de las ONG.
C/P 7. Capacitación de los profesores y materiales para educar sobre el medio ambiente.
C/P 8. Programa de educación sobre el medio ambiente.
C/P 9. Apoyo y ayuda legal a profesionales independientes.

Los indicadores C/P1, C/P2, C/P3, C/P4 y C/P5 evalúan si las instituciones gubernamentales cuentan con personal capacitado para orientar al público sobre los mecanismos para obtener información, para participar en la toma de decisiones y para formular reclamos en procedimientos administrativos, así como la disponibilidad de información en diversos idiomas o lenguajes. Los indicadores C/P6 y C/P 9 evalúan el apoyo que otorga el gobierno a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y a profesionistas independientes que brindan asesoría legal al público. Por último, los indicadores C/P7 y C/P8 son útiles para detectar la existencia de planes y programas de capacitación en educación ambiental.

1. Casos revisados

Los esfuerzos del Estado para fortalecer capacidades del público general buscan evaluar los programas gubernamentales realizados para fortalecer la capacidad ciudadana de hacer uso de los principios de acceso y de las leyes que interpretan y garantizan esos principios. Los indicadores evalúan, además, las acciones orientadas a fortalecer condiciones que influyan positivamente en el fortalecimiento de esa capacidad, como programas de educación ambiental y apoyo a la ayuda legal de profesionales independientes.

La evaluación se realizó en los siguientes órganos del Estado, escuelas y ONG:

- Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA
- Subsecretaría de Pesca
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones
- Escuela Santa Rosa
- Escuela Salvador Allende
- ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA
- Fundación TERRAM

2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla 34: Promedio de los indicadores de fortalecimiento capacidades público.

SUBCATEGORÍA	CALIFICACIÓN
Esfuerzos del gobierno por fortalecer las capacidades del público.	79%

3. Justificación

Las iniciativas realizadas por el gobierno para fortalecer las capacidades del público en general fueron calificadas como **fuertes** sobre la base de los indicadores aplicados. Esto significa que la autoridad ha realizado esfuerzos orientados a mejorar la disponibilidad y alcance de la información de los servicios públicos evaluados y a apoyar a las ONGs y a la educación ambiental.

En cuanto a facilitar acceso a la información, se constató que los tres servicios informan a la ciudadanía sobre su mandato, punto de contacto y vía a través de la cual presentar un requerimiento (a través de las OIRS, ya sea a través del sitio Web, en las oficinas ministeriales, vía email o telefónicamente), así como también sobre cómo acceder a la información ambiental específicamente. Importante de destacar es que en las tres agencias seleccionadas- CONAMA, Subpesca y MOP- toda solicitud de información ambiental enviada fue contestada dentro de un plazo prudente de tiempo. Es así como un requerimiento realizado a CONAMA fue resuelto el mismo día del envío y con seis días de tardanza en la caso de Subpesca. En el caso del MOP, si bien no se obtuvo respuesta a la solicitud vía correo electrónico, sí se recibió un llamado telefónico 28 días después.

En cuanto a la entrega de información acerca de cómo participar, en conformidad con la LGBMA, CONAMA establece las pautas acerca de la participación en el SEIA, en los planes de prevención y descontaminación y dictación de normas de calidad ambiental y de emisión. Los otros servicios evaluados, al no existir mecanismos dictados por la ley, no entregan información de este tipo. No obstante, cabe destacar como un logro transversal al Estado la existencia de sitios Web para cada servicio, orientados a mostrar una cara más asequible y amigable del aparato público.

Finalmente, las tres agencias proveen instrucciones sobre cómo formular reclamos en procedimientos administrativos ya que están obligadas por la Ley de Probidad Administrativa de 1999, que busca poner fin al secretismo y falta de transparencia en el accionar del Estado. Sin embargo, esta ley no asegura resultados concretos más allá de establecer los pasos y obligaciones del Estado con y para los ciudadanos.

Respecto de los indicadores que evalúan el grado de apoyo a las ONGs, puede decirse que en Chile los fondos son escasos. No obstante lo anterior, se puede mencionar el Fondo de Solidaridad e Inversión Social y el Fondo de Protección

Ambiental. Hasta hace algunos años existió el Fondo de las Américas, que entre 1994 y 2002 financió centenares de pequeños y medianos proyectos orientados a la protección ambiental, fortalecimiento de la sociedad civil y cooperación público privada. Con el vencimiento del acuerdo Chile –EU que estableció este fondo terminó una importante fuente de apoyo para las ONGs y organizaciones de base en todo el país. Como antes se mencionaba, el sistema de financiamiento para las múltiples actividades de las organizaciones de la sociedad civil es un aspecto aún débil en Chile.

En cuanto al desarrollo de programas de educación ambiental, actualmente en Chile no existe capacitación obligatoria para profesores. Sin embargo, una iniciativa destacable es el llamado Sistema Nacional de Certificación Ambiental de escuelas, que permite a los docentes de los establecimientos que son parte del proyecto acceder a talleres y capacitaciones, así como a material educativo especialmente diseñado. Sin embargo, la cobertura de este programa es mínima y el presupuesto asignado a su implementación casi inexistente. A nivel de currículo escolar obligatorio, el tema ambiental sí ha sido incorporado de manera transversal en diversas asignaturas en los niveles preescolar y básico.

Coincidentemente con lo anterior, la investigación ha demostrado que los esfuerzos del gobierno por entregar a la ciudadanía un mayor y más transparente acceso a la información han logrado efecto. Un ejemplo claro es la creación de las llamadas OIRs, que ha permitido avanzar hacia un contacto más directo entre Estado y ciudadanía.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO SOBRE FORTALECIMIENTO CAPACIDADES

Tabla 35: Resumen puntajes fortalecimiento de capacidades.

Fortalecimiento de Capacidades	
Marco legal general para sustentar el fortalecimiento de capacidades	76%
Programas gubernamentales para la fortalecimiento de sus capacidades	58%
Programas gubernamentales para la fortalecimiento de capacidades en el público	79%

a) El marco legal en Chile

En cuanto al marco jurídico chileno se puede concluir que están dadas las bases mínimas y necesarias para garantizar los derechos de acceso en un contexto democrático verdadero, como por ejemplo el respeto del derecho a asociación y a un medio ambiente limpio.

No obstante, aún existen falencias en la actual normativa que regula el ejercicio de la libertad de asociación y en la precaria institucionalidad que confiere el derecho común a las organizaciones sociales. En este sentido, el sistema de concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones es lento, costoso y sujeto a varios trámites burocráticos, desincentivando así la formación de nuevas organizaciones.

A lo anterior se suma el no reconocimiento jurídico de las ONGs, situación que podría cambiar si se aprobase el proyecto de ley actualmente en trámite. En éste se plantea la figura de las asociaciones y organizaciones de interés público, entendidas como “aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que tengan como uno de sus fines esenciales la promoción del interés general, mediante la prosecución de objetivos específicos de carácter cívico, de asistencia social o de promoción de los derechos o principios constitucionales”⁷¹. Estas organizaciones serán reconocidas como tales por el solo ministerio de la ley –es decir por el sólo hecho de expresar la voluntad ante un juez- y serán incorporadas a un Registro de Organizaciones de Interés Público. Además, serán reconocidas las organizaciones que decidan existir sin la obtención de la personalidad jurídica.

Por otra parte, otra debilidad identificada para el fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas dice relación con la inexistencia de excepciones tributarias o mecanismos de financiamiento especiales para ellas. El proyecto de

⁷¹ Título II, Art. 27 del Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2004.

ley mencionado, recogiendo esta problemática establece la creación de un Fondo de Fortalecimiento de las Asociaciones y Organizaciones de Interés Público para el financiamiento de programas y proyectos, y que estará constituido a partir de recursos públicos, provenientes de la cooperación internacional y de donaciones privadas.

En cuanto a la LGBMA, se identificó también como debilidad la definición restrictiva del “público” que puede participar en los procesos de participación en el marco de los EIAs. Ampliar esta definición permitiría la concurrencia de una mayor gama de opiniones, experticias y conocimientos al momento de analizar los posibles riesgos de los proyectos de inversión, y buscar las mejores alternativas desde una mirada más amplia.

b) Fortalecimiento de capacidades en el Gobierno

En esta subcategoría, destacan esfuerzos importantes orientados a crear capacidades internas para un desempeño gubernamental más responsable y transparente para con los ciudadanos. No obstante, los casos muestran que cada servicio ha tomado medidas de manera desigual y con una clara falta de integración y complementariedad.

Si bien existe la Ley de Probidad como piso común, el desconocimiento casi generalizado de los Principios de Acceso –en sentido estricto- dificulta la adopción de medidas y estándares comunes, por ejemplo en la preparación del personal con un enfoque proactivo. Un caso dramático es la desinformación y ausencia total de preparación e interés en el poder judicial hacia sus funcionarios.

La creación de instancias especializadas en participación ciudadana e información en el MOP y en CONAMA parecen ser ejemplos replicables en otros organismos del Estado, del mismo modo como ya se han creado las OIRS.

c) Fortalecimiento de capacidades en la ciudadanía

En esta subcategoría cabe resaltar el avance que ha significado la creación de las OIRS en el aparato público, como un puente de información entre un Estado –tradicionalmente hermético- y la población. La relativa agilidad en responder a las solicitudes enviadas a tres servicios públicos, como parte de esta investigación, es una muestra de ello.

En esta misma línea, cabe destacar la creación generalizada de sitios Web de los distintos poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial-. Esta herramienta ha permitido, en el caso de CONAMA, entregar información sustantiva como la que dice relación con los espacios concretos de participación que otorga la ley ambiental, y en los otros servicios evaluados, informar sobre cómo presentar reclamos a los procedimientos administrativos y las decisiones tomadas por las autoridades (aun cuando falta mucho por hacer en esta materia).

No obstante lo anterior, es indudable que si bien la estrategia de las páginas Web es acertada, es muy elitista, ya que la brecha digital en nuestro país es muy ancha. Por lo anterior, resulta importante ampliar los mecanismos de acceso a la información y no restringirlos a aquellos con acceso a Internet.

Finalmente, se pudo constatar que en el tema de educación ambiental se han realizado algunos avances, especialmente en los currículos y en un proyecto orientado a posicionar y fortalecer el rol de las escuelas en la gestión ambiental local. No obstante lo anterior, al ser la educación ambiental un objetivo transversal en la educación en Chile, su inclusión queda a la voluntad de la dirección del establecimiento.

Por último, en cuanto al apoyo financiero estatal a las ONGs y OSCs, es una realidad que en Chile dicho aporte es muy escaso. Es más, este incluso ha mermado en los últimos años por el agotamiento del Fondo de Las Américas. Como en varios aspectos tratados en este informe, especialmente en materia de participación, las esperanzas están puestas en la Ley de Participación Ciudadana que actualmente se tramita, lamentablemente sin prioridad, en el Congreso chileno.

CONCLUSIONES FINALES

Esta investigación tuvo por objetivo evaluar el desempeño del Estado en relación al acceso a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones en materias medio ambientales.

A continuación se presentan los principales resultados de la investigación en relación a los tres Principios de Acceso (Información, Participación y Justicia) y al fortalecimiento de capacidades.

Tabla 36: Resumen puntajes

Tabla 66. Resumen puntajes			
Acceso a la Información			
	Calidad	Accesibilidad	Promedio
Marco legal general para apoyar el acceso a la información	54%		
Información sobre emergencias ambientales	51%	51%	51%
Información sobre monitoreos regulares	68%	68%	68%
Información sobre las condiciones ambientales	90%	90%	90%
Información sobre las instalaciones	63%	63%	63%
Acceso a la Participación			
Marco legal general para sustentar la participación	67%		
Participación en decisiones a nivel de políticas	45%	63%	54%
Participación en decisiones a nivel de proyectos	70%	86%	78%
Acceso a la Justicia			
Acceso a la justicia en la denegación de los derechos a la información	81%		
Acceso a la justicia en la denegación de los derechos a la participación	59%		
Acceso a la justicia en casos de daño ambiental	85%		
Fortalecimiento de Capacidades			
Marco legal general para sustentar el fortalecimiento de capacidades	76%		
Programas gubernamentales para la fortalecimiento de sus capacidades	58%		
Programas gubernamentales para la fortalecimiento de capacidades en el público	79%		

A partir de los resultados obtenidos es posible plantear que la situación de los Principios de Acceso en Chile se encuentra en una etapa intermedia, caracterizada por una serie de aspectos positivos pero así también por una cantidad importante de obstáculos.

Dos son los ámbitos principales que se observaron durante la implementación de la investigación. El primero trata sobre los mandatos legales que apoyan los principios de acceso.

Un primer aspecto a destacar en cuanto a lo legal, es que en todos estos temas (acceso a la información, participación y justicia) se han hecho, o por lo menos existen iniciativas, destinadas a ampliar las normativas legales tendientes a garantizar el acceso. Es así que, desde comienzos de los '90 se han promulgado una serie de legislaciones en materia de acceso a la información que emana de los órganos públicos consagrando el Principio de Transparencia y Publicidad como regla general; como también durante los últimos años se han realizado esfuerzos para formular un proyecto de Ley de Participación Ciudadana, el cual también trata temas relacionados al reconocimiento jurídico de las ONGs, y se ha elaborado un instructivo presidencial sobre participación ciudadana, que reconoce que ésta es una dimensión fundamental de todo sistema democrático.

Sin embargo, hay una serie de problemas que son de urgente solución y que requieren de atención. En relación al acceso a la información dos son los aspectos que esta investigación destaca. Por un lado, es importante establecer de forma clara las causales de secreto o reserva, ya que actualmente están entregadas a la autoridad administrativa, así como también legislar en materia de acceso a la información específicamente ambiental, ya que en este momento si bien se reconoce la importancia del acceso a la información en temas ambientales, no existe una legislación específica en esta materia.

En el caso de la legislación sobre participación el punto central es que si bien la participación está bastante regulada a nivel de proyectos de inversión a través del SEIA, este resguardo no existe para las políticas de Estado, los programas, planes y procesos más profundos de toma de decisión. En Chile no existe actualmente una ley que asegure la participación ciudadana en la gestión pública. Existe un proyecto de ley que recientemente ingresó a tramitación al Congreso Nacional que dispone una forma incipiente de participación en la gestión pública, planteando que los órganos de la Administración del Estado deberán procurar el diseño e implementación de sistemas o mecanismos que permitan la participación de las personas en sus procesos de gestión.

El acceso a la justicia tiene consagración legal en la Constitución en nuestro país. La ley establece una serie de garantías como son la posibilidad de acudir a los tribunales y presentar un reclamo, las decisiones de los Tribunales de Justicia (sentencia) tienen el carácter de verdad jurídica (cosa juzgada) y son vinculantes, y los fallos que se dictan por un Tribunal pueden ser objeto de un examen posterior por otro Tribunal de mayor jerarquía. Sin embargo, en general los costos

y tiempos que demoran los procesos no permiten que grupos de menores ingresos puedan tener acceso.

Por último, la legislación que apoya el fortalecimiento de capacidades contienen las bases mínimas y necesarias para garantizar los derechos de acceso en un contexto democrático verdadero, como por ejemplo el respeto del derecho a asociación y a un medio ambiente limpio. Sin embargo, hay dos falencias que requieren de preocupación: el no reconocimiento jurídico de las ONGs, situación que podría cambiar si se aprobase el proyecto de ley actualmente en trámite; y la definición restrictiva del “público” que puede participar en los procesos de participación en el marco de los EIAs que contiene la LGBMA.

Por lo tanto, como se mencionó, durante los últimos años se han desarrollado una serie de iniciativas legales, algunas de la cuales ya han sido promulgadas, pero quedan obstáculos importantes por superar. Sin embargo, el tema central en relación a acceso no pasa tanto por los marcos normativos, sino más bien por los aspectos prácticos.

Precisamente, este tema es el que desarrolla el segundo ámbito de esta investigación. El panorama general indica que no es posible asegurar que exista un acceso efectivo a la información, la participación o la justicia en nuestro país.

Si bien, dependiendo del caso se presentan distintas dificultades, las principales dicen relación con la no existencia, existencia parcial o directamente la negación de la información; la no existencia de espacios formales de participación a nivel de políticas; los costos y tiempo que demoran los juicios y la posibilidad de que factores económicos o políticos influyan sobre las decisiones de los tribunales; y el desconocimiento casi generalizado de los Principios de Acceso por parte de los funcionarios públicos.

En relación al acceso a la información hay un hecho claro que refleja lo planteado. Este es la dificultad por acceder y la escasez de información que entregan tanto los reportes sobre emergencias como aquellos sobre industrias. En los casos estudiados no se elaboró informe sobre una de las emergencias y al menos en tres industrias, los resultados -a manera de signo- manifiestan un evidente vacío en la fiscalización y cumplimiento de los informes de seguimiento, debido a que no fue posible acceder a la información. La no existencia de la información se puede explicar en algunos casos por la falta de responsabilidades y de control sobre quienes son los encargados de elaborar estos contenidos, mientras que la negación de ésta, se debe en muchos casos a que los funcionarios no tienen la capacidad ni el conocimiento necesario para responder a los requerimientos de la ciudadanía. Este último juicio es respaldado por los resultados encontrados en materia de fortalecimiento de capacidades donde se da cuenta, como se mencionó, de un desconocimiento de los Principios de Acceso por parte de los funcionarios públicos.

El punto central sobre participación es que no se cuenta con oportunidades para participar en la formulación, ejecución ni evaluación de políticas. Si bien en los casos analizados se realizó algún tipo de consulta, ya sea interna o externa, en general en Chile son procesos que dependen exclusivamente del interés y voluntad de la autoridad encargada sin haber un procedimiento formal establecido ni menos la obligación por realizar estos procesos. En la práctica esto se traduce en una casi nula explicitación de los resultados de la participación.

Incluso más, en los documentos finales de los casos estudiados, no se señalan la realización de un proceso participativo, ni tampoco identifican los comentarios sustantivos recogidos durante los procesos de consulta pública.

En específico, en el caso de la participación en proyectos, si bien el SEIA asegura la participación de los afectados, los resultados indican que los tiempos que dura el proceso de participación resultan escasos en cuanto la mayor parte de este tiempo es utilizado por las comunidades y ONGs para informarse del proyecto lo que limita el tiempo para la formulación de observaciones. Por lo tanto, es necesario ampliar los plazos de comentario público y de generar instancias de participación ciudadana en etapas más tempranas del ciclo de los proyectos. Además, es deseable ampliar el plazo de la participación ciudadana a todo el proceso de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental, asegurando que quienes hayan formulado observaciones puedan hacer un seguimiento de los cambios al proyecto.

Los obstáculos para el acceso se repiten en el caso de la justicia. No existen posibilidades efectivas de acceder a esta debido principalmente a los costos que esto tiene. Si bien en los casos estudiados esto no se dio ya que los demandantes contaban con los recursos necesarios (eran ONG's o dependencias gubernamentales), en la práctica, una de las principales barreras para enfrentar la defensa del medio ambiente, es la financiera, por cuanto si bien el acceso a los tribunales es gratuito, los costos de tramitación, abogados, expertos, peritos, estudios y evaluaciones de impacto ambiental y de daños, son prohibitivos para los particulares.

Por último, un segundo obstáculo que se presenta, esta vez no en cuanto a acceso sino en cuanto al desarrollo del proceso, dice relación con la imparcialidad del Tribunal. En específico en el caso de denegación de participación, si bien no existen antecedentes para sostener que el Tribunal no actuó de forma independiente, existen algunos elementos que a juicio del recurrente pueden haber quitado garantía de imparcialidad en este caso particular:

- Redacción del fallo por abogado integrante de la Corte de Apelaciones.
- Limitación en la independencia de los tribunales por la participación del Ejecutivo en el nombramiento de los jueces, en casos en que el demandado o recurrido es el Gobierno. (Sin embargo el escenario es el mismo en el caso de daño y el tribunal falla en contra de un organismo de gobierno. No es poco usual que las Cortes fallen en contra de organismos de gobierno en distintas materias)

- Deficiencias en el debido proceso en la tramitación de las causas de Cortes.

A juicio del abogado querellante, no hubo una actitud imparcial por parte de los tribunales. El fallo se habría fundado en un “error de hecho” tal como es el afirmar que todos los demandantes eran comerciantes o que su interés era puramente comercial.

Como puede apreciarse, si bien la legislación nacional resguarda los principios de acceso en materia de acceso a la información, participación y justicia, la práctica dista mucho de ser exitosa. En general, en todos los temas es necesario profundizar los mecanismos que aseguren la transparencia, participación y justicia ciudadana.

ANEXOS

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

ANEXO 1 - Tabulación de indicadores / Por indicadores

Acceso a la Información	
<i>Legislación</i>	
<i>Indicador</i>	<i>Puntuación</i>
INFORMACIÓN/LEGISLACIÓN 1 - Derecho de acceso a la información de interés público	50
INFORMACIÓN/LEGISLACIÓN 2 - Leyes de libertad de Información	75
INFORMACIÓN/LEGISLACIÓN 3 - Disposiciones para el acceso a la "información ambiental" de dominio público	50
INFORMACIÓN/LEGISLACIÓN 4 – Libertad de Imprenta	50
INFORMACIÓN/LEGISLACIÓN 5 - Libertad de Expresión	50
INFORMACIÓN/LEGISLACIÓN 6 - Interpretación de la "información ambiental"	25
INFORMACIÓN/LEGISLACIÓN 7 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concerniente a los intereses de la administración gubernamental	100
INFORMACIÓN/LEGISLACIÓN 8 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concernientes a los intereses del estado	100

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Información		
Información sobre emergencias		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 1a – Mandato para difundir información al	Derrame combustible panguipulli	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 1b –Mandato para difundir información	Derrame combustible panguipulli	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 2a – Declaraciones de confidencialidad	Derrame combustible panguipulli	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 2b – Declaraciones de confidencialidad	Derrame combustible panguipulli	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 3a – Requerimientos legales o	Derrame combustible panguipulli	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 3b – Requerimiento legal o reglamentario	Derrame combustible panguipulli	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 4b – Calidad de la información suministrada	Derrame combustible panguipulli	50
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 6b – Existencia de una base de datos de	Derrame combustible panguipulli	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 7a –Información sobre emergencia	Derrame combustible panguipulli	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 7b – Información sobre una investigación	Derrame combustible panguipulli	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 8a – Esfuerzos para llegar a los medios de	Derrame combustible panguipulli	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 8b – Esfuerzos para llegar a los medios de	Derrame combustible panguipulli	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 10a – Receptores de la información	Derrame combustible panguipulli	25
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 10b – Receptores de la información acerca	Derrame combustible panguipulli	50
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 11b – Esfuerzos para producir una familia	Derrame combustible panguipulli	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 12b – Oportunidad de la información	Derrame combustible panguipulli	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 13a – Calidad de la información accesible al	Derrame combustible panguipulli	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 13b – Calidad de la información accesible al	Derrame combustible panguipulli	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 14a – Oportunidad de la información	Derrame combustible panguipulli	25
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 1a – Mandato para difundir información al	Volcamiento tren TRANSAP	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 1b –Mandato para difundir información	Volcamiento tren TRANSAP	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 2a – Declaraciones de confidencialidad	Volcamiento tren TRANSAP	33

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Información		
Información sobre emergencias		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 2b – Declaraciones de confidencialidad	Volcamiento tren TRANSAP	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 3a – Requerimientos legales o	Volcamiento tren TRANSAP	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 3b – Requerimiento legal o reglamentario	Volcamiento tren TRANSAP	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 4b – Calidad de la información suministrada	Volcamiento tren TRANSAP	50
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 6b – Existencia de una base de datos de	Volcamiento tren TRANSAP	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 7a – Información sobre emergencia	Volcamiento tren TRANSAP	100
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 7b – Información sobre una investigación	Volcamiento tren TRANSAP	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 8a – Esfuerzos para llegar a los medios de	Volcamiento tren TRANSAP	100
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 8b – Esfuerzos para llegar a los medios de	Volcamiento tren TRANSAP	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 10a – Receptores de la información de	Volcamiento tren TRANSAP	100
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 10b – Receptores de la información acerca	Volcamiento tren TRANSAP	25
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 11b – Esfuerzos para producir una familia	Volcamiento tren TRANSAP	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 12b – Oportunidad de la información	Volcamiento tren TRANSAP	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 13a – Calidad de la información accesible al	Volcamiento tren TRANSAP	62,5
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 13b – Calidad de la información accesible al	Volcamiento tren TRANSAP	33
INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 14a – Oportunidad de la información	Volcamiento tren TRANSAP	100

Acceso a la Información

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Información sobre monitoreos regulares		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
INFORMACIÓN/MONITOREO 1b – Mandato para difundir información	Monitoreo agua potable rural	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 3b – Mandato para monitorear la calidad del	Monitoreo agua potable rural	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 4b – Cantidad y diversidad de los parámetros	Monitoreo agua potable rural	50
INFORMACIÓN/MONITOREO 5b – Regularidad del monitoreo de agua	Monitoreo agua potable rural	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 6b – Existencia de una base de datos para el	Monitoreo agua potable rural	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 7b – Información acerca de la calidad del	Monitoreo agua potable rural	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 8b –Esfuerzos para proporcionar información	Monitoreo agua potable rural	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 9b –Libre acceso del público a los informes	Monitoreo agua potable rural	25
INFORMACIÓN/MONITOREO 10b – Receptores de la información acerca	Monitoreo agua potable rural	50
INFORMACIÓN/MONITOREO 11b – Esfuerzos para producir para diversas	Monitoreo agua potable rural	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 12b – Oportunidad de la información	Monitoreo agua potable rural	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 13b – Calidad de la información accesible al	Monitoreo agua potable rural	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 14b – Oportunidad de la información acerca	Monitoreo agua potable rural	25
INFORMACIÓN/MONITOREO 1a – Mandato para la difusión de información	Monitoreo aire Temuco	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 3a – Mandato para monitorear la calidad del	Monitoreo aire Temuco	33
INFORMACIÓN/MONITOREO 4a –Cantidad y diversidad de los parámetros	Monitoreo aire Temuco	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 5a – Regularidad del monitoreo del aire	Monitoreo aire Temuco	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 6a – Existencia de una base de datos para el	Monitoreo aire Temuco	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 7a – Información acerca de la calidad del aire	Monitoreo aire Temuco	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 8a – Esfuerzos para suministrar información	Monitoreo aire Temuco	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 9a – Libre acceso del público a los informes	Monitoreo aire Temuco	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 10a – Receptores de la información acerca	Monitoreo aire Temuco	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 11a – Esfuerzos para producir para diversas	Monitoreo aire Temuco	62,5

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Información		
Información sobre monitoreos regulares		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
INFORMACIÓN/MONITOREO 12a – Oportunidad de la información	Monitoreo aire Temuco	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 13a – Calidad de la información accesible al	Monitoreo aire Temuco	100
INFORMACIÓN/MONITOREO 14a – Oportunidad de la información acerca	Monitoreo aire Temuco	100

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Información		
Información sobre las condiciones ambientales		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
INFORMACIÓN / REPORTES 1 – Mandato para difundir al público	SINIA Décima Región	62,5
	Informe País 2002	33
INFORMACIÓN / REPORTES 3 – Mandato para elaborar informes sobre el	SINIA Décima Región	0
	Informe País 2002	33
INFORMACIÓN / REPORTES 4 – Cantidad de conjuntos de datos	SINIA Décima Región	75
	Informe País 2002	100
INFORMACIÓN / REPORTES 5 – Cantidad de informes sobre el Estado	SINIA Décima Región	100
	Informe País 2002	62,5
INFORMACIÓN / REPORTES 7 – Volúmenes de informes sobre el Estado	SINIA Décima Región	100
	Informe País 2002	100
INFORMACIÓN / REPORTES 8 – Esfuerzos para llegar a los medios de	SINIA Décima Región	33
	Informe País 2002	100
INFORMACIÓN / REPORTES 9 – Libre acceso del público a los informes	SINIA Décima Región	0
	Informe País 2002	100
INFORMACIÓN / REPORTES 11 – Esfuerzos para producir para diversas	SINIA Décima Región	33
	Informe País 2002	62,5
INFORMACIÓN / REPORTES 12 – Oportunidad de los informes sobre el	SINIA Décima Región	0
	Informe País 2002	100
INFORMACIÓN / REPORTES 13 – Calidad de la información accesible al	SINIA Décima Región	100
	Informe País 2002	100
INFORMACIÓN / REPORTES 14–Oportunidad de la información en los	SINIA Décima Región	75
	Informe País 2002	100

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Información		
Información sobre las instalaciones		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 1a –Mandato para hacer accesibles al público	Potrerillos	33
	Multiexport	33
	Hernán Videla Lira	33
	Chaicas	33
	Marina Harvest	33
	Ventanas	33
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 2a – Declaraciones de confidencialidad	Potrerillos	33
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	33
	Chaicas	33
	Marina Harvest	33
	Ventanas	33
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 3a – Requerimientos legales	Potrerillos	100
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	100
	Chaicas	62,5
	Marina Harvest	33
	Ventanas	100
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 4a – Tipos de datos de cumplimiento	Potrerillos	100
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	100
	Chaicas	33
	Marina Harvest	62,5
	Ventanas	100
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 5a –Regularidad de los informes de	Potrerillos	100
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	100
	Chaicas	33
	Marina Harvest	33
	Ventanas	100
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 6a – Existencia de una base de datos para	Potrerillos	100
	Multiexport	33
	Hernán Videla Lira	100
	Chaicas	33
	Marina Harvest	33
	Ventanas	100
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 7a – Informes de cumplimiento disponibles	Potrerillos	100
	Multiexport	33
	Hernán Videla Lira	100
	Chaicas	33
	Marina Harvest	33

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Información		
Información sobre las instalaciones		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 8a – Esfuerzos para llegar a los medios de	Ventanas	100
	Potrerillos	33
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	33
	Chaicas	33
	Marina Harvest	33
	Ventanas	33
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 9a – Libre acceso público a los informes	Potrerillos	100
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	100
	Chaicas	25
	Marina Harvest	25
	Ventanas	100
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 10a – Receptores de la información del	Potrerillos	50
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	50
	Chaicas	25
	Marina Harvest	25
	Ventanas	50
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 11a – Esfuerzos para producir para	Potrerillos	33
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	33
	Chaicas	33
	Marina Harvest	33
	Ventanas	33
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 12a – Oportunidad de la información	Potrerillos	100
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	100
	Chaicas	33
	Marina Harvest	33
	Ventanas	100
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 13a – Calidad de la información accesible	Potrerillos	100
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	100
	Chaicas	33
	Marina Harvest	33
	Ventanas	100
INFORMACIÓN / INDUSTRIAS 14a – Oportunidad de los datos del informe	Potrerillos	100
	Multiexport	0
	Hernán Videla Lira	100
	Chaicas	25
	Marina Harvest	25

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Información		
Información sobre las instalaciones		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
	Ventanas	100

Participación	
Legislación	
Indicador	Puntuación
PARTICIPACIÓN/LEGISLACIÓN 1 – Libertad de participación directa en asuntos públicos	50
PARTICIPACIÓN/LEGISLACIÓN 2 – Participación pública en proyectos de ley	50
PARTICIPACIÓN/LEGISLACIÓN 3 – Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental	100
PARTICIPACIÓN/LEGISLACIÓN 4 – Participación pública en la ley de procedimiento administrativo	100

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Participación		
<i>Toma de decisiones a nivel nacional y subnacional sobre políticas, estrategias, planes, programas o</i>		
<i>Indicador</i>	<i>Nombre Caso</i>	<i>Puntuación</i>
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 1 – Plazo de tiempo anticipado para la	Política Nacional de la Subpesca	100
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	33
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 2 – Calidad de la información que apoya la	Política Nacional de la Subpesca	100
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	33
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 3 – Existencia y disponibilidad de políticas,	Política Nacional de la Subpesca	100
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	100
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	100
	Política Ambiental del MOPTT	100
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 4 – Oportunidad de la notificación de la	Política Nacional de la Subpesca	62,5
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	33
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 5 – Oportunidad de comunicación política,	Política Nacional de la Subpesca	50
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	25
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	50
	Política Ambiental del MOPTT	25
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 6 – Herramientas de comunicación usadas	Política Nacional de la Subpesca	100
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	100
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 7 – Comunicación de proyectos de política,	Política Nacional de la Subpesca	100
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	33
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 8 – Grado de consultoría para la definición	Política Nacional de la Subpesca	62,5
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	100

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	100
	Política Ambiental del MOPTT	100
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 9 – Amplitud de la consulta en la etapa de	Política Nacional de la Subpesca	62,5
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	33
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 10 – Consultas realizadas con grupos	Política Nacional de la Subpesca	100
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	33
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 11 – Duración del periodo de comentario	Política Nacional de la Subpesca	100
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	33
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 12 – Participación pública en la	Política Nacional de la Subpesca	100
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	100
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 13 – Oportunidad de información entregada	Política Nacional de la Subpesca	33
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	33
	Política Ambiental del MOPTT	33
PARTICIPACIÓN / POLÍTICA 14 – Incorporación de la información del	Política Nacional de la Subpesca	33
	Manual de Participación en Proyectos de Infraestructura	33
	Reglamento Ambiental para la Acuicultura de la Subpesca	33
	Política Ambiental del MOPTT	33

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Participación		
Participación en decisiones a nivel de proyectos		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 1 – Plazo anticipado de tiempo para la	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	33
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	33
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 2 – Calidad de la información que apoya	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	100
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	100
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 3 – Existencia y disponibilidad de	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	100
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	100
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 4 – Oportunidad de la notificación de la	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	62,5
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	62,5
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 5 – Oportunidad de comunicación de la	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	75
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	75
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 6 – Herramientas comunicacionales	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	100
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	100
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 7 – Comunicación de información	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	100
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	100
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 8 – Grado de consultoría externa para la	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	33
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	33
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 10 – Consultas sobre decisiones a nivel	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	100
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	100
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 11 – Duración del período de comentario	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	62,5
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	62,5
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 12 – Participación pública en la	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	62,5
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	33
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 13 – Oportunidad de información	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	100
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	100
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 14 – Incorporación de la	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	62,5

**SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE**

información del	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	62,5
PARTICIPACIÓN / PROYECTO 15 – Grado de participación de las partes	EIA Segunda Pista Aeropuerto AMB	62,5
	EIA Proyecto Conversión de Gas Central Renca	33

Fortalecimiento de Capacidades	
Legislación	
Indicador	Puntuación
CAPACIDADES / LEGISLACIÓN 1- Libertad de asociación	100
CAPACIDADES / LEGISLACIÓN 2 – Derecho a un medio ambiente limpio	100
CAPACIDADES / LEGISLACIÓN 3 – Condiciones tributarias para las organizaciones no-gubernamentales	25
CAPACIDADES / LEGISLACIÓN 4 – Inscripción de organizaciones no-gubernamentales	62,5
CAPACIDADES / LEGISLACIÓN 5 - Interpretación legal del “Público”	62,5
CAPACIDADES / LEGISLACIÓN 6 - Apoyo financiero internacional a las ONG	62,5
CAPACIDADES / LEGISLACIÓN 7 - Condiciones para el altruismo a nivel local	100

Fortalecimiento de capacidades		
Programas gubernamentales para la creación de sus capacidades		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
CAPACIDAD / GOBIERNO 1.– Inversiones gubernamentales en	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Juzgado de Policía Local de Punta Arenas, 2do Juzgado del Crimen de Puente Alto	62,5
CAPACIDAD / GOBIERNO 2.– Capacitación a personeros de gobierno	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Juzgado de Policía Local de Punta Arenas, 2do Juzgado del Crimen de Puente Alto	75
CAPACIDAD / GOBIERNO 3.– Capacitación a funcionarios judiciales	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Juzgado de Policía Local de Punta Arenas, 2do Juzgado del Crimen de Puente Alto	25

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Fortalecimiento de capacidades		
<i>Programas gubernamentales para la creación de capacidades en el público</i>		
<i>Indicador</i>	<i>Nombre Caso</i>	<i>Puntuación</i>
CAPACIDAD / PÚBLICO 1. Información sobre mandatos y puntos de	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Escuela Santa Rosa, Escuela Salvador Allende, ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA, Fundación TERRAM	100
CAPACIDAD / PÚBLICO 2. Orientación al público para tener acceso a la	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Escuela Santa Rosa, Escuela Salvador Allende, ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA, Fundación TERRAM	100
CAPACIDAD / PÚBLICO 3. Orientación al público para participar en la	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Escuela Santa Rosa, Escuela Salvador Allende, ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA, Fundación TERRAM	62,5
CAPACIDAD / PÚBLICO 4. Orientación al público para presentar reclamos	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Escuela Santa Rosa, Escuela Salvador Allende, ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA, Fundación TERRAM	100
CAPACIDAD / PÚBLICO 5. Idiomas y traducción de información	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Escuela Santa Rosa, Escuela Salvador Allende, ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA, Fundación TERRAM	0
CAPACIDAD / PÚBLICO 6. Fondos y subsidios gubernamentales	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Escuela Santa Rosa, Escuela Salvador Allende, ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA, Fundación TERRAM	62,5

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Fortalecimiento de capacidades		
<i>Programas gubernamentales para la creación de capacidades en el público</i>		
<i>Indicador</i>	<i>Nombre Caso</i>	<i>Puntuación</i>
CAPACIDAD / PÚBLICO 7. Capacitación de los profesores y materiales	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Escuela Santa Rosa, Escuela Salvador Allende, ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA, Fundación TERRAM	62,5
CAPACIDAD / PÚBLICO 8. Programa de educación sobre el medio	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Escuela Santa Rosa, Escuela Salvador Allende, ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA, Fundación TERRAM	100
CAPACIDAD / PÚBLICO 9 – Apoyo para la ayuda legal de profesionales	Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Escuela Santa Rosa, Escuela Salvador Allende, ONG Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA, Fundación TERRAM	62,5

**SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE**

Acceso a la Justicia		
Denegación información		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
JUSTICIA/ACCIÓN LEGAL 1 - De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿podría haber sido posible en este caso presentar una demanda en contra de una parte importante?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/INTERÉS JURÍDICO 2 - De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿quién podría en este caso haber presentado un reclamo?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/TRIBUNALES-FORO 3 ¿Existe un tribunal capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el asunto en particular, que pudiere requerir acciones específicas (incluyendo la abstención) o pagos por parte de la parte querellada?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/PROCESO 4 - ¿Recibe el tribunal con beneplácito escritos de amigos del tribunal de personas que no son partes del juicio?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	NA
JUSTICIA/APELACIÓN 5 - De conformidad con las normas legales vigentes, si la reparación judicial es denegada o es inadecuada, ¿puede la parte demandante obtener la revisión por parte de, o una apelación frente a un tribunal separado, que tenga la competencia para revertir la decisión y obtener la reparación judicial solicitada?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/ACCIÓN LEGAL 6 - En este caso, ¿era posible deducir una demanda en contra de una parte importante?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/INTERÉS JURÍDICO 7 - ¿Quién estaba en capacidad de deducir una demanda?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/TRIBUNALES - FORO 8 - ¿El tribunal fue independiente e imparcial?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/TRIBUNALES – FORO 9 ¿Tenía el tribunal una capacidad/capacitación (conocimiento/experiencia) que podría influir en la calidad de la decisión?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	75
JUSTICIA/TRIBUNALES - FORO 10 ¿Era accesible el tribunal (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/OPORTUNIDAD 11 ¿Fue procesada la demanda de manera oportuna?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	75
JUSTICIA/OPORTUNIDAD 12 ¿Fue resuelta la demanda en forma oportuna?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	75
JUSTICIA 13/NORMAS/¿Existía un ámbito de revisión adecuado de hecho y de derecho?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/PROCESO 14 ¿Fue el proceso imparcial y equitativo?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/PROCESO 15 ¿El proceso fue transparente?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/PROCESO 16 ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/PROCESO 17 ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	75

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Justicia		
Denegación información		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
JUSTICIA/PROCESO 18 ¿El tribunal recibió con beneplácito los escritos de amigos del tribunal provenientes de partes ajenas a la disputa?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	NA
JUSTICIA/REPARACIÓN 19 ¿Se otorgó alguna reparación que estaba dirigida al asunto de fondo planteado en el caso?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	75
JUSTICIA/RESULTADOS 20 ¿Estuvo la decisión basada en la legislación vigente y fue razonada de forma apropiada?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/RESULTADOS 21 ¿El razonamiento de la decisión fue publicado y explicado por escrito, o fue dado a conocer por algún otro medio público?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	50
JUSTICIA/RESULTADOS 22 ¿Emitió el tribunal una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/RESULTADOS 23 ¿Existía alguna norma para controlar y ejecutar el cumplimiento?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	50
JUSTICIA/APELACIÓN 24 ¿Si no se otorgó una reparación judicial, o si esta fue estimada como inadecuada por la parte demandante, estuvo esta última capacitada para solicitar la revisión por parte de, o la apelación por parte de un tribunal separado, con capacidad para revertir la decisión y para otorgar la reparación judicial solicitada?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100
JUSTICIA/MECANISMOS EXTRAJUDICIALES 25 Si el caso involucraba un proceso judicial formal, ¿existía un tribunal no judicial alternativo que estuviera disponible o fuera susceptible de ser utilizado?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	0
JUSTICIA/FACTORES EXTRA-JURÍDICOS 26 ¿El costo o la capacidad financiera constituían una barrera frente a la justicia?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	25
JUSTICIA/FACTORES EXTRA-JURÍDICOS 27 ¿Jugó un papel en sus efectos el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o el resultado?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	75
JUSTICIA/FACTORES EXTRA-JURÍDICOS 28 ¿Los factores sociales, culturales, económicos o políticos influenciaron la conducta o el resultado del caso?	Caso de denegación del acceso a la información: Planes de manejo CONAF	100

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Justicia		
Denegación de participación		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
JUSTICIA/ACCIÓN LEGAL 1 - De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿podría haber sido posible en este caso presentar una demanda en contra de una parte importante?	Costanera Norte 1998	100
JUSTICIA/INTERÉS JURÍDICO 2 - De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿quién podría en este caso haber presentado un reclamo?	Costanera Norte 1998	50
JUSTICIA/TRIBUNALES-FORO 3 ¿Existe un tribunal capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el asunto en particular, que pudiese requerir acciones específicas (incluyendo la abstención) o pagos por parte de la parte querellada?	Costanera Norte 1998	100
JUSTICIA/PROCESO 4 - ¿Recibe el tribunal con beneplácito escritos de amigos del tribunal de personas que no son partes del juicio?	Costanera Norte 1998	NA
JUSTICIA/APELACIÓN 5 - De conformidad con las normas legales vigentes, si la reparación judicial es denegada o es inadecuada, ¿puede la parte demandante obtener la revisión por parte de, o una apelación frente a un tribunal separado, que tenga la competencia para revertir la decisión y obtener la reparación judicial solicitada?	Costanera Norte 1998	100
JUSTICIA/ACCIÓN LEGAL 6 - En este caso, ¿era posible deducir una demanda en contra de una parte importante?	Costanera Norte 1998	50
JUSTICIA/INTERÉS JURÍDICO 7 - ¿Quién estaba en capacidad de deducir una demanda?	Costanera Norte 1998	25
JUSTICIA/TRIBUNALES - FORO 8 - ¿El tribunal fue independiente e imparcial?	Costanera Norte 1998	75
JUSTICIA/TRIBUNALES – FORO 9 ¿Tenía el tribunal una capacidad/capacitación (conocimiento/experiencia) que podría influir en la calidad de la decisión?	Costanera Norte 1998	50
JUSTICIA/TRIBUNALES - FORO 10 ¿Era accesible el tribunal (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)?	Costanera Norte 1998	75
JUSTICIA/OPORTUNIDAD 11 ¿Fue procesada la demanda de manera oportuna?	Costanera Norte 1998	50
JUSTICIA/OPORTUNIDAD 12 ¿Fue resuelta la demanda en forma oportuna?	Costanera Norte 1998	25
JUSTICIA 13/NORMAS/¿Existía un ámbito de revisión adecuado de hecho y de derecho?	Costanera Norte 1998	75
JUSTICIA/PROCESO 14 ¿Fue el proceso imparcial y equitativo?	Costanera Norte 1998	50
JUSTICIA/PROCESO 15 ¿El proceso fue transparente?	Costanera Norte 1998	50
JUSTICIA/PROCESO 16 ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	Costanera Norte 1998	50
JUSTICIA/PROCESO 17 ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	Costanera Norte 1998	75
JUSTICIA/PROCESO 18 ¿El tribunal recibió con beneplácito los escritos de amigos del tribunal provenientes de partes ajenas a la disputa?	Costanera Norte 1998	NA
JUSTICIA/REPARACIÓN 19 ¿Se otorgó alguna reparación que estaba dirigida al asunto de fondo planteado en el caso?	Costanera Norte 1998	0
JUSTICIA/RESULTADOS 20 ¿Estuvo la decisión basada en la	Costanera Norte 1998	25

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Justicia		
Denegación de participación		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
legislación vigente y fue razonada de forma apropiada?		
JUSTICIA/RESULTADOS 21 ¿El razonamiento de la decisión fue publicado y explicado por escrito, o fue dado a conocer por algún otro medio público?	Costanera Norte 1998	50
JUSTICIA/RESULTADOS 22 ¿Emitió el tribunal una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes?	Costanera Norte 1998	100
JUSTICIA/RESULTADOS 23 ¿Existía alguna norma para controlar y ejecutar el cumplimiento?	Costanera Norte 1998	NA
JUSTICIA/APELACIÓN 24 ¿Si no se otorgó una reparación judicial, o si esta fue estimada como inadecuada por la parte demandante, estuvo esta última capacitada para solicitar la revisión por parte de, o la apelación por parte de un tribunal separado, con capacidad para revertir la decisión y para otorgar la reparación judicial solicitada?	Costanera Norte 1998	100
JUSTICIA/MECANISMOS EXTRAJUDICIALES 25 Si el caso involucraba un proceso judicial formal, ¿existía un tribunal no judicial alternativo que estuviera disponible o fuera susceptible de ser utilizado?	Costanera Norte 1998	0
JUSTICIA/FACTORES EXTRA-JURÍDICOS 26 ¿El costo o la capacidad financiera constituían una barrera frente a la justicia?	Costanera Norte 1998	25
JUSTICIA/FACTORES EXTRA-JURÍDICOS 27 ¿Jugó un papel en sus efectos el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o el resultado?	Costanera Norte 1998	75
JUSTICIA/FACTORES EXTRA-JURÍDICOS 28 ¿Los factores sociales, culturales, económicos o políticos influenciaron la conducta o el resultado del caso?	Costanera Norte 1998	0

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Justicia		
Daño ambiental		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
JUSTICIA/ACCIÓN LEGAL 1 - De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿podría haber sido posible en este caso presentar una demanda en contra de una parte importante?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/INTERÉS JURÍDICO 2 - De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿quién podría en este caso haber presentado un reclamo?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/TRIBUNALES-FORO 3 ¿Existe un tribunal capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el asunto en particular, que pudiese requerir acciones específicas (incluyendo la abstención) o pagos por parte de la parte querellada?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/PROCESO 4 - ¿Recibe el tribunal con beneplácito escritos de amigos del tribunal de personas que no son partes del juicio?	Conchaes en proyecto Cascada	NA
JUSTICIA/APELACIÓN 5 - De conformidad con las normas legales vigentes, si la reparación judicial es denegada o es inadecuada, ¿puede la parte demandante obtener la revisión por parte de, o una apelación frente a un tribunal separado, que tenga la competencia para revertir la decisión y obtener la reparación judicial solicitada?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/ACCIÓN LEGAL 6 - En este caso, ¿era posible deducir una demanda en contra de una parte importante?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/INTERÉS JURÍDICO 7 - ¿Quién estaba en capacidad de deducir una demanda?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/TRIBUNALES - FORO 8 - ¿El tribunal fue independiente e imparcial?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/TRIBUNALES – FORO 9 ¿Tenía el tribunal una capacidad/capacitación (conocimiento/experiencia) que podría influir en la calidad de la decisión?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/TRIBUNALES - FORO 10 ¿Era accesible el tribunal (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/OPORTUNIDAD 11 ¿Fue procesada la demanda de manera oportuna?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/OPORTUNIDAD 12 ¿Fue resuelta la demanda en forma oportuna?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA 13/NORMAS/¿Existía un ámbito de revisión adecuado de hecho y de derecho?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/PROCESO 14 ¿Fue el proceso imparcial y equitativo?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/PROCESO 15 ¿El proceso fue transparente?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/PROCESO 16 ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/PROCESO 17 ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/PROCESO 18 ¿El tribunal recibió con beneplácito los escritos de amigos del tribunal provenientes de partes ajenas a la disputa?	Conchaes en proyecto Cascada	NA
JUSTICIA/REPARACIÓN 19 ¿Se otorgó alguna reparación que estaba dirigida al asunto de fondo planteado en el caso?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/RESULTADOS 20 ¿Estuvo la decisión basada en la	Conchaes en proyecto Cascada	100

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN CHILE

Acceso a la Justicia		
Daño ambiental		
Indicador	Nombre Caso	Puntuación
legislación vigente y fue razonada de forma apropiada?		
JUSTICIA/RESULTADOS 21 ¿El razonamiento de la decisión fue publicado y explicado por escrito, o fue dado a conocer por algún otro medio público?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/RESULTADOS 22 ¿Emitió el tribunal una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/RESULTADOS 23 ¿Existía alguna norma para controlar y ejecutar el cumplimiento?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/APELACIÓN 24 ¿Si no se otorgó una reparación judicial, o si esta fue estimada como inadecuada por la parte demandante, estuvo esta última capacitada para solicitar la revisión por parte de, o la apelación por parte de un tribunal separado, con capacidad para revertir la decisión y para otorgar la reparación judicial solicitada?	Conchaes en proyecto Cascada	100
JUSTICIA/MECANISMOS EXTRAJUDICIALES 25 Si el caso involucraba un proceso judicial formal, ¿existía un tribunal no judicial alternativo que estuviera disponible o fuera susceptible de ser utilizado?	Conchaes en proyecto Cascada	0
JUSTICIA/FACTORES EXTRA-JURÍDICOS 26 ¿El costo o la capacidad financiera constituían una barrera frente a la justicia?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/FACTORES EXTRA-JURÍDICOS 27 ¿Jugó un papel en sus efectos el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o el resultado?	Conchaes en proyecto Cascada	75
JUSTICIA/FACTORES EXTRA-JURÍDICOS 28 ¿Los factores sociales, culturales, económicos o políticos influenciaron la conducta o el resultado del caso?	Conchaes en proyecto Cascada	75

ANEXO 2 - Criterios para la selección de casos

A continuación se describen los criterios sugeridos por la Iniciativa de Acceso para la selección de casos. La IA recomienda que se sigan los siguientes pasos⁷².

1. Seleccione sectores o áreas para enfocar su evaluación
2. Seleccione y registre casos de estudio
3. Lleve a cabo la investigación y recoja información

Etapas 1: Seleccione sectores o áreas para enfocar su evaluación

Para evaluar el sistema de participación pública de su gobierno, usted puede enfocar su trabajo en algunos sectores generales de la economía, gobierno e industria. El criterio para seleccionar estos sectores es el nivel de representatividad e importancia que tienen en el país, principalmente en cuanto a su Producto Interno Bruto (PIB). Se recomienda que se seleccionen a lo más tres sectores distintos.

Al seleccionar leyes o casos de estudio provenientes de un sector general, usted puede mejorar el rendimiento de su investigación. También puede lograr una visión más profunda de ese determinado sector.

Por ejemplo, si usted selecciona casos relacionados con un sector de la industria (minero o maderero), puede limitar el número de visitas al sector y las solicitudes de información que se requieren para el proceso de investigación. Revise la tabla que se presenta a continuación para ver un ejemplo de cómo usted puede seleccionar casos de estudio que están relacionados a varios sectores.

Seleccionando casos de Sectores Generales

Usted puede usar el mismo sector como fuente de información para casos de estudio en mas de una subcategoría. Por ejemplo, usted puede seleccionar casos de estudio que pertenecen al sector minero. Los siguientes ejemplos son de Sudáfrica, donde la minería es una de las industrias más importantes

Categoría I: Acceso a la Información

Subcategoría B: Información a nivel institucional

Informe de cumplimiento por la compañía Premier Diamond Mines, Cullinan, Sudáfrica

⁷² El presente documento detalla solo los dos primeros pasos, para información sobre los otros pasos consultar la Guía del Usuario.

Categoría II: Participación

Subcategoría B: Toma de decisiones a nivel nacional y subnacional respecto de políticas, planes, programas o legislaciones

“Minerals and Mining Policy for South Africa”, papel sobre política

Subcategoría C: toma de decisiones a nivel proyecto

Evaluación sobre Impacto Ambiental para el proyecto de desarrollo de C-Cat Premier Diamond Mines

Categoría IV: Fortalecimiento de Capacidades

Subcategoría B: Esfuerzos gubernamentales para crear sus propias capacidades

Departamento de Minerales y Energía

Etapas 2: Seleccione y registre casos de estudio

Cuando haya decidido cuáles áreas o sectores quiere evaluar, seleccione casos de estudio que estén insertos en esos sectores.

Consejos para seleccionar casos de estudio

- Use la experiencia y los conocimientos de los miembros de la coalición y del consejo asesor para guiarse y aconsejarse en la selección de casos.
- Seleccione casos típicos para su país y no aquellos que muestran mejores o peores prácticas.
- Cuando corresponda seleccione casos recientes. De esta forma será más fácil encontrar información y se reflejará en forma más exacta la situación actual de su país.
- Seleccione tantos casos como su tiempo y sus recursos le permitan. Mientras más casos estudie, más profunda y creíble será su evaluación (no se limite al número mínimo sugerido). La base de datos le permite agregar cuántos casos de estudio usted desee.

La metodología TAI mide tanto la legislación como las prácticas que desarrollan los gobiernos para permitir el acceso a la información, participación y justicia en la toma de decisiones en materias medioambientales, por lo que los indicadores se dividen en indicadores de legislación e indicadores de práctica. A continuación se detallan los casos de estudios que se deben seleccionar para cada uno de estos tipos de indicadores:

1. Indicadores de legislación

La investigación legal no requiere seleccionar casos de estudio. En cambio, usted deberá consultar la legislación relacionada a ese indicador.

Cuerpos legales que, en general, serán útiles de consultar.

- Constitución Nacional (o su equivalente)
- Declaración de Derechos (o su equivalente)
- Legislación sobre acceso a la información y participación

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

- Legislación sobre protección ambiental
- Normas sobre el proceso jurídico
- Principios sobre libertad de información y derecho al conocimiento
- Reglamentación sobre procedimientos de revisión para procesos de desarrollo
- Casos tratados por el Tribunal Mayor que se ocupan del tema acceso a la información y la participación.

Recuerde leer los adjuntos y explicaciones o aclaraciones oficiales que acompañan la legislación. Para información adicional, consulte a expertos en el campo legal y, específicamente, a abogados expertos en temas ambientales.

2. Indicadores de la práctica

Los casos de estudio para una evaluación de la puesta en práctica del derecho pueden ser eventos, procesos de toma de decisiones o instituciones. Consulte el listado que se presenta a continuación para tener una visión general de los tipos de casos que usted deberá seleccionar

a) Para la Categoría I – Acceso a la Información

- Dos emergencias ambientales diferentes, una importante y una de menor importancia.
- Un sistema de monitoreo de la calidad del aire y un sistema de monitoreo de la calidad del agua.
- Dos informes sobre medioambiente publicados por el Estado
- Cinco instalaciones industriales (3 de un sector primario y 2 de un sector secundario) que tengan un buen historial en cumplir con los requisitos ambientales.

Total: 11 casos de estudio

a) Para la Categoría II – Participación

- Uno de cada uno de los siguientes ítems⁷³: una política, un plan, y una ley, de 1 o 2 sectores distintos y que aborden una actividad de desarrollo o un sector relevante para el medio ambiente.
- Dos decisiones a nivel de proyecto, en los mismos 1 o 2 sectores que se usaron en el caso anterior; puede ser una concesión gubernamental minera o de ingeniería forestal, o la evaluación de un plan que incluya un estudio de impacto ambiental (EIA).

Total: 5

c) Para la Categoría III – Justicia

Los investigadores deberán analizar tres tipos de caso de acceso a la justicia:

- Acceso a la justicia en la denegación de los derechos a la **información** relacionada con el medio ambiente, o a impactos ambientales, políticas o decisiones;

⁷³ Cada uno de los ítems refiere a un nivel distinto del proceso de la toma de decisiones. el nombre que se pone a cada uno de los niveles es a manera de ejemplo y no representa necesariamente el nombre que se les da en cada uno de los países.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

- Acceso a la justicia en la denegación de los derechos a la **participación** en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente; y
- Acceso a la justicia en casos de **daño ambiental** (que puede incluir daños pasados, presentes o presuntos a la salud humana o al medio ambiente, así como las acciones ciudadanas por el incumplimiento del gobierno)

Total: A lo menos 3 casos

d) Para la Categoría IV – Fortalecimiento de Capacidades

- Tres agencias gubernamentales que trabajen en el tema ambiental o sectores que tengan impacto ambiental (por ejemplo: el Ministerio del Medio Ambiente o los Ministerios de Tierras, Agua, Ingeniería Forestal, Minería, Energía o Transporte).
- Uno o más Tribunales Mayores
- Uno o más Tribunales Menores
- Mecanismos para difundir información al público. Incluyen Internet, salas públicas de lectura, bibliotecas públicas, diarios murales de centros comunitarios y otros conductos de información al público.
- Otras instituciones que entreguen información y capacidades al público. Estas abarcan colegios primarios y secundarios, bibliotecas públicas y universitarias, y sitios Internet de información pública.
- ONG que protegen el medio ambiente y creen conciencia. Seleccione por lo menos cuatro ONG que representen a distintos tipos de grupos (por ej., orientados a la investigación, organizaciones de base, de defensa, a nivel nacional).

Total: A lo menos 9 casos

En total, la aplicación de la metodología TAI requiere la selección de al menos 28 casos los que se dividen de la manera anterior mente señalada.

Para mayor información lea las instrucciones que se dan en el apartado Evaluando Acceso a la Información, Evaluando Participación y Evaluando Fortalecimiento de Capacidades. El texto da pautas claras para seleccionar un caso de estudio.

Consejos para registrar casos de estudio

Cuando haya seleccionado el caso de estudio con el que trabajará, necesitará registrar la información que tiene sobre ese caso. Antes de usar los indicadores, asegúrese de:

- Llenar los formularios contenidos en cada sección de evaluación entregando detalles de su caso de estudio (título, fecha, ubicación, etc). Para más detalles examine la planilla de muestras que se encuentra en el documento “Base de Datos”

ANEXO 3 - Integrantes Consejo Asesor

- María Paulina Saball, Directora Ejecutiva, Comisión Nacional del Medio Ambiente, representada por Constance Nalegach, Dirección Ejecutiva, Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- Raúl Arteaga, Director Regional, Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- Rodrigo Pizarro, Director Ejecutivo, Fundación TERRAM, representado por Paola Vasconi, Fundación TERRAM.
- Ximena Silva, Consejo de Defensa del Estado.
- Ximena Abogabir, Presidenta, Fundación Casa de la Paz.
- Roberto De Andrade, Presidente del Consejo, Programa de Pequeños Subsidios, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Guillermo Acuña, Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.
- Fernando Dougnac, Presidente, Fiscalía del Medio Ambiente.

ANEXO 4 - Antecedentes sobre Información Ambiental

Adaptado del Marco de Trabajo sobre Evaluación de Acceso Público a las Tomas de Decisiones Ambientales (Corporación Participa, Environmental Management and Law Association, Thailand Environmental Institute y el Instituto de Recursos Mundiales, 2001).

La información sobre el medio ambiente es recopilada y difundida a través de un amplio espectro de organizaciones, que van desde instituciones locales hasta agencias nacionales, tales como ministerios del medio ambiente y ministerios responsables de sectores específicos, tales como agricultura, salud y transporte. Tanto las autoridades públicas como las entidades privadas, recopilan y difunden información ambiental. La información ambiental cubre una amplia gama de información de diversos tipos, incluyendo información sobre emergencias, información sobre la calidad del medio ambiente, información de productos, información sobre vertido y transferencia de contaminantes, información acerca de legislación, políticas y estrategias, e información acerca de cómo obtener información.

La información ambiental puede ser de extrema urgencia y gran importancia, tal como en el caso de un accidente químico y puede ser dirigida en forma primaria a la gente que podría verse afectada por esta emergencia. La información ambiental también puede ser de carácter menos urgente pero aún es relevante en las decisiones diarias del público, tal como si poder beber agua desde sus pozos o restringir sus actividades al aire libre en los días en que existe una alta polución atmosférica. Finalmente, la información sobre el medio ambiente puede apoyar decisiones menos frecuentes, tales como el cambio de ciertas políticas, o el incremento de la comprensión general de los asuntos ambientales. Ejemplos de esto último incluyen estudios específicos, que miran hacia las relaciones existentes entre las actividades humanas, los efectos ambientales y las políticas o informes generales, que ofrecen información acerca de las condiciones y tendencias en el medio ambiente.

En estos casos, la audiencia enfocada varía desde una técnica que es muy limitada, hasta una para el público en general.

En nuestra evaluación, quisiéramos examinar dos amplias áreas de información: (1) información general acerca del medio ambiente, la que es recolectada y difundida en forma habitual por las autoridades públicas; y (2) información acerca del cumplimiento ambiental y desempeño de las empresas industriales (sitios o instalaciones). Estos datos son habitualmente recopilados por las empresas industriales e informados a los gobiernos. Pueden hacer pública esta información de las empresas industriales, ya sea el gobierno o las entidades privadas.

Bajo información general acerca del medio ambiente, nos proponemos evaluar una parte relevante de los tipos más importantes de información ambiental, que representa diferencias en propósitos, urgencias y audiencia. Nos proponemos evaluar las prácticas relacionadas con tres amplias categorías de información:

1. Información relacionada con una emergencia para capturar un agudo problema de difusión de información.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

2. Información ambiental basada en monitoreo regular del medio ambiente, por ejemplo calidad del agua y del aire, para recoger información relevante a decisiones diarias del público.
3. Información basada en procesos de información regular (por ejemplo, estado de los informes del medio ambiente), para representar los esfuerzos por integrar las múltiples fuentes de información ambiental y proporcionar una amplia fuente única de información ambiental, para incrementar la conciencia general y la comprensión acerca del medio ambiente.

Al enfocar nuestra evaluación sobre estas tres amplias categorías, las estamos estableciendo como un estándar mínimo de suministro activo de información por parte de las autoridades públicas. Ellas solo representan un subconjunto de tipos de información, reseñados en el Artículo 5 de la Convención Aarhus, que subraya la obligación de las autoridades públicas para recopilar y difundir de manera activa tipos específicos de información. Sin embargo, el suministro de esta información también debe hacerse en países que no han firmado esta convención, ya que las autoridades públicas tienen la responsabilidad de salvaguardar la salud de sus habitantes. En consecuencia, es un requerimiento difundir información relacionada con una emergencia y relacionada con la calidad del aire y del agua. Las autoridades políticas necesitan tener un proceso de información integrado funcionando, si son serios acerca de tomar decisiones informadas relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenido y establecer una base de información para cambiar la conducta de sus habitantes. Aún en países donde los recursos y capacidades institucionales son muy limitados, debería esperarse que las autoridades públicas se desempeñen de mejor forma, por lo menos en aquello relativo a información relacionada con emergencias.

A nivel de instalaciones industriales, proponemos determinar la posibilidad de acceso a la información relativa al cumplimiento y desempeño. En las instalaciones industriales donde se extraen materiales y estos son procesados y transformados en productos, reciclados o administrados como desechos, hay un foco primario de preocupación de la comunidad y de las leyes que reglamentan la contaminación.

La información ambiental relativa a las instalaciones industriales de un país, probablemente puede ser suministrada a través de uno de los dos caminos siguientes (o a través de una combinación de éstos).

1. Informes de Cumplimiento

En muchos países, el gobierno requiere que las grandes empresas industriales informen sobre su cumplimiento de las leyes de aire y agua, que “permiten” u otorgan “licencia” para liberar algunos contaminantes en la atmósfera o metales en el agua. Otras leyes también pueden reglamentar los desperdicios sólidos o peligros generados por dicha instalación industrial. Mientras que los informes sobre cumplimiento pueden suministrar algunos datos sobre la cantidad de contaminantes o desechos que ingresan a la atmósfera, agua o suelo, o que son manejados como desechos, sus propósitos principales son los de poder hacer un seguimiento en relación con la obediencia de una ley especial por parte de dicha instalación industrial. Puede que no exista un sistema que haga pública la información. No obstante, los datos a menudo están disponibles sobre la base de un requerimiento. En algunos casos, los gobiernos o las ONGs, han organizado y clasificado el cumplimiento de las compañías y a continuación han publicado las clasificaciones. (Ver por ejemplo, la descripción del planteamiento Indonesio en http://www.worldbank.org/nipr/work_paper/PROPER2.pdf).

2 Registros de Transferencia y Vertido de Contaminantes (PRTR)

Durante la década pasada, los países comenzaron a desarrollar PRTR, específicamente para suministrar información al público, de una forma fácil de acceder y de usar, acerca del vertido de contaminantes y transferencia de desechos por parte de las instalaciones industriales. Estas entregan informes estandarizados al gobierno acerca de sus vertidos de químicos y contaminantes a la atmósfera, agua y suelo, así como también, las transferencias de desechos a otros lugares para ser administrados. Algunas pocas incluyen información acerca de la cantidad de químicos que ingresan en los productos (los que eventualmente ingresan al medio ambiente como desechos). Los gobiernos crean entonces una base de datos electrónica y ponen estos datos a disposición del público.

El Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química, está incentivando la adopción de PRTR y el Instituto para la Capacitación e Investigación de las Naciones Unidas, suministra asistencia técnica. Siguiendo con el llamado de la Agenda 21 para inventarios químicos, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), desarrolló guías a través de un proceso público. La Comisión sobre Cooperación Ambiental Norteamericana ha establecido un PRTR regional. La Unión Europea ha establecido un registro que eventualmente pasará a ser un PRTR y, un instrumento legal para un PRTR está siendo desarrollado bajo la Convención Aarhus.

Se pueden encontrar en la mayoría de los países, elementos de por lo menos uno de estos dos procesos de información a nivel de instalaciones industriales. La información de cumplimiento relacionada con la legislación sobre aire y agua es muy común.

Para mayores antecedentes sobre acceso a información ambiental, sírvase ver Cerrando la Brecha: Información, Participación y Justicia en la Toma de Decisiones Ambientales (Instituto de Recursos Mundiales, 2002).

ANEXO 5 - Antecedentes sobre Participación en la Toma de Decisiones Ambientales

Adaptado del Marco de Trabajo sobre Evaluación de Acceso Público a las Tomas de Decisiones Ambientales (Corporación Participa, Environmental Management and Law Association, Thailand Environmental Institute y el Instituto de Recursos Mundiales, 2001)

Los indicadores miden la práctica de participación en los sectores económicos o sociales que están fuera de la arena política ambiental que ha sido estrechamente definida. En otras palabras, la intención no es la de examinar las decisiones acerca de protección ambiental en sí, sino que por el contrario, centralizarse en los sectores productivos que tienen una huella o impacto ambiental importante. Por ejemplo, los sectores que serían candidatos para la evaluación incluirían transporte, generación de electricidad o minería, en vez de parque nacionales, botaderos de desperdicios sólidos o ecoturismo.

La participación tiene un amplio rango de significados y puede tomar muchas formas. Un analista sugiere que la práctica de la participación, puede fluctuar desde un consultor que aparece en un pueblo para anunciar un plan de irrigación, a esfuerzos que buscan obtener los puntos de vista de las partes afectadas y atravesando todo el camino hacia aquellos grupos o individuos que inician u organizan un proceso de participación (Adnan y otros, 1992). La Convención de Aarhus enfatiza que “no existe una fórmula fija para la participación pública, pero como mínimo, ésta requiere de una notificación efectiva, información adecuada, procedimientos apropiados y tomar en cuenta en forma debida el resultado de la participación pública” (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, 2000).

La participación puede tomar formas más o menos activas o pasivas. Por ejemplo, obtener o suministrar información es una forma pasiva de participación. Una forma más activa, involucra consultas con individuos o grupos para obtener su opinión en un tema o una decisión. La consulta eficaz requiere la voluntad y flexibilidad de quienes toman las decisiones, de forma que incorporen las ideas, sugerencias y opiniones de aquellos que fueron consultados.

El siguiente nivel de participación, involucra llegar a un consenso o negociación con individuos o grupos sobre el contenido de una decisión o las respuestas a un problema. Finalmente, la participación también puede incluir planteamientos de co-administración, donde una cantidad de actores toman parte y asumen la responsabilidad por la implementación de una decisión, o trabajan hacia una meta convenida.

En esta evaluación, presumimos que un proceso de participación tiene tres importantes características. Los indicadores buscan medir la extensión en la cual la participación en un proceso de toma de decisiones refleja o incorpora estas características. De esta forma, a través de los indicadores, intentamos responder las siguientes preguntas:

¿Quién está incluido como participante?

La participación debería incluir tanto a las partes afectadas como a las interesadas, pero en especial a las primeras. Los participantes pueden incluir individuos, gobiernos a diferentes niveles, la sociedad civil, la comunidad, comercio, grupos de trabajadores y expertos académicos. ¿Existe un proceso eficaz para identificar, informar e invitar a todos los afectados e interesados para que tomen parte? ¿Está la comunidad local activamente involucrada si la decisión está relacionada con un proyecto en una localidad determinada? ¿El proceso de participación es apropiado? Esto es especialmente importante para los grupos socioeconómicos o sociales que están aislados, son pobres o son dependientes de recursos. ¿Son dichos participantes informados de manera oportuna? ¿Son tomadas en cuenta durante el proceso de diseño las diferencias culturales?

¿Existe participación en cada una de las etapas del proceso de toma de decisiones?

La participación debería iniciarse de manera temprana en un proceso de toma de decisiones y continuar a través de cada una de las etapas de ese proceso. En muchos procesos de toma de decisiones, sólo existe participación en la etapa de notificación, o ésta es inconsistente en las diversas etapas. El grado en el cual dicha participación ocurre a través del proceso de toma de decisiones, estará reflejado en el grado de participación total.

¿Está accesible en forma escrita, electrónica u de otra forma, la información relacionada con la esencia y el proceso de toma de decisión?

La participación debería suministrar la información necesaria para permitir una participación efectiva. No todos los participantes utilizarán o necesitarán la misma información sobre el proceso de toma de decisión. Por ejemplo, algunos participantes requieren resúmenes de una actividad propuesta, en vez de la documentación técnica detallada completa. ¿Asimismo, cuán accesible es la información para los distintos participantes? Si la información está disponible de una sola forma, o a través de un solo mecanismo, entonces la participación puede ser afectada o las partes interesadas pueden ser restringidas.

Para mayor información sobre participación, agradeceremos ver Cerrando la Brecha: Información, Participación y Justicia en la Toma de Decisiones Ambientales (Instituto de Recursos Mundiales, 2002).

ANEXO 6 - Alcances sobre das donaciones a ONG's

A) DONACIONES QUE CONSTITUYEN UN CREDITO EN CONTRA DE LOS IMPUESTOS.

1.- Ley de Donaciones con fines educacionales Art. 3º de la ley Nº 19.247 de 1993.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de 15 de Septiembre de 1993.

a) Beneficiarios:

Según ella pueden rebajarse como crédito del impuesto a pagar, el 50% de las donaciones en dinero que se hagan a: i) Uno o más de los establecimientos educacionales administrados directamente por las Municipalidades o por sus Corporaciones. ii) Los establecimientos de educación media técnico profesional administrados de conformidad con el Decreto Ley Nº 3166 de 1980. iii) Las instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores de acuerdo al artículo 13 del Decreto Ley Nº 3166 de 1980. iv) Los establecimientos de educación pre-básica gratuitos, de propiedad de las Municipalidades, de la Junta Nacional de Jardines Infantiles o de Corporaciones o Fundaciones privadas, sin fines de lucro, con fines educacionales, y v) Los establecimientos de educación subvencionados de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley Nº 5 de 1992, del Ministerio de Educación, mantenidos por Corporaciones o Fundaciones sin fines de lucro.

b) Destino Donación:

Se debe contar con un proyecto educativo debidamente aprobado por el Intendente Regional y el beneficiario acreditar haber recibido la donación. El proyecto educativo deberá estar referido a la construcción, instalación, alhijamiento, reparación, puesta en marcha o mejoramiento de un establecimiento educacional; a la capacitación o perfeccionamiento de los profesores o a financiar gastos operacionales. Cuando se trata de proyectos que tengan por objeto financiar gastos operacionales, se deben cumplir ciertos requisitos adicionales para disponer de los fondos donados. En términos generales, en este caso se deben entregar los fondos en comisión de confianza a una institución financiera. Sin embargo, cuando se trata de proyectos de una duración mínima de cuatro años y ningún donante se compromete a financiar más del 10% del monto total comprometido, se puede disponer inmediatamente de los fondos.

c) Donantes:

Contribuyentes de primera categoría que deban declarar su renta efectiva sobre la base de contabilidad completa. Se excluyen las empresas del Estado.

d) Beneficio:

Las donaciones deben ser en dinero y el crédito tiene un tope máximo de 2% de la renta líquida imponible del impuesto de primera categoría o del equivalente a 14.000 unidades

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

tributarias mensuales (aproximadamente \$ 380.000.000), si dicho porcentaje fuere superior a este último límite. La parte de la donación que no dé origen al crédito puede ser deducida en su totalidad como **gasto** de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de la Renta.

Estas donaciones están liberadas del trámite de la insinuación y están exentas del impuesto que grava las herencias y donaciones.

2.- Ley de Donaciones con Fines Culturales. Art. 8º de la ley N° 18.985 de 1990 (Ley Valdés).

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de 28 de Junio de 1990 y ha sido modificada por la ley 19.227 publicada en el Diario Oficial de 10 de Julio de 1993 y por la ley 19.721, publicada en el Diario Oficial de 05 de mayo de 2001. Su reglamento se contiene en el D.S. de Educación N° 787 publicado en el Diario Oficial de 12 de Febrero de 1991.

a) Beneficiarios:

Según ella pueden rebajarse como crédito del impuesto a pagar, el 50% de las donaciones en dinero efectuadas a i) las Universidades e Institutos Profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado; ii) bibliotecas abiertas al público en general o a las entidades que las administran; iii) las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro y organizaciones comunitarias funcionales cuyo objeto sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte; iv) las bibliotecas de establecimientos educacionales que permanezcan abiertas al público de acuerdo con la normativa que exista al respecto y a la aprobación que otorgue el Secretario Regional Ministerial; v) los museos privados abiertos al público en general y que sean propiedad o estén administrados por entidades que no persigan fines de lucro; y vi) el Consejo de Monumentos Nacionales respecto de ciertos proyectos.

b) Destino Donación:

El destino de la donación debe estar contenido en un proyecto determinado debidamente aprobado por el Comité Calificador de Donaciones Privadas, organismo conformado por el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Confederación Nacional de la Producción y Comercio y un representante del Consejo de Rectores. El proyecto podrá referirse a la adquisición de bienes corporales destinados permanentemente al cumplimiento de las actividades del beneficiario o a gastos específicos con ocasión de actividades determinadas para el funcionamiento de la institución beneficiaria.

También puede aprobarse un proyecto en que se autorice la presentación de espectáculos y exposiciones, cuando la asistencia sea gratuita y abierta al público o cuando el ingreso sea pagado y se considere la presentación de a lo menos, igual número de veces del mismo espectáculo con un cobro por ingreso gratuito o rebajado.

A diferencia de la ley de donaciones con fines educacionales el Comité Calificador puede aprobar un proyecto sin que éste tenga el financiamiento y los donantes asegurados. Sin embargo, hay un plazo máximo de dos años para realizarlo.

c) Donantes:

Contribuyentes que declaren sus rentas efectivas según contabilidad completa y tributen de acuerdo con las normas del impuesto de primera categoría, así como también, aquellos que estén afectos al impuesto global complementario que declaren rentas efectivas según contabilidad completa.

d) Beneficio:

Las donaciones deben ser en dinero y el crédito no podrá exceder del 2% de la renta líquida imponible del año o del 2% de la renta líquida del impuesto global complementario o de 14.000 UTM. También se aceptan donaciones en especie. El valor de las especies será el valor de libro (para donantes que tributan en primera categoría) o el valor que determiné el Comité Calificador (donantes que tributan global complementario).

La parte de la donación que no está favorecida con el mecanismo anterior es aceptada como gasto necesario para producir la renta, es decir no se les aplica el art. 21 de la Ley de la Renta, por lo cual no se considerarán como gastos rechazados.

Estas donaciones están liberadas del trámite de la insinuación y están exentas del impuesto que grava las herencias y donaciones. La utilización del mecanismo establecido por esta ley es incompatible con la utilización del establecido por el art. 69 de la ley 18.681.

B) DONACIONES QUE SE PUEDEN REBAJAR COMO GASTO DE LA RENTA LIQUIDA IMPONIBLE DE PRIMERA CATEGORIA

Existen varios textos legales que permiten rebajar las sumas donadas como gasto de la renta líquida imponible de primera categoría. El principal es el siguiente.

1.- Artículo 47 del D.L. N° 3.063 sobre Rentas Municipales de 1989

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1989.

Con fecha 2 de Julio de 1986 fue publicado en el Diario Oficial el DFL N° 1 que reglamenta la ley y que rige desde el 1° de Enero de 1987.

a) Beneficiarios:

i) establecimientos educacionales, hogares estudiantiles, establecimientos que realicen prestaciones de salud y centros de atención de menores que en virtud de lo dispuesto en el DFL 1-3.063 de 13 de Junio de 1980 hayan sido traspasados a las Municipalidades, ya sea que estas últimas los mantengan en su poder o los hayan transferido a terceros. ii) Establecimientos privados de educación, reconocidos por el Estado, de enseñanza básica gratuita, enseñanza media científico humanista y técnico profesional siempre que estos establecimientos no cobren por impartir la instrucción referida una cantidad superior a 0.63 unidades tributarias mensuales por conceptos de derechos de escolaridad y otros que la ley autorice a cobrar a establecimientos escolares subvencionados, iii) establecimientos de educación regidos por el título XXXIII del libro I del Código Civil y a establecimientos de educación superior creados por ley o reconocidos por el Estado o al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. iv) instituciones sin fines de lucro cuyo objeto sea la

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

creación, investigación y difusión de las artes y las ciencias o realicen programas de acción social en beneficio exclusivo de los sectores de mayor necesidad, creadas por ley o regidas por el título XXXIII del Código Civil, y v) Centros privados de atención de menores y establecimientos de atención de ancianos, con personalidad jurídica, que presten atención enteramente gratuita.

b) Donantes:

Se aplica a los contribuyentes que de acuerdo con las normas generales establecidas en la Ley de la Renta, declaren sus rentas demostradas mediante balance general, pudiendo ser contribuyentes de primera o segunda categoría de esa Ley.

c) Destino Donación:

Las donaciones deben tener por finalidad solventar los gastos de los organismos mencionados o efectuar ampliaciones o mejoras de sus edificios e instalaciones.

Si se trata de instituciones sin fines de lucro cuyo objeto sea la creación, investigación o difusión de las artes, deberán acreditar mediante certificado emitido por el Ministerio de Educación que durante los dos años anteriores, han llevado a cabo programas estables y públicos para cumplir con su finalidad.

Si se trata de instituciones sin fines de lucro cuyo objeto sea la creación, investigación o difusión de las ciencias, deberán acreditar mediante certificado emitido por una Facultad perteneciente a una Universidad reconocida por el Estado, que durante los dos últimos años, han llevado a cabo programas estables y públicos para cumplir su finalidad y que éstos han sido divulgados.

Si se trata de instituciones sin fines de lucro, cuyo objeto sea la realización de programas de acción social en beneficio de los sectores de mayor necesidad, deberán acreditar mediante certificado emitido por el Alcalde de la Municipalidad de la comuna donde desarrollan su labor, que efectúan programas que benefician efectivamente a personas que habitan en condiciones de extrema pobreza.

d) Beneficio:

Las donaciones sólo pueden ser en dinero y serán consideradas como gasto de la renta bruta hasta un monto equivalente al del 10% de la renta líquida imponible. Si bien, en este caso, el límite a deducir es mayor que en el caso anterior, la franquicia supone la existencia de una renta líquida imponible, situación que no se da cuando el contribuyente se encuentra en situación de pérdida tributaria.

Están liberadas del trámite de la insinuación y están exentas de todo impuesto.

RESTRICCIONES A LAS DONACIONES

El pasado 06 de agosto de 2003 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.885, que norma el buen uso de las donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

Dicha ley contiene en su Título III ciertas restricciones que deben ser tomadas en consideración, especialmente en lo que se refiere a los acuerdos que se adoptan con empresas que efectúan donaciones y que dan derecho a beneficios tributarios.

- a) Se establece que el conjunto de las donaciones efectuadas por los contribuyentes del impuesto de primera categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, sea para los fines que señala cualquiera de las leyes anteriormente descritas o para cualquier beneficio que se establezca para otorgar beneficios tributarios a donaciones, tendrán como límite global absoluto el equivalente al 4,5% de la renta líquida imponible. Este límite se aplicará ya sea que el beneficio consista en un crédito contra el impuesto de primera categoría o bien en la posibilidad de deducir como gasto la donación. El límite no incluye las donaciones a partidos políticos o institutos de formación política.
- b) De acuerdo a las normas de la nueva ley, la empresa que recibe una donación no puede realizar ninguna contraprestación en favor de la empresa donante, sus empleados, directores ni parientes, tales como cursos de capacitación o asesorías técnicas.

ANEXO 7 - Síntesis del instructivo presidencial sobre participación ciudadana

El 30 de agosto de 1999, el entonces candidato presidencial Ricardo Lagos firmó un compromiso con diversas organizaciones de la sociedad civil para formular y ejecutar una política nacional y transversal de participación ciudadana, a fin de mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas mediante la participación ciudadana de la ciudadanía en el diseño y evaluación de las mismas. Una vez elegido, Ricardo Lagos creó durante el año 2000 una “mesa de gobierno sobre participación ciudadana” cuyo resultado fue la preparación de un instructivo presidencial.

Ese instructivo, que posee la naturaleza de una orden directa del Presidente a los Ministros, pero sin rango legal, en lo medular reconoce que la participación ciudadana es una dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos.

En dicho mandato, el Presidente Lagos admite que la participación requiere, por una parte, que el sector público tenga la apertura, genere la información y establezca espacios y mecanismos que recojan las necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía. Por otra parte, la participación necesita de una ciudadanía que se involucre en las cuestiones públicas, con organizaciones fuertes que representen toda su diversidad.

En el instructivo, el Presidente Lagos expresa que su gobierno ha decidido desarrollar fuertemente la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida nacional y que sus principios orientadores son los siguientes:

- Buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y en el deber de servicio del sector público.
- Transparencia en la gestión, a través de la mayor información y apertura a la ciudadanía.
- Igualdad de oportunidades, generando condiciones de acceso para los más vulnerables.
- Respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización.
- Priorización de los destinatarios finales de las políticas, programas y servicios, es decir, de los usuarios, consumidores, beneficiarios, etc.

Con dicho fin, Lagos ordena a los órganos de la Administración del Estado:

- a) Otorgar la mayor información posible acerca de sus políticas y programas públicos, de manera integral y accesible a todos.
- b) Incorporar la participación como variable de análisis en las evaluaciones de las políticas y programas públicos, en especial en la evaluación de los destinatarios de las mismas.
- c) Generar los mecanismos que garanticen la respuesta oportuna a las peticiones, reclamos y recursos que presenten o interpongan las personas.
- d) Desarrollar estrategias de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil de su sector, concordadas con éstas.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

- e) Incorporar, en la Red de Capacitación del Sector Público, contenidos de formación en materia de participación en Políticas Públicas y de Relaciones Gubernamentales con la Sociedad Civil.
- f) Incorporar iniciativas participativas en los compromisos que cada organismo asuma en virtud del Programa de Mejoramiento de la gestión pública.
- g) Establecer instancias internas de información y diálogo respecto de las políticas y programas a su cargo, con el fin de generar compromiso institucional de sus funcionarios.
- h) Proponer, cuando corresponda, las modificaciones normativas y legislativas para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en sus Políticas, Planes y Programas.

En dicho mandato, Lagos ordena a los Gobiernos Regionales elaborar un Plan Regional de Participación Ciudadana, que se incorpore a la Estrategia de Desarrollo Regional. Asimismo, indica a los Ministerios y Gobiernos Regionales el mandato de realizar, entre diciembre y enero de cada año, reuniones con las organizaciones de la sociedad civil de su sector, a objeto de presentar una cuenta pública de su gestión anual y dialogar acerca de las prioridades para el período siguiente.

Finalmente, Lagos indicó que la aplicación del instructivo se realizará en forma paulatina, de acuerdo a la situación particular de cada sector e institución. En todo caso, al 1° de enero del 2003, deberá estar en plena aplicación.

Para facilitar su cumplimiento, se le da la orden al Ministerio Secretaría General de Gobierno para dar seguimiento a su aplicación y evaluar su cumplimiento, así como también para apoyar metodológicamente y con capacitación a las distintas instituciones públicas que deberán ponerlo en práctica. La persona encargada sobre el tema deberá estar vinculada directamente al Ministro, Intendente o Jefe de Servicio que representa, según corresponda, y tener autoridad para tomar decisiones oportunas.

Implementación del Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana

A la fecha se ha formado la red de encargados de participación de cada Ministerio y éstos, por su parte, han conformado equipo que deben hacer de contraparte en el tema en los respectivos servicios y las reparticiones regionales⁷⁴.

Por otra parte, el Ministerio Secretaría General de Gobierno, organismo a cargo de la implementación del instructivo, está licitando el monitoreo y seguimiento del Instructivo; los sistemas virtuales e integrados de información de políticas públicas; la asistencia técnica a 20 políticas públicas temáticas y el Observatorio Social, que consiste en un instrumento de fiscalización ciudadana para el año 2002⁷⁵.

⁷⁴ Según lo expresado al Boletín “Acuerdos” de Noviembre 2001, editado por la Casa de la Paz, por Francisco Vera, Jefe del Programa de Monitoreo y Seguimiento de Participación Ciudadana en Políticas Públicas, radicado en el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

⁷⁵ ⁷⁵ Ibidem.

ANEXO 8 - Antecedentes sobre Fortalecimiento de Capacidades

Adaptado del Marco de Trabajo sobre Evaluación de Acceso Público a las Tomas de Decisiones Ambientales (Corporación Participa, Environmental Management and Law Association, Thailand Environmental Institute y el Instituto de Recursos Mundiales, 2001)

Un sistema nacional para la participación ciudadana es importante, sólo si el público en general está capacitado para hacer uso de éste. Un público que está consciente de sus derechos y tiene conocimientos acerca de los temas ambientales, puede utilizar eficazmente la información para contribuir a la toma de decisiones. En consecuencia, un sistema nacional de participación ciudadana debe asegurar que el público esté en capacidad de involucrarse en el proceso de toma de decisiones.

En la arena internacional, los gobiernos han reconocido la necesidad de invertir en el fortalecimiento de capacidades de la población, para participar en asuntos concernientes a la toma de decisiones sobre medio ambiente y el desarrollo sostenible. Los convenios y declaraciones internacionales (tales como la Declaración de Río, la Agenda 21 o la Convención sobre Diversidad Biológica), contienen disposiciones relativas al fortalecimiento de capacidades. Más aún, instrumentos y estrategias regionales (tales como la Convención Aarhus y la Estrategia Interamericana para Promover la Participación Ciudadana), también contienen un capítulo especial concerniente a la necesidad de incentivar la capacidad del público para involucrarse en la toma de decisiones ambientales informadas.

No existe un acuerdo universal sobre la definición de “capacidad” o “fortalecimiento de capacidades”. Para nuestros propósitos, proponemos centrarnos en:

1. Los esfuerzos y niveles de inversión por parte de los gobiernos para apoyar el ejercicio de los derechos de acceso por parte de la población.
2. La capacidad de los actores dentro del sector independiente, para apoyar el ejercicio de los derechos de acceso a los ciudadanos y las condiciones bajo las cuales ellos operan.
3. Las fuentes de información que sirven de soporte a la comprensión general de los asuntos ambientales entre el público.
4. Los esfuerzos e inversiones gubernamentales para apoyar la práctica de los derechos de acceso por parte del público.

Es esencial que los miembros de la población y el personal gubernamental, comprendan los procesos que rigen el ejercicio del acceso público a la toma de decisiones ambientales. Para participar, la población debe comprender la estructura y la operación de la burocracia que administra el proceso. Por ejemplo, la población debe estar conciente del sistema de oficinas administrativas que tratan de los asuntos ambientales; debe conocer a las personas que están a cargo de dichas oficinas; debe estar familiarizado con los mandatos y responsabilidades del personal ejecutivo principal dentro de las oficinas; y debe comprender los procedimientos para obtener información en orden a explotar el sistema en su totalidad. Debido que a menudo el personal gubernamental no comprende o acepta el valor de la participación pública, ellos pueden actuar para restringir la práctica

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

de la participación y para crear obstáculos para los miembros de la población que desean ejercitar sus derechos de acceso. Un personal administrativo bien informado y activo, es crucial para asegurar la integridad del sistema de acceso ciudadano a los procesos de toma de decisiones ambientales y para el fortalecimiento de capacidades por parte del público para ejercitar sus derechos de acceso.

Las prácticas de participación también dependen de si la información, participación y justicia son permisibles. El gobierno puede apoyar activamente el incremento de las capacidades, por medio de asegurar que los honorarios provenientes de la información sobre productos y servicios así como también de procesos administrativos y legales, sean abordables y accesibles al público en general.

Las condiciones y capacidades de un sector independiente para apoyar la práctica de acceso de las ONGs ambientales, de otros grupos de intereses públicos sin fines de lucro y expertos ambientales, que ofrecen sus servicios al público *pro bono*, actúan como un catalizador para la participación del público en la toma de decisiones ambientales. Ellas desarrollan una variedad de funciones que incluyen:

1. recopilar e interpretar la información ambiental;
2. movilizar al público para que participe;
3. llamar la atención del público hacia los problemas ambientales y sus posibles soluciones;
4. elevar la conciencia pública relacionada con los asuntos ambientales y el impacto de la actividad humana sobre el medio ambiente; y,
5. proporcionar experiencia y recursos en representación de grupos e individuos que han sufrido serios problemas ambientales o cuyos derechos de acceso han sido violados.

Un ambiente favorable para las actividades de las ONGs, así como también la presencia de expertos independientes que están dispuestos y capacitados para ofrecer su asistencia a individuos y grupos, son condiciones indispensables para un sistema de participación ciudadana eficaz.

Fuentes de comprensión general de los problemas ambientales por parte del público. La educación formal, los medios de comunicación, Internet, entre otros, son importantes mecanismos para la difusión al público de la información relacionada con el medio ambiente, las causas de los problemas ambientales y los diferentes puntos de vista sobre posibles soluciones a éstos. Proponemos medir el tratamiento de los asuntos ambientales en la educación y en los medios de comunicación.

Al orientar nuestra evaluación sobre estas definiciones, nosotros proponemos que ellas sean un estándar mínimo para el “fortalecimiento de capacidades” por parte de las autoridades públicas.