

RECENSIONES

Monitoreo participativo y nuevos mecanismos de cumplimiento ambiental

Jorge Ossandón Rosales 

Universidad de Chile

SOBRE EL LIBRO

Anna Berti Suman, *Civic Monitoring for Environmental Law Enforcement* (Edward Elgar Publishing, 2024). DOI: 10.4337/9781035328703.

Civic Monitoring for Environmental Law Enforcement es una lectura muy recomendada para la comunidad jurídica encargada de poner en funcionamiento el derecho ambiental chileno, incluyendo a jueces, académicos y defensores de comunidades y titulares, así como para aquellos que diseñan las nuevas regulaciones en materias de participación ciudadana y monitoreo ambiental, pero también para profesionales de las ciencias sociales y las humanidades dada la metodología utilizada.

La autora es profesora e investigadora de Derecho de la Innovación Sostenible (*Sustainable Innovation Law*), parte de las subdisciplinas que no se han desarrollado aún a nivel nacional, en la Facultad de Derecho de la *Libera Università Internazionale degli Studi Sociali* en Roma, en el Laboratorio de Gobernanza de las ciudades como bienes comunes (*Laboratory for the Governance of the City as a Commons*). Anteriormente, fue investigadora en el proyecto *Sensing for Justice*, y se dedicó a generar evidencia en casos de litigación ambiental y mediación verde y a la generación de mejores prácticas a nivel de participación ciudadana en el marco europeo de la Convención de Aarhus. La autora obtuvo su PhD en el *Tilburg Institute for Law, Technology and Society* en 2020 y posee experiencia de litigación en Países Bajos, Ecuador y Chile.

El sugerente título del libro se refiere a cómo el monitoreo ambiental de los ciudadanos puede ayudar a aplicar efectivamente la normativa ambiental, que posee importantes brechas en su cumplimiento efectivo, según la autora. El volumen se compone de cinco capítulos donde analiza pormenorizadamente diferentes conceptos que sustentan la idea general de que todo ciudadano tiene el derecho de monitorear el medioambiente y generar evidencia para ser incorporada en casos concretos, así como para poder aportarla en situaciones de brechas de información de la Administración. Además, aborda la idea de que «el ciudadano» puede ser parte de diferentes análisis, como el científico o el legal, que generalmente se encuentran, practican y generan en espacios cerrados y no sujetos a cuestionamiento.

En el primer capítulo se incorpora un contexto general del proyecto *Sensing for Justice* («SensJus»), relativo a cómo las personas usan las diferentes variantes tecnológicas de hoy en día para generar evidencia medioambiental y luego usan los datos generados en sus reclamaciones por justicia ambiental en los foros que cada sistema nacional les otorga. El fenómeno del monitoreo ambiental tiene solo algunas décadas y se ha posicionado como una potente herramienta, tanto a nivel ciudadano como para suplir la falta de personal y recursos de los diferentes servicios públicos, que no dan abasto para cubrir las necesidades de la población en la materia, así como para contrastar y suplir informaciones que, en ciertos casos, solo son generadas por el Estado o los titulares. El proyecto SensJus ha podido demostrar incluso que el monitoreo ciudadano tiene importantes efectos en el desarrollo de la mediación verde.

Explica que la expresión más notoria del monitoreo ciudadano se dio en la decisión judicial del caso Formosa, en 2019, en Texas (*Formosa ruling / San Antonio Bay Estuarine Waterkeeper et al. v. Formosa Plastics Corporation et al.*) por incumplimientos acreditados por parte del titular basado en la evidencia recolectada por la ciudadanía. Dichos incumplimientos no hubieran sido probados en corte sin esos antecedentes, dado que el titular nunca acompañó información de seguimiento ambiental al órgano administrativo. A juicio de la autora, ese caso es el punto inicial y ejemplifica cómo se ha ido configurando un verdadero derecho ciudadano a entregar información ambiental para acreditar negligencias por parte del resto de los actores en un caso ante las cortes.

El texto describe además la metodología utilizada por el proyecto SensJus, que es algo diferente a la metodología habitual utilizada en el ámbito jurídico. Un objeto de estudio, señala, puede ser analizado con una perspectiva meramente extractiva de conocimiento. Sin embargo, otro enfoque es estudiar un objeto con una perspectiva colaborativa, es decir, que no solo se extraiga información del objeto, sino que se genere una relación bilateral de dar y entregar recíprocos. Aplicado a la información ambiental, ello implica que no solo se extraiga información de las personas y los ciudadanos, sino que se puedan devolver de alguna forma los re-

sultados de la investigación y que ellos puedan aprovechar parte de los beneficios generados con el nuevo conocimiento. La base para conducir la investigación del libro se encuentra en la revisión de literatura jurídica y casos (*Literature review and Case law*). Varios conceptos que nos son familiares en nuestro sistema de litigación chileno son utilizados, tales como cumplimiento ambiental, litigación ambiental y mediación verde, pero dos nuevos conceptos merecen ser mencionados:

- Monitoreo ambiental ciudadano (*civic environmental monitoring*): corresponde al uso por gente común de dispositivos de monitoreo (como sensores) o el uso de sus propios sentidos (olfato o audición) para identificar problemas ambientales.
- Centinelas cívicos (*civic sentinels*): personas que de manera espontánea realizan monitoreo ambiental sin tener ningún deber u obligación al respecto; personas vigilantes que intervienen en problemas ambientales.

En el segundo capítulo se profundiza en la idea de cómo las cortes pueden ser un espacio seguro para el desarrollo del monitoreo ambiental ciudadano, en la medida en que permite una coproducción de prueba entre las partes en un juicio. Merece mención la sección donde se teoriza, con mucha bibliografía de respaldo, sobre el potencial efecto negativo de alejar al ciudadano de la litigación, producto de la aproximación tecnocrática de los juicios ambientales y sobre cambio climático, perpetuando una sensación de injusticia, desigualdad y marginalidad al tratar sus conocimientos propios y locales como inferiores, quedando invisibilizados en el foro.

La investigación profundiza sobre sus aportes epistemológicos, como la intersección entre ciencia y derecho, así como la autoridad de la ciencia. El capítulo entrega los insumos de casos utilizados para el análisis, lo que les entrega una utilidad práctica a los lectores interesados en leer las sentencias de primera fuente de varios países, incluyendo Chile.

La aproximación antropológica, a través del uso de técnicas etnográficas, para acercarse a dos casos legales, el ya mencionado caso Formosa (Texas, Estados Unidos) y el caso Analyze Basilicata (Italia), es muy útil a la hora de evaluar el uso de centinelas/guardianes ambientales y su producción de prueba. Así, sobre la prueba proveniente de la comunidad en el caso Formosa, el libro se permitió ciertas conclusiones:

- Respecto a la naturaleza de la evidencia: conformada por recolección de pequeñas piezas de plásticos, el juez estuvo más abierto a la recepción de prueba proveniente de la ciudadanía cuando la prueba rendida puede ser examinada y analizada sin la ayuda de la percepción ciudadana (cuando no se requería la percepción del olfato u otros sentidos, por ejemplo).

- Respecto a la cantidad y cobertura temporal de la evidencia recolectada: la recolección de piezas plásticas por al menos tres años casi diariamente y fotografías y videos que documentaban dicha recolección, tendían a generar mayor credibilidad ante las cortes.
- Respecto a la evidencia complementaria: cuando la evidencia ciudadana ofrecida era respaldada por una opinión experta o un servicio público, se tendía a generar mayor credibilidad ante las cortes que cuando no existía dicha evidencia complementaria.
- Un discurso basado en la afectación de derechos, así como un discurso basado en las reglas del procedimiento, puede ser más efectivo que solo ofrecer la prueba y dejar que ella hable por sí misma o que solo quede a consideración del juez.

En el tercer capítulo, la autora explora el monitoreo ciudadano bajo el prisma de la Convención de Aarhus¹ a nivel europeo y si su esquema regulatorio es suficiente para adoptar este cambio en la forma de observar y vivir la litigación en asuntos ambientales. Además, examina cómo el nuevo derecho, consistente en el derecho a entregar información ambiental, puede ser configurado en los Estados Miembros a partir de esta Convención, y cómo puede ser legitimado y derivado desde los derechos ya consagrados a un medioambiente adecuado y el derecho de acceso a la información ambiental.

Se explica cómo, en las discusiones sobre modificaciones o adendas a la Convención, se ha discutido la incorporación como fuente válida de información de la evidencia generada por la ciudadanía y la idea de la ciencia ciudadana (*civil science*), abandonando la idea de que el ciudadano es solo un sujeto pasivo que recibe información ambiental (*traditional and unidirectional data flows*), sino complementando este derecho con un rol activo de poder generar información para casos concretos, con el deber y obligación complementaria de tener que ser considerada por el órgano (juez u órganos administrativos) encargado de tomar la decisión. Este derecho estaría implícito en el artículo 5.1.a de la Convención, por el cual se obliga a los servicios públicos a «poseer y actualizar información medioambiental pertinente para sus funciones», lo cual incluiría la obligación de aceptar información generada mediante monitoreo ciudadano, cuando el Estado no tiene toda la información relevante para decidir (*data gaps*). Sin embargo, esta interpretación no es suficiente.

1. Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente, firmado el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa de Aarhus y que entró en vigor el 30 de octubre de 2001.

Es por lo anterior que el libro expresa la evolución ideal que se esperaría del derecho y las posibles recetas en los cambios regulatorios que lo harían una realidad, incluso proponiendo una redacción en tanto «derecho a contribuir o aportar con información ambiental cuando las instituciones tienen dificultades para cumplir con sus deberes».² Aun así, se identifican barreras sustanciales para llegar a ver plasmado este derecho, para lo cual se hace un recuento de la evolución normativa a nivel europeo de la dimensión ambiental y su regulación desde 1991.

El valor del texto en este punto radica en la serie de personas involucradas en casos ambientales, en grupos de discusión, que poseyeron la calidad de monitores ambientales y que manifestaron sus puntos de vista sobre la necesidad o no de adaptar los esquemas legales. En especial, se menciona la urgencia de modificar dichos esquemas con el fin de que las personas en terreno posean algún tipo de protección legal en contextos de alta conflictividad, así como la regulación del financiamiento público de equipos de monitoreo cedidos a la ciudadanía (en el caso sobre calidad del aire) y el resguardo legal de la independencia del poder político en este tipo de cesiones. En este punto, ya sea como ventaja o desventaja del texto, no se otorga una recomendación o una forma de implementar el nuevo derecho de entregar información, ni se especifica cómo debería ser ejercido. Como parte de la metodología, la respuesta a estas preguntas se deja a los actores que interpretan las reglas de la convención o los encargados de su modificación.

El capítulo 3 termina de manera extraña para un lector acostumbrado a que el mismo texto, una vez descrito el problema y analizados los antecedentes, entregue una receta y un modo de hacer para impulsar la reforma legal del texto cuestionado, en el caso la Convención de Aarhus y el derecho de entregar información ambiental.

Lo anterior es muy consciente, puesto que en el capítulo 4 se explica justamente el enfoque de investigación-creación que ha seguido el proyecto SensJus, entendido como una categoría emergente dentro de las ciencias sociales y las humanidades, que permite un proceso creativo como parte integral del estudio y el desarrollo de la ciencia, sin necesariamente entregar conclusiones o recetas de modificación normativa. Desde la producción científica rígida y jerárquica, se busca la legitimación de la ciencia desde otras perspectivas, no solo en el momento de divulgarla, sino también al momento de la recolección de los datos.

Finalmente, en el quinto capítulo la autora se refiere al futuro del monitoreo ambiental ciudadano, así como enlista las conclusiones del estudio, dentro de las cuales rescatamos las siguientes:

2. Traducción del autor, en el original «a right to contribute environmental information when institutions struggle to fulfil their duties».

- El monitoreo ambiental ciudadano es una herramienta útil para fortalecer el cumplimiento ambiental cuando existen vacíos o inconsistencias en la información entregada por el Estado o los titulares.
- Las cortes tomarán más en cuenta la evidencia generada por la ciudadanía mientras más precisa sea la técnica de la muestra.
- Si bien en Europa no existen casos donde la prueba generada por estas vías haya llegado al éxito, es posible esperar su utilización en casos relacionados con el clima; su uso se hará cada vez más frecuente.
- El derecho a generar evidencia a partir del monitoreo ciudadano podría ser un nuevo pilar sobre el cual se asienten los derechos consagrados sobre información del Convenio de Aarhus.

Los casos, la metodología y el desarrollo de un nuevo derecho relacionado con la información ambiental presentado en el texto es sin duda una lectura de interés en el contexto latinoamericano, dada las similitudes con el Convenio de Escazú.

Sobre el autor

JORGE OSSANDÓN ROSALES es abogado de la Universidad de Chile. Magíster en Derecho de la Universidad de Chile. Magíster in International and European Energy Law, por la Technische Universität Berlin. Además, cuenta con una especialización en European Constitutional Law, Humboldt-Universität zu Berlin. Profesor Instructor, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Su correo electrónico es jorgeossandon@derecho.uchile.cl.  0000-0002-7265-3970.