



REASENTAMIENTOS POR CAUSAS AMBIENTALES:

Un análisis de procedencia sobre el caso Quintero y Puchuncaví, a la luz de los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DIEGO LILLO GOFFRERI

Tesina para optar al grado de Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad Diego Portales

Profesora guía: Judith Schönsteiner

FACULTAD DE DERECHO

Santiago, Chile

2020

AGRADECIMIENTOS

A Victoria, por darle sentido a todas las tareas, todas la luchas y todas las risas.

RESUMEN

En el contexto de las sucesivas crisis de contaminación e intoxicaciones en la zona de Quintero y Puchuncaví, de la quinta Región de Chile, el presente trabajo estudia el reasentamiento de grupos humanos como una alternativa de protección de Derechos Humanos respecto de vulneraciones producidas como consecuencia de la contaminación ambiental en lugares considerados como “zonas de sacrificio”. Para ello se analizan los estándares internacionales de Derechos Humanos en materia de desalojos forzados, así como medida innominada de protección de derechos, desde las reglas generales de idoneidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad. La investigación presenta a los desalojos como medidas altamente restrictivas de derechos, por lo que la procedencia de su aplicación decae frente a otras que resultan menos gravosas para dar respuesta a la situación.

TABLA DE CONTENIDOS

| | | |
|------|--|----|
| I. | INTRODUCCIÓN | 1 |
| II. | EL CASO DE QUINTERO y PUCHUNCAVÍ..... | 4 |
| III. | DERECHOS VULNERADOS | 12 |
| | 1. Aspectos transversales..... | 13 |
| | 2. Derecho a un ambiente sano..... | 22 |
| | 3. Derecho al más alto nivel de salud..... | 24 |
| | 4. Vivienda | 27 |
| | 5. Educación | 28 |
| IV. | EL REASENTAMIENTO DE PERSONAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS | 29 |
| | 1. Desde la regulación de los desalojos forzosos..... | 30 |
| | 2. Como medida innominada para proteger a las personas de daños mayores | 40 |
| V. | REASENTAMIENTO DE LA COMUNIDAD DE QUINTERO Y PUCHUNCAVÍ..... | 47 |
| | 1. Medidas alternativas, legalidad e idoneidad | 49 |
| | 2. Derechos en juego..... | 51 |
| | 3. ¿Es una medida necesaria? | 54 |
| | 4. ¿Es una medida proporcional? | 59 |
| VI. | CONCLUSIONES | 59 |

I. INTRODUCCIÓN

Durante los meses de agosto a diciembre de 2018, las comunas de Quintero y Puchuncaví, de la Región de Valparaíso, fueron objeto de graves episodios de contaminación proveniente del Complejo Industrial Ventanas¹, conformado por 11 industrias altamente contaminantes, de rubros tan diversos desde la generación eléctrica al almacenamiento y transporte de hidrocarburos².

La crisis referida significó numerosos casos de intoxicación de la población, con episodios documentados de paralización parcial de funciones motoras de pacientes, siendo algunos de los grupos más afectados los niños, niñas y adolescentes y las mujeres³.

Sin embargo, pese a la notoriedad de los casos recientes, la zona de Quintero y Puchuncaví ha sido foco de contaminación sistemática desde los comienzos de la instalación del Complejo Industrial Ventanas, lo que ha implicado la implementación de distintos instrumentos normativos y de política pública desde la década de los noventa, los que no han sido eficaces para abordar el problema⁴.

En efecto, debido a la constante contaminación, la zona (junto con otras localidades de alta concentración de actividad industrial) ha sido catalogada como “Zona de Sacrificio” por parte del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) desde su informe de 2014 en adelante. A modo de breve marco referencial –y debido a la importancia descriptiva que el concepto tiene para este estudio–, creemos necesario abordar el origen y alcance del concepto.

El INDH si bien no ofrece una conceptualización de “zonas de sacrificio”, sí reconoce algunas de sus características. Indica que se trata de lugares con presencia de niveles de contaminación del aire, suelo y agua que resultan vulneratorios para los derechos humanos (salud, vivienda, vida privada, propiedad, medio ambiente sano); donde se

¹ COLEGIO MÉDICO (2018), pp. 2-3.

² Comisión Especial Investigadora (2018), pp. 9-14.

³ SEREMI de Salud (2018).

⁴ Ministerio de Medio Ambiente (2017), pp 45-48.

observa una actitud omisiva del Estado que permite el aumento de la concentración y proliferación de industrias contaminantes⁵. La institución estima que la importancia del concepto radica en que “permite dar cuenta de una situación ya constatada por el INDH: la concentración de los costos ambientales y su distribución desigual. Es una ‘situación de injusticia ambiental evidente, por cuanto los beneficios que genera [una industria] se reparten difusamente entre la sociedad toda, mientras que los costos ambientales son soportados por personas en situación de vulneración social y económica’ (INDH, 2011, pág.170)”⁶.

El concepto de “Zonas de sacrificio”, ha sido acuñado por la literatura socio-jurídica de los Estados Unidos principalmente. BULLARD en su trabajo “Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality” hace un estudio de casos que explica las Zonas de Sacrificio como un problema de Justicia Ambiental y expone cómo las cargas ambientales inequitativas se han concentrado en sectores marginados de la sociedad por estatus socioeconómico y raza, fundamentalmente⁷.

El autor dedica el capítulo quinto de su obra a describir el fenómeno, en particular en los estados del sur de los Estados Unidos, como una consecuencia de una tradición de explotación tanto de la tierra como de las personas, heredada de la economía basada en agricultura de plantaciones y de la esclavitud y, en la misma línea, a una política pública ambiental de favorecer el emprendimiento privado a través de la venta de suelo productivo a precios muy exigüos y una política pública ambiental de, en sus palabras, “mirar para el lado” los efectos nocivos de la anterior⁸.

KLEIN, por su parte, va más allá para explicar el fenómeno como un subproducto inherente al modelo extractivista⁹. La autora expone, primero, que tradicionalmente todas las zonas de sacrificio tienen patrones comunes como pobreza y falta de representación política, los que usualmente están asociados a una combinación de factores de discriminación como raza, lenguaje y clase¹⁰. Señala también que el problema se ha

⁵ INDH (2014), pp. 253-254.

⁶ Ibid, p. 254.

⁷ BULLARD (2000), pp. 21-29.

⁸ Ibid., pp. 97-98.

⁹ KLEIN (2014), pp. 310-312.

¹⁰ Ibid., p. 268.

intensificado en las últimas décadas por la explosión del sector energético, dado a que los sectores industriales (habla en específico de la industria del carbón) se han ampliado de tal manera que han alcanzado sectores que se consideraban fuera de riesgo¹¹.

Como hemos desarrollado hasta acá, puede decirse que la “zona de sacrificio” es una manifestación de falta de “justicia ambiental”¹², ya que en éstas se puede verificar una deficiente repartición de cargas ambientales desde un punto de vista distributivo y participativo. Esto nos permite aseverar que una zona de sacrificio tiene la particularidad de incluir la concentración de industrias y de las cargas ambientales de la misma y la subsecuente vulneración de derechos que hemos enunciado, y que esa concentración, suele presentarse de forma no solícita e inconsulta y es meramente tolerada por el resto de la comunidad como una consecuencia necesaria del modelo o del sistema de vida que lleva.

Lo anterior resulta importante para el análisis desarrollado en este trabajo, pues la existencia de este tipo de zonas –al menos en el caso chileno– no obedece a una política o una decisión positiva del Estado, sino todo lo contrario: a su tolerancia y a la falta de regulación adecuada en materia territorial y ambiental, fundamentalmente¹³. De ahí que los mecanismos utilizados por el Estado para hacer frente al fenómeno hayan sido fundamentalmente reactivos y con escaso efecto para las variaciones presentes y futuras del mismo, debido a lo cual han sido ineficaces para solucionar los problemas ambientales y, sobre todo, para reforzar la protección de los derechos vulnerados.

Ello parece calzar con el panorama del caso Quintero y Puchuncaví, en tanto a raíz de la crisis de 2018 las comunidades locales hicieron notar públicamente una sensación de desprotección y abandono del Estado y las empresas presentes en la zona¹⁴, lo que en

¹¹ *Ibíd.*

¹² “ningún grupo de personas deba asumir de manera desproporcionada las consecuencias ambientales negativas del desarrollo de un determinado proyecto o actividad”, INFANTE (2016), p. 147.

¹³ BULLARD (2000), habla de regulación inefectiva de tóxicos industriales y políticas públicas de uso de suelo que favorecen a quienes tienen influencia política y económica (p. 8); falta de preocupación e inacción del Estado (p. 16), falta de respuesta del Estado (p. 57), y pobreza, necesidad de trabajos, falta de poder y organización entre los residentes de la comunidad y valor del suelo frente a la instalación de industrias (p. 84), como factores que explican las zonas de sacrificio.

¹⁴ “Lo descrito, deriva en una sensación generalizada en la población de desconfianza en las instituciones del Estado, en las autoridades comunales, regionales y nacionales, en las decisiones que dichas autoridades toman y que repercuten de manera directa en sus vidas y las de sus familiares. Los habitantes sostienen abiertamente que el

el contexto de la crisis más reciente ha significado una revitalización de una de las demandas más reiteradas por las organizaciones locales: el reasentamiento, como medida protectora de los derechos vulnerados¹⁵. De este modo, cabe preguntarse – y esto es el objetivo de este trabajo – si ésta es una medida necesaria o posible para abordar el problema de las zonas de sacrificio, desde los estándares del Derecho internacional de los derechos humanos.

Frente a la pregunta, la hipótesis de este trabajo tiene un carácter doble: En primer lugar, que desde el de la regulación de los desalojos forzosos, el reasentamiento de la comunidad de Quintero y Puchuncaví no es una medida necesaria, pues no se cumple con el requisito de inevitabilidad del desalojo. En segundo, que como medida general de restricción y/o protección de derechos humanos, el reasentamiento es una medida posible si es que respeta los criterios de legitimidad del objetivo, idoneidad y proporcionalidad. Sin embargo, no prevalece en el test de necesidad por existir alternativas menos restrictivas para conseguir el objetivo.

Para hacer el argumento, el presente trabajo busca describir el problema de la contaminación en Quintero y Puchuncaví desde la afectación al derecho humano a la salud, al medio ambiente y otros derechos con los que los anteriores tienen interacciones reconocidas, tales como vivienda, educación y derecho a la información. Luego, se abordará la problemática de los reasentamientos desde los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos respecto a los desalojos forzosos, por una parte; y como medida general de injerencia sobre derechos, desde su idoneidad, proporcionalidad y necesidad, por otra. El estudio concluirá respondiendo si una medida como el reasentamiento es posible, necesaria para el caso Quintero y Puchuncaví, o si, al contrario, debiese adoptarse otro tipo de medidas para proteger a las personas y sus derechos.

II. EL CASO DE QUINTERO y PUCHUNCAVÍ

Estado de Chile ha privilegiado la inversión, la industria, la producción empresarial y sus ganancias, y nos sus derechos.”, INDH (2018), p. 20.

¹⁵ Algunas opiniones al respecto pueden verse en SOTO y VARGAS (2018).

1. Breve reseña histórica

El Ministerio de Medio Ambiente, expone las referencias bibliográficas que describen la población de la zona de Quintero y Puchuncaví, evidenciando que se registran asentamientos humanos al menos desde 1822 en el caso de Quintero¹⁶. En Puchuncaví la evidencia se remonta aún más, ya que, según Vicuña Mackenna era un asentamiento incaico correspondiente a uno de los terminales del Camino del Inca¹⁷. Este asentamiento habría sido declarado oficialmente como Villa en 1875 y cabecera de provincia en diversas ocasiones desde 1833¹⁸.

Explica, además, la formación del complejo industrial de Ventanas por la implementación de una política de Industrialización por Sustitución de Importaciones en respuesta a la crisis económica de los años '30¹⁹. Señala que ya en la década de los '80 se hizo necesario estudiar la contaminación en agua y suelo y la salud de los trabajadores de la refinería y fundición²⁰.

Los movimientos locales coinciden en las fechas, pero agregan que la industrialización de la zona significó un cambio en la vocación económica de la misma, trasladándose de la actividad agrícola y pesquera artesanal al sector industrial y de bienes y servicios, todos relacionados con la existencia del complejo²¹.

MALMAN *et. al.* explica que la instalación del complejo industrial se produce como consecuencia de la declinación de la actividad agrícola en el lugar, que provocó un clima económico propicio dada las expectativas de empleo y crecimiento económico en la comunidad local²². Así, las primeras industrias en instalarse en la zona fueron la planta termoeléctrica de Chilectra que empieza a funcionar el año 1958 (actualmente AES Gener)²³ y la fundición y refinería de ENAMI (actualmente CODELCO) inaugurada en 1964²⁴. Según relata ROJAS, a esa fecha el sector de Quintero y Puchuncaví ya existía

¹⁶ MMA (2017), p. 44.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*, p. 45.

²⁰ *Ibíd.*, p. 46.

²¹ Movimiento Comunidades Por el Derecho a la Vida Puchuncaví *et. al.* (2013), p. 4.

²² MALMAN *et. al.* (1995), p. 57.

²³ MMA (2017), p. 45.

²⁴ *Ibíd.*

una naciente vocación del territorio como balneario, pese a lo que se reguló el uso del suelo para dar pie a la formación del parque industrial Ventanas a través del Plano Regulador Intercomunal de Valparaíso (PRIVA, Decreto N° 30) en 1965²⁵.

El PRIVA fijó dos áreas para el desarrollo industrial, la primera de ellas (Zona E-9) ubicada en una faja de 226 hectáreas en la costa de la Bahía de Quintero, donde se permitía la instalación de industrias peligrosas²⁶. La otra (Zona E-10) es un área de 373 hectáreas al costado oriente de la ruta F-30 (que une Quintero con Puchuncaví) dedicada a la instalación de industrias molestas²⁷.

Bajo ésta y las sucesivas regulaciones territoriales²⁸ se instalaron una diversidad de industrias, partiendo por Termoeléctrica Ventanas I y Puerto Ventanas (1966), Termoeléctrica Ventanas II (1971), Oxiquim (1981), Cordex (1998)²⁹, la bodega de concentrado de cobre de la ex Compañía Minera Disputada de Las Condes, hoy Angloamerican (2002)³⁰; Termoeléctrica Nueva Ventanas (2006), Termoeléctrica Campiche, Copec (2008) y GNL Quintero (2009), entre las más importantes.³¹

Existe evidencia formal de la contaminación al menos desde inicios de 1990, década en la cual se dictaron la Norma de Emisión de establecimientos emisores de anhídrido sulfuroso, material particulado y arsénico (DS 185/1992) y el Plan de Prevención y Descontaminación del Complejo Industrial Las Ventanas (DS 252/1993). Pero incluso antes de eso los efectos socioambientales del Complejo Industrial ya podían verificarse

²⁵ ROJAS (2015), p. 79 – 80.

²⁶ Según el propio Decreto N° 30 de 1965 en su artículo 25, letra a) inciso primero: PELIGROSAS son aquellas que por la índole eminentemente peligrosa de sus instalaciones, materias primas que en ellas se emplea, productos intermedios o productos finales, pueden causar daños a las propiedades o salud pública, en una área que excede considerablemente los límites de su propio predio.”

²⁷ *Vid. Supra*. El mismo artículo en su letra b) define industrias molestas como: aquellas que pueden causar molestias a los residentes de las propiedades colindantes, producir excesivos ruidos o vibraciones, desprender humos o polvo, provocar excesivas concentraciones de tránsito o estacionamiento en las vías de uso público, causando con ello molestias que se prolonguen a cualquier período del día o de la noche.

²⁸ Según HERVÉ *et. al.* (2012): “Con posterioridad a su aprobación, el Plan sufrió cuatro modificaciones –aprobadas por el Consejo Regional de Valparaíso– con efectos sobre la zona de Puchuncaví y Quintero, todas ellas destinadas a la ampliación de la superficie disponible para la instalación de industrias peligrosas, tanto por la incorporación de nuevas áreas como por el cambio de los usos de otras”, p. 145.

²⁹ MMA (2017), p. 48.

³⁰ PUERTO VENTANAS, [en línea] <https://puertoventanas.cl/historia/> [fecha de consulta: 16/09/2019]

³¹ MMA (2017), p. 48.

en razón del impacto negativo que empezó a tener en actividades económicas distintas a las industriales³².

El problema adquirió notoriedad pública en el año 2011 por la suscitación de varios episodios de contaminación en lo que se conoció como la crisis de La Greda, por la prominencia que tuvo en particular el episodio del 23 de marzo sobre los habitantes de esa localidad³³ y, en particular, sobre los estudiantes de la Escuela La Greda, la cual a la postre fue clausurada y relocalizada definitivamente.

Como corolario de la crisis anterior el 10 de agosto del mismo año se publicó la resolución que dio inicio al procedimiento de revisión del Plan de Descontaminación del Complejo Industrial Ventanas³⁴. También se modificó el Plano Regulador Intercomunal del Valparaíso para reducir la superficie de suelo industrial del complejo Ventanas³⁵. Además, en el periodo entre la crisis de La Greda y la crisis de 2018, entraron en vigencia la Norma de Emisión para centrales termoeléctricas³⁶ y la Norma de Emisión para fundiciones de cobre y fuentes emisoras de arsénico³⁷.

2. La crisis ambiental de 2018

Entre los días 21 de agosto y 14 de diciembre de 2018, se produjeron al menos cuatro episodios agudos de contaminación que dejaron como saldo de 1370 personas intoxicadas atendidas en un total de 1771 consultas médicas, de acuerdo a lo informado por la SEREMI de Salud a la Comisión Especial Investigadora sobre causas de alta contaminación ambiental de la Cámara de Diputados, formada a propósito de la crisis en comento³⁸.

³² ROJAS (2015), p. 176.

³³ HERVÉ *et. al.* (2012), p. 137.

³⁴ Res. Exenta N°862 del 22 de julio 2011, publicada el 10 de agosto del mismo año. Cabe señalar el mismo procedimiento de revisión iniciado por esta resolución es el que concluyó con la publicación del nuevo Plan de Descontaminación de abril de 2019.

³⁵ VALLEJO y LIBERONA (2012), p. 30.

³⁶ Decreto 13/2011 del Ministerio de Medio ambiente, publicado el 23 de junio de 2011. Modificado por la Circular N° 1/2015, de 25 de febrero de 2015.

³⁷ Decreto 28/2013, publicado el 12 de diciembre de 2013.

³⁸ SEREMI de Salud (2018).

La cifra de consultas se desglosa por sexo en 1312 mujeres, frente a 459 hombres³⁹; y por edad, un 63% de las consultas fueron de personas de 0 a 19 años de edad⁴⁰, evidenciando una concentración de los afectados en grupos vulnerables. Conocer las causas de esta concentración sería relevante para el análisis de este trabajo, pues en la medida de que detrás de dichas causas puedan detectarse infracciones a los estándares de igualdad y no discriminación, las alternativas de protección se hacen imperativas para el Estado por su categoría de *ius cogens*⁴¹. Sin embargo, no existen datos ni estudios suficientes que nos permitan incorporar tal variable al análisis.

Si bien a ciencia cierta se desconoce hasta la fecha cuáles fueron en específico los contaminantes que causaron las intoxicaciones⁴², los síntomas encontrados en los afectados fueron cefaleas, náuseas, vómitos, dolores cólicos, mareos y síntomas neurológicos, como sensación de hormigueo, parestia, hormigueo en las extremidades⁴³. Por otra parte, el Colegio Médico (en un informe que fue acompañado tanto a la Comisión Investigadora antes mencionada como a la Corte de Apelaciones de Valparaíso⁴⁴), en relación a los efectos de la exposición crónica a los contaminantes presentes en la zona, informó que:

“La exposición crónica al arsénico incrementa el riesgo de desarrollo de cáncer broncopulmonar, de vejiga, renal y vías urinarias, hígado y piel; también incrementa el riesgo de infarto del miocardio y de accidentes cerebrovasculares, además de una disminución de la respuesta inmunitaria.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ “(...) este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*”. CORTE IDH (2003), párrafo 101.

⁴² De acuerdo CORTE SUPREMA DE CHILE (2019) “En consecuencia, y en esto no hay controversia alguna entre quienes obran en la causa, hay una completa y absoluta falta de antecedentes en torno a este extremo, hasta el punto de que es posible aseverar que, transcurridos más de nueve meses desde los primeros hechos materia de autos, aún se ignora qué productos los provocaron”. Considerando N° 35.

⁴³ Comisión especial investigadora (2018), p. 5.

⁴⁴ *vid. infra.*

Los óxidos de azufre pueden aumentar el riesgo de cáncer broncopulmonar. La exposición prenatal a arsénico aumenta la mortalidad por bronquiectasias y EPOC (enfermedad obstructiva pulmonar crónica) entre los 30 y 49 años de edad, por el mecanismo del imprinting epigenético (vide infra). La exposición a anhídrido sulfuroso durante la edad infantil temprana aumenta la predisposición para sufrir crisis respiratorias más intensas con episodios posteriores, más complicaciones, incluidas las crisis asmáticas”⁴⁵.

En el mismo documento se realizó un cruce de la información sobre los gases detectados en la zona durante los episodios críticos y se llegó a la conclusión que la sintomatología observada se corresponde con los efectos de compuestos derivados de los hidrocarburos tales como metilcloroformo (Tricloroetano), nitrobenceno, tolueno e isobutano de los cuales ninguno se encuentra regulado por la normativa ambiental vigente ni tampoco tienen estimación oficial alguna, no obstante dañan gravemente la salud tanto en exposición aguda como en exposición crónica⁴⁶.

Por su parte, dentro de las medidas adoptadas por el Estado para hacer frente a la crisis, se cuenta que inicialmente la Seremi de Salud y la de Medio Ambiente activaron un plan de contingencia con el fin de determinar el contaminante que habría desatado la emergencia en el territorio, para lo cual se ordenó la utilización del equipo portátil Thermo

⁴⁵ COLEGIO MÉDICO (2018), página 3.

⁴⁶ “El Nitrobenceno en forma aguda o subaguda causa metahemoglobinemia, lo cual al dificultar el transporte de oxígeno desde los pulmones a los tejidos produce anoxia tisular, afectando principalmente el sistema nervioso central y el riñón. Produce apoptosis neuronal (muerte celular programada) (Seyfried & Wüllner, 2007) y, aún, a menores concentraciones causa efectos neurológicos, como aquellos detectados en el Hospital de Quintero. Causa una inflamación intestinal intensa, afectando principalmente el colon (intestino grueso), explicando la diarrea, y también los vómitos (Araújo et al., 2017). En concentraciones más altas causa daño cromosómico (del ADN) (Baig, 2016). Es un carcinógeno para diversos órganos y en especial causa leucemia”; “El Metil Cloroformo en forma aguda produce somnolencia. En más en altas concentraciones produce cefalea, náuseas, vómitos, diarrea y mareos, y en concentraciones muy altas puede producir pérdida de conocimiento y aún la muerte. La exposición crónica causa daño hepático y afecta las funciones cardíacas, además de afectar la piel y el aparato digestivo. La exposición crónica en el largo plazo afecta las funciones cardíacas, aumenta el riesgo de cáncer hepático y reduce los años de vida”; y “El Tolueno. Se han reportado efectos diferidos por exposición prenatal a tolueno (ver revisión en Tchernitchin, 2005). En madres gestantes por exposición ocupacional materna se ha descrito un aumento de abortos espontáneos (Jones & Balster, 1998). En hijos de madres que utilizaban tolueno como droga de abuso durante la gestación (exposición prenatal) se ha descrito retardo del crecimiento, déficit cognitivo, de lenguaje y motor, déficit intelectual, microcefalia, malformaciones craneofaciales (Hersh, 1989; Arnold et al., 1994; Jones & Balster, 1998), y en casos de muerte del recién nacido, atrofia cerebral (Arai et al.1997)”. *Ibíd.*, pp. 32-33.

Scientific MIRAN SappHRe XL Portable Ambient Analyzer (en adelante, MIRAN XL) con la finalidad de detectar la presencia de hasta 120 gases en la atmósfera.

Además, se decretó la suspensión de clases, primero a continuación del primer episodio del 21 de agosto, medida que se extendió hasta el día 23. Luego, a propósito del segundo episodio del día 23 de agosto, se decretó la primera alerta amarilla (vigente hasta el 1 de septiembre) y se suspendieron las clases nuevamente, esta vez por diez días hasta el martes 4 de septiembre, día en que nuevamente hubo alrededor de 70 intoxicados justamente entre los alumnos que ese día retornaron a sus actividades académicas⁴⁷.

A continuación, se declaró una nueva alerta amarilla que tuvo vigencia hasta el 20 de septiembre⁴⁸. Escasos cuatro días después ocurrió el cuarto episodio a partir del cual se dicta por primera vez la Alerta Sanitaria mediante el Decreto 83 del Ministerio de Salud, el que en su artículo 1º otorga a la SEREMI respectiva amplias atribuciones tendientes a limitar tanto las faenas industriales como otras actividades de la comunidad, como deportivas y educacionales⁴⁹.

Si bien hasta la fecha ninguna de esas atribuciones restrictivas ha sido utilizada, el artículo 5º del mismo decreto ordenó al Ministerio de Medio Ambiente ingresar al trámite de toma de razón ante Contraloría General de la República, el Plan de Descontaminación Atmosférica para las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví, antes del 31 de diciembre de 2018, cuestión que fue cumplida el día 28 del mismo mes y fue tomada de razón por parte de la Contraloría General de la República el 29 de marzo de 2019.

⁴⁷ Comisión Especial Investigadora (2019), p. 4.

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ Artículo 2º.- Otórganse a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Valparaíso facultades extraordinarias para disponer, según proceda, de todas o algunas de las siguientes medidas:(...) 4º.- Ordenar la disminución de la emisión de material contaminante de fuentes fijas comunitarias e industriales cuando las condiciones sanitarias así lo ameriten; 5º.- Prohibir el funcionamiento de fuentes fijas comunitarias e industriales que emitan material contaminante cuando las condiciones sanitarias así lo ameriten; 6º.- Prohibir el funcionamiento de fuentes fijas comunitarias e industriales que emitan material contaminante u ordenar la disminución de la emisión de material contaminante, cuando las condiciones de ventilación así lo aconsejen, lo que se verificará previo informe del Ministerio del Medio Ambiente, basándose en el pronóstico meteorológico elaborado por la Dirección Meteorológica de Chile; 7º.- Prohibir, cuando la autoridad sanitaria lo considere necesario, la realización de actividades deportivas masivas, clases de educación física en establecimientos educacionales de cualquier nivel y actividades físicas al aire libre, entre otras.

La crisis referida se encuentra ampliamente documentada en la prensa, en el Informe de la Comisión Especial Investigadora y en el expediente de las causas acumuladas Rol N° 7266-2018 de la Corte de Apelaciones de Valparaíso y Rol 5888-2019 de la Corte Suprema, las que concentran doce recursos de protección interpuestos por personas, organizaciones y entidades estatales en contra de empresas y del Estado, con el fin de remediar la situación.

En su fallo, la Corte suprema acogió nueve de los doce recursos de protección⁵⁰ y califica una omisión ilegal por parte del Ministerio de Medio Ambiente en relación a haber incumplido su mandato legal de mantener actualizado y sistematizado el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes⁵¹; califica una omisión ilegal del Ministerio de Salud frente a su obligación de vigilar la salud pública, en virtud del artículo 4 del D.F.L. N°1 de 2005⁵²; y por último, califica un omisión ilegal de la Oficina Nacional de Emergencia frente a la dimensión preventiva de su deber de planificar “las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de catástrofes naturales o provocados por el hombre” según señala el artículo 1 del Decreto N° 509 de 1983⁵³.

Las medidas que la Corte Suprema impone al Estado para restablecer el imperio del derecho frente a las omisiones ilegales antes referidas son entre otras⁵⁴:

- Establecer por medio de estudios pertinentes el método más idóneo y adecuado para identificar la naturaleza y características precisas de los gases producidos.
- Implementar las acciones que se desprendan de aquellos estudios.
- Velar por la cabal implementación de las medidas que surjan del informe.
- Determinar a la brevedad y con precisión, a partir de la implementación de las medidas señaladas, la identidad de todos y cada uno de los elementos o compuestos dañinos.
- Reducir las emisiones tales compuestos.

⁵⁰ CORTE SUPREMA DE CHILE (2019), considerandos 8º y 9º.

⁵¹ *Ibíd.*, considerandos 16º a 23º.

⁵² *Ibíd.*, considerandos 24º a 26º.

⁵³ *Ibíd.*, considerandos 29º a 31º.

⁵⁴ *Ibíd.*, parte resolutive (pp. 72-78).

- Adoptar las medidas pertinentes, útiles y necesarias para resguardar la salud de la población afectada por los compuestos detectados.
- Elaborar un Plan de Emergencia que permita enfrentar hechos similares.
- Obliga a trasladar a la población expuesta a eventos críticos de contaminación, desde la zona afectada hacia lugares seguros.
- Crear y mantener un sitio web en el que se incorporarán todos los datos, antecedentes, pesquisas, resultados, informes, y otros datos relevantes.
- Abordar la modificación del Plan Regulador de Valparaíso.

Como puede observarse, la zona de Quintero y Puchuncaví ha sido permanentemente expuesta altos niveles de contaminación, desde la operación y expansión del Complejo Industrial Ventanas, registrándose al menos dos crisis particularmente graves el año 2011 y la más reciente, el año 2018. La sección siguiente revisará más detalladamente cómo la contaminación descrita incide en la vulneración de los derechos de las personas que habitan la zona.

III. DERECHOS VULNERADOS

En el caso existe evidencia empírica de vulneración a los derechos a un medio ambiente sano, salud y educación, por lo menos. En efecto, el informe de la misión de observación del INDH de octubre de 2018, estudió en la zona posibles afectaciones al menos a los derechos a un medio ambiente sano, a la vida y a la salud, a la educación y al trabajo y al acceso a la información pública⁵⁵. Pero más aún, consideramos que el hecho de que el área sea catalogada como zona de sacrificio, admite la identificación de tres aspectos adicionales de relevancia para el análisis propuesto.

En primer lugar, los hechos relatados tanto en la reseña histórica como en la descripción de la crisis de 2018, permiten aseverar que la situación en la zona ha sido sostenida en el tiempo, que las medidas adoptadas no han sido suficientes para solucionar el problema, que incluso a veces pueden parecer contradictorias con otras medidas favorables al crecimiento del parque industrial y que, a la postre, el cuadro de vulneración

⁵⁵ INDH (2018), p. 12.

solo se ha intensificado, siendo la crisis del 2018 el indicio más claro de ello. Como veremos en esta sección, lo recién descrito conduce a afirmar que el Estado ha incumplido sus obligaciones preventivas en relación a la protección y garantía de los derechos vulnerados en la zona, lo que aparece como un aspecto transversal del cuadro general. Lo mismo sucede con los incumplimientos detectados respecto de las obligaciones relacionadas a la garantía y promoción del derecho de acceso a la información pública, ya que inciden de forma directa en la protección y garantía de los derechos vinculados.

Un segundo aspecto transversal que es posible de identificar, es un incumplimiento a los estándares de acceso a la información, lo que si bien es una situación que podríamos catalogar de “base” (ya que no son incumplimientos que correspondan exclusiva y específicamente al caso en análisis), la incidencia que tiene en el caso agrava las vulneraciones de, al menos, los derechos a vivir en un ambiente sano, salud y vivienda.

Por último, si bien no está identificado dentro de los derechos afectados en la misión de observación INDH, consideramos pertinente referirnos a la vulneración de los estándares del derecho a la vivienda, lo que se sigue del reconocimiento del carácter interdependiente de derecho al ambiente sano con respecto a pleno disfrute de los derechos humanos como señala el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, John Knox⁵⁶. El interés de analizar este aspecto radica en que gran parte de los estándares relacionados a los reasentamientos –lo cual es el centro de esta investigación– están contruidos precisamente sobre el derecho a la vivienda.

1. Aspectos transversales

1.1. Acceso a la información

El Derecho al acceso a la información, de acuerdo a lo que ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emana de lo dispuesto en el artículo 13 de la

⁵⁶ “Los derechos humanos y la protección del medio ambiente son interdependientes. Un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, al más alto nivel posible de salud física y mental, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación adecuada, al agua potable y el saneamiento, a la vivienda, a la participación en la vida cultural y al desarrollo, así como el derecho a un medio ambiente saludable per se, que se reconoce en diversos acuerdos regionales y en la mayoría de las constituciones de los países.”, en KNOX (2012), p. 4.

Convención Americana de Derechos Humanos sobre Libertad de Expresión, en tanto consagra también la libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole, incluida aquella que se encuentra bajo el control del Estado a menos que existan causales de excepción⁵⁷.

El Comité de Derechos Humanos, en la misma línea ha señalado que “[P]ara dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público”⁵⁸.

Decimos que este derecho se encuentra vulnerado pues en la situación actual convergen una serie de acciones y, sobre todo, omisiones del Estado que han impedido que las personas conozcan realmente el alcance de la situación ambiental de la zona.

Consideramos que los factores determinantes para ponderar el incumplimiento de los estándares en esta materia son al menos tres. El primero de ellos, como decíamos en la introducción a la presente sección, forma parte de una situación base de la institucionalidad ambiental, que consiste en la desactualización y, en algunos casos, inexistencia de registros de contaminantes altamente nocivos en la zona.

En efecto, dentro de las mediciones realizadas durante la crisis de 2018 con el equipo MIRAN XL, fueron detectados en la atmósfera una serie de contaminantes que reconocidamente causan perjuicio a la salud, los que no se encuentran regulados por ninguna norma de emisión o de calidad, tales como piridina, metilcloroformo, tolueno, metilcloruro, dicloroetano, nitrobenceno, bencilcloruro, etilbenceno y cloruro de vinilo, entre otros⁵⁹. El caso del metilcloroformo es quizá el más elocuente, pues es una sustancia prohibida bajo el Protocolo de Montreal (ratificado por Chile por DS 238 de 1990) y bajo la Ley 20.096 de 2006, que Establece mecanismos de control aplicables a las sustancias agotadoras de la capa de ozono. En tal sentido se puede aseverar que, no obstante las sustancias mencionadas no están reguladas por normas de emisión o de calidad, la presencia tolerable en el ambiente de metilcloroformo es igual a cero, dada

⁵⁷ Corte IDH (2006b), párrafos 58 a) y b).

⁵⁸ Comité de Derechos Humanos (2011), párrafo 18.

⁵⁹ Estos datos constan en información recibida en respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información Pública N° AW003T0002973 a la Superintendencia de Medio Ambiente.

su prohibición⁶⁰.

La medición anterior relevó un problema de base en la información ambiental que maneja y publica la administración sobre los contaminantes. Ello, porque pese a que el Ministerio de Medio Ambiente tiene las obligaciones legal de generar y recopilar la información ambiental necesaria para la prevención de la contaminación (según lo que establece el artículo 70 letra t) de la Ley 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente); y de sistematizar y registrar los contaminantes que forman parte del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC), de la letra p) del mismo cuerpo legal, actualmente la mayoría de los contaminantes mencionados tienen información genérica, incompleta, desactualizada o derechamente inexistente en el RETC⁶¹. La falencia anterior fue una de las ilegalidades calificadas por la Corte Suprema en la sentencia de los recursos de protección referidos con anterioridad, en el sentido siguiente:

“Que, asentado lo anterior, resulta evidente, entonces, que el Ministerio del Medio Ambiente ha dejado de observar su deber de administrar el tantas veces referido Registro de Contaminantes, omisión de la que se sigue consecuentemente el incumplimiento de la obligación de “Velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales, en que Chile sea parte en materia ambiental”, puesto que, en lugar de acatar el Protocolo y los Convenios citados, ha hecho caso omiso de su contenido al no incluir en el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes los compuestos químicos mencionados en el razonamiento vigésimo”⁶².

El segundo factor, vinculado al anterior, se presenta por el deficiente manejo de la información durante la crisis de 2018 y a continuación de ella. INDH identificó un nivel grave de desinformación en cuanto a los efectos propios de los episodios de contaminación e incluso respecto del alcance y naturaleza de las medidas reactivas

⁶⁰ De acuerdo al artículo 2E N° 3 del Protocolo de Montreal, los estados se comprometieron a reducir a 0 el consumo y la producción de Metilcloroformo en un plazo de 12 meses contados desde el 1 de enero de 1996. El artículo 5 N° 1 del mismo Protocolo, regula la situación especial de los países en desarrollo (entre los que está Chile), estableciendo que éstos pueden beneficiarse de una postergación de las obligaciones del artículo 2E hasta por 10 años.

⁶¹ Ver: <http://www.retc.cl/>.

⁶² CORTE SUPREMA DE CHILE (2019), considerando 21°.

adoptadas por el Estado para paliar la crisis:

“[...] los testimonios recogidos durante la Misión de Observación señalan sistemáticamente el desconocimiento por parte de los habitantes de la Zona, de lo que significa “alerta amarilla”, las acciones que les corresponde tomar para protegerse, los elementos que tendrán a su alcance y las obligaciones que les corresponden a las autoridades. Incluso en el sector industrial se pudo constatar que una de las empresas no ha recibido información de las autoridades durante toda la situación crítica. Los habitantes se informan de manera informal, a través de rumores o publicaciones particulares en redes sociales; existe confusión entre los pobladores lo que deriva en sensación de angustia permanente advertida por muchos y dicha incertidumbre se debería en gran parte a la falta de información oportuna, veraz, fiable y comprensible que deben proveer las autoridades”⁶³.

Como consecuencia directa de la falta de información recién descrita, se presentó la imposibilidad de los equipos médicos de dar diagnósticos adecuados por no contar con la información detallada de cuáles son los causantes de los síntomas de los pacientes que van a atenderse. Esto se encuentra documentado en el informe del Colegio Médico:

“la gravedad de que no exista en el presente información pública oficial de la concentración de los gases que se han demostrado y que puedan seguir existiendo en el aire, es que priva de información necesaria a profesionales del sector salud para mejor decidir respecto a los procedimientos de prevención de la salud de la población, en especial durante el período gestacional e infantil de la población, y respecto de los procedimientos de tratamiento más adecuados de los pacientes sintomáticos. Como un ejemplo que demuestra que la información faltante era necesaria para mejorar los tratamientos de los pacientes afectados.”⁶⁴

Este aspecto también fue uno de los antecedentes utilizados por la Corte Suprema para calificar como ilegal la actuación del Estado respecto de los hechos que llevaron a la

⁶³ INDH (2018), p. 19.

⁶⁴ COLEGIO MÉDICO (2018), párrafo 8.

crisis de 2018 y de la gestión de la misma:

“En consecuencia, y en esto no hay controversia alguna entre quienes obran en la causa, hay una completa y absoluta falta de antecedentes en torno a este extremo, hasta el punto de que es posible aseverar que, transcurridos más de nueve meses desde los primeros hechos materia de autos, aún se ignora qué productos los provocaron.

El señalado desconocimiento pone de manifiesto, a su vez, una amenaza concreta, cierta y que no puede ser ignorada para la integridad, salud y vida de los vecinos de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, así como para el medio ambiente en el que habitan, puesto que, ignorando su identidad y, por ende, no hallándose sujetos a medición, es posible e, incluso, probable, que los gases o compuestos que causaron los hechos de que se trata hayan continuado siendo expelidos al aire en fecha posterior a los eventos de autos, de modo que, aún hoy día, podrían afectar los citados derechos”⁶⁵.

Cabe destacar que a la fecha del cierre de esta investigación a transcurrido más de un año desde la crisis en comento y la situación de falta de información sobre los contaminantes que la causaron se mantiene inalterable respecto de aquella conocida por la Corte Suprema al momento de la resolución del caso.

1.2. Obligaciones preventivas

Un segundo aspecto transversal es la infracción a las obligaciones de prevención en relación a la vulneración de derechos, que viene de cierto modo aparejada a la vulneración al derecho de acceso a la información. Como ya hemos visto, las deficiencias estructurales de los sistemas de información de la institucionalidad ambiental (en particular el RETC), inciden en la imposibilidad del Ministerio de Medio Ambiente de contar con antecedentes fidedignos para tomar decisiones permanentes de política pública tendientes a solucionar el problema de contaminación (tales como la dictación de normas de calidad o de emisión), pues ni siquiera conoce cuáles son los contaminantes presentes en la zona.

⁶⁵ CORTE SUPREMA DE CHILE (2019), considerando 35º.

En tal sentido, el artículo 10 del Reglamento para la dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, contenido en el Decreto Supremo N°38 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente, señala que el Ministerio debe crear periódicamente Programas de Regulación Ambiental en los que se establezcan las prioridades programáticas en materia de formulación de planes, políticas y programas.

El más reciente Programa de Regulación Ambiental, correspondiente al contenido en la Res. Ex. 1439 de 31 de diciembre de 2018 (es decir, posterior a la crisis ambiental de Quintero y Puchuncaví), considera la adopción de distintas medidas regulatorias para el período 2018-2019 a nivel nacional, sin que se contemple ninguna medida nueva específica para Quintero y Puchuncaví ni ninguna otra zona de sacrificio, no obstante la evidencia de la gravedad de los impactos en el ambiente y en la salud que en dichos lugares se manifiestan. La resolución señalada tampoco permite distinguir en base a qué antecedentes sobre el estado de la situación ambiental del país se hizo la priorización que contiene, ni ningún fundamento o razón de política pública que explique por qué se eligieron esas medidas, más allá de los motivos genéricos que expone en su parte considerativa⁶⁶.

Por otro lado, la falta de diligencia con que se ha intentado obtener y difundir la información específicamente relacionada con la crisis, ha impedido la adopción de medidas preventivas en salud y vivienda. Por el contrario, se observan una serie de medidas reactivas que en la práctica no han sido conducentes para controlar la crisis (ni para evitar una similar en el futuro).

⁶⁶ “Considerando: 1. Que, de acuerdo a lo dispuesto en el DS N° 38, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión, corresponderá al Ministro del Medio Ambiente definir un programa de regulación ambiental que contenga los criterios de sustentabilidad y las prioridades programáticas en materia de políticas, planes y programas de dictación de normas de calidad ambiental y de emisión y demás instrumentos de gestión ambiental. Dicho programa, que deberá dictarse a lo menos cada dos años, se fundamentará en antecedentes sobre el estado de la situación ambiental del país y en las evidencias de impactos ambientales nacionales y/o regionales; 2. Que, además de las normas de calidad ambiental y de emisión, el Ministerio del Medio Ambiente cuenta con atribuciones para proponer políticas y formular planes en materia de áreas protegidas, residuos, suelos contaminados, evaluación de riesgo, cambio climático y biodiversidad, así como para dictar otros instrumentos de gestión ambiental, como los planes de prevención y de descontaminación, las áreas protegidas, y los planes de recuperación, conservación y gestión de especies; 3. Que, en particular, el presente Programa de Regulación Ambiental contempla las políticas, planes e instrumentos de gestión ambiental relacionados a la calidad del aire del país, cambio climático, biodiversidad, residuos, suelo y evaluación de riesgo, exponiendo las prioridades planificadas por el Ministerio del Medio Ambiente para el bienio 2018-2019.”

Así, la única medida que pudiese tener un carácter preventivo es la reciente dictación del Plan de Descontaminación de las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví⁶⁷, lo que solo es cierto respecto de los contaminantes que contempla dicho plan, que son justamente aquellos que están regulados en normas de emisión y calidad. Por su parte, los contaminantes no regulados, los que en opinión del Colegio Médico presentan una causalidad más adecuada con los síntomas de intoxicaciones presentados durante la crisis⁶⁸, no son alcanzados de ningún modo por el comentado Plan.

En esta línea, nos parece importante destacar tres estándares que muestran incumplimiento por parte del Estado.

En primer lugar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el deber de garantía de derechos a que se refiere la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica el deber de prevenir toda injerencia dirigida a vulnerar los derechos reconocidos por la misma Convención⁶⁹. En su Opinión Consultiva N° 23 ha dicho que este deber de prevención en materia ambiental impone a los estados la:

“responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”. Este principio fue establecido expresamente en las Declaraciones de Estocolmo y de Río sobre el medio ambiente y está vinculado a la obligación de debida diligencia internacional de no causar o permitir que se causen daños a otros Estados”⁷⁰

La Corte continúa estableciendo un claro alcance de la obligación de prevención de daños ambientales, señalando que uno de los parámetros principales es la evaluación de impacto ambiental, cuestión que tiene importancia para el caso concreto, pues varias de las faenas industriales del complejo Ventanas, por su antigüedad, nunca pasaron por evaluación ambiental, lo que significa que actualmente no están sujetas a la obligación

⁶⁷ Decreto Supremo N° 105/2018 del Ministerio de Medio Ambiente, Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví.

⁶⁸ *Vid. supra*. Nota 46.

⁶⁹ Corte IDH (2005b), párrafo 111; y Corte IDH (2015), párrafo 170.

⁷⁰ Corte IDH (2017), párrafo 127.

de predecir, mitigar, compensar y/o reparar sus impactos.

“la Corte concluye que los Estados deben tomar medidas para prevenir el daño significativo al medio ambiente, dentro o fuera de su territorio. Para esta Corte, cualquier daño al medio ambiente que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal, conforme al contenido y alcance de dichos derechos que fue definido previamente (...), debe ser considerado como un daño significativo. La existencia de un daño significativo en estos términos es algo que deberá determinarse en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo”⁷¹.

En segundo lugar, el estándar establecido por Comité DESC en su observación general N°24, que en su párrafo 14 señala:

“La obligación de proteger significa que los Estados partes deben prevenir de manera eficaz toda conculcación de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de las actividades empresariales. Ello requiere que los Estados partes adopten medidas legislativas, administrativas, educativas y otras medidas apropiadas para asegurar una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos consagrados en el Pacto relacionadas con actividades empresariales y que proporcionen acceso a recursos efectivos a las víctimas de esos abusos”.⁷²

Por último, es relevante utilizar el estándar de debida diligencia que es definido por SHELTON y GOULD como “las medidas razonables de prevención que se esperaría que un gobierno bien administrado ejerciera en circunstancias similares”⁷³. La Corte Interamericana de Derechos Humanos enfatiza que cumplir las obligaciones preventivas en virtud del estándar de debida diligencia implica adoptar medidas apropiadas y proporcionales al riesgo ambiental, y de forma que permita adaptarse a los nuevos descubrimientos científicos y nuevas tecnologías⁷⁴.

⁷¹ *Ibíd.*, párrafo 140.

⁷² Comité DESC (2017), párrafo 14.

⁷³ SHELTON y GOULD (2013), p. 5.

⁷⁴ Corte IDH (2017), párrafo 142.

1.3. Obligaciones precautorias

La toma de decisiones en materia ambiental es un ejercicio que obliga a antelarse a los posibles efectos que una acción humana tenga en el medio ambiente. Así, el principio preventivo actúa sobre un nivel significativo de certeza de que cierta acción tiene un determinado resultado que resulta necesario prevenir. Sin embargo, existe un ámbito en que no existe conocimiento acabado del efecto que tal acción vaya a tener en el medio ambiente, por ser esta acción nueva (como pasaría por ejemplo con una nueva tecnología sobre la cual es necesario emitir una decisión en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental), por la complejidad de las variables que deben analizarse y sus interacciones, pero, sobre todo, por no existir consenso del efecto en la comunidad científica, ya sea por no haber acuerdo en torno a los datos o modelos o por la falta de información pertinente⁷⁵.

El principio precautorio actúa, por tanto, como orientador de la decisión ambiental en escenarios en que no se conoce con certeza la probabilidad de un riesgo que significa un daño grave o irreversible, en cuyo caso la decisión debería ser la abstención de ejecutar la acción que acarrea tal riesgo, según señala el principio N° 15 de la Declaración de Río de 1992:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”⁷⁶.

Si bien se trata de un principio propiamente del Derecho Ambiental, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –entre otros órganos de Derechos Humanos que reconoce su aplicación– equipara el principio precautorio al deber de debida diligencia de los Estados para garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, pues, primero, para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos se debe

⁷⁵ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000), p. 15.

⁷⁶ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

adoptar el mejor enfoque para la protección de los derechos de las personas; y, segundo, el deber de debida diligencia se extiende a cualquier caso en que hayan indicadores plausibles de que una actividad pudiera causar daños graves e irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica⁷⁷.

En el caso de la crisis de 2018 en Quintero y Puchuncaví, se pueden observar distintos ámbitos de incertidumbre en que la autoridad no puede motivar su inactividad en la falta de certeza cuando se enfrenta a un riesgo significativo, en circunstancias en que debiera o podría utilizar la acción precautoria para eliminar o reducir tales riesgos. El más evidente es la imposibilidad de determinar con certeza la causalidad entre los contaminantes presentes en la atmósfera y las fuentes que los emiten, porque las sinergias que se producen una vez emitidos dan origen a nuevos contaminantes. En tal sentido, la tarea de discriminar qué contaminante es el causante de cuál efecto, necesita de información específica que actualmente no está disponible. Sin embargo y atendido que el riesgo es el daño a la salud de las personas, que es tanto grave como irreversible, esta falta de información concluyente no debiera ser obstáculo para adoptar medidas tendientes a resguardar precautoriamente la salud.

2. Derecho a un ambiente sano

INDH (2018) estima que en la zona de Quintero y Puchuncaví se vulnera el Derecho a un medio ambiente sano, en los términos siguientes:

“La comunidad de la zona sostiene - cuestión que puede ser corroborada si se revisan los estudios, informes y reportajes de prensa desde hace varios años atrás - que esta situación de afectación del medio ambiente es crónica, con ciertos episodios críticos que han sido mediatizados fuertemente, pero que sin embargo evidencia que estamos ante una situación que se ha mantenido acumulativamente en el tiempo y que por tanto la afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación estaría siendo vulnerado no recientemente, si no desde hace años en la Zona. Esto implica que el Estado de Chile no ha resguardado ni garantizado el derecho que la

⁷⁷ Corte IDH (2017), párrafos 178º y 180º.

propia Constitución de la República le reconoce a lo habitantes del país y con ello a los de las comunas de Quintero y Puchuncaví”⁷⁸.

Respecto al derecho humano a un medio ambiente sano, éste fue reconocido por primera vez por la Asamblea General de la ONU en la resolución 45/94 de 14 de diciembre de 1990⁷⁹ el que además se encuentra inorgánicamente desarrollado en diversos instrumentos internacionales.

El preámbulo de la citada resolución sostiene, entre otros puntos de importancia, que el medio ambiente sano permite el goce en plenitud de los derechos humanos y que su creciente degradación podría poner en peligro la propia base de la vida⁸⁰.

Además, este derecho se debe entender como incorporado al ámbito de protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud del estándar del artículo 29 de dicho instrumento, en razón de los principios de garantía mínima y pro persona que lo informan. Garantía mínima se refiere a que la protección que entregan los instrumentos internacionales de derechos humanos deben considerarse un piso mínimo que los Estados pueden ampliar ya sea con su derecho interno como con la ratificación de otros instrumentos internacionales⁸¹. El principio pro persona, por otro lado, impone preferir la norma que más protección o menos restricción suponga sobre los derechos humanos, independiente de la jerarquía normativa en que se encuentra⁸².

De acuerdo a esta interpretación, el hecho de que la Constitución de la República de Chile haya consagrado en el artículo 19 N° 8 el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, existe una norma que establece una protección más favorable para los derechos humanos que la de la propia Convención Americana, en especial por la relación existente del derecho a vivir en un medio ambiente sano con la protección de los demás derechos humanos. Dicha relación se encuentra expresamente reconocida por la opinión Consultiva N°23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el tenor siguiente:

⁷⁸ INDH (2018), p. 13.

⁷⁹ Asamblea General de la ONU (1994).

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ RODRÍGUEZ (2014), p. 711.

⁸² *Ibid.*

“Esta Corte ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano - y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.”⁸³

3. Derecho al más alto nivel de salud

INDH (2018) estima que en la zona de Quintero y Puchuncaví también se vulnera el derecho a la salud, entendido este como el derecho al disfrute al más alto nivel de salud⁸⁴, lo que es confirmado por la Corte Suprema que, ante la profunda falta de información ambiental de la zona considera que “la inacción de los órganos públicos dependientes del Ejecutivo ha implicado desatender la integridad física y psíquica de los vecinos de las comunas de Quintero y Puchuncaví, así como su bienestar, entendido este último como expresión plena y concreta de un buen estado de salud”⁸⁵.

En relación al derecho al disfrute del más alto nivel de salud consagrado en el artículo 12 del PIDESC, resulta relevante lo desarrollado por la Observación General N°14 del Comité DESC, del cual podemos destacar que:

⁸³ Corte IDH (2017), párrafo 47.

⁸⁴ INDH (2018), p. 14.

⁸⁵ CORTE SUPREMA DE CHILE (2019), considerando 32º.

“El derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.”⁸⁶

El Comité reitera la conexión entre la prevención y la obligación de cumplir en materia de salud, en tanto “la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud”.⁸⁷

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha desarrollado bastante el alcance del Derecho a la Salud, a través de la teoría de la justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales por aplicación del artículo 26 de la Convención Americana⁸⁸. En la sentencia del caso *Poblete Vilches y Otros vs Chile*, la Corte refrenda criterios anteriores a la provisión de servicios de emergencia, pero nos parece particularmente rescatable el reconocimiento a la obligación de los Estados de propender al mejoramiento de las condiciones de salud de toda la comunidad:

“El Tribunal ha precisado que la obligación general se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población”⁸⁹.

No obstante lo anterior, dicho organismo también ha desarrollado la idea de la protección indirecta de la salud por medio de los derechos a la vida y a la integridad personal, consagrados en los artículos 4.1. y 5.1., respectivamente. Primero, de acuerdo a lo que

⁸⁶ Comité DESC (2000), párrafo 4.

⁸⁷ *Ibid.*, párrafo 33.

⁸⁸ En efecto, nos parece que la aplicación de esta teoría también permite trasladar estándares de otros derechos como el acceso a la información y aquellos desarrollados por la Corte en relación a igualdad y no discriminación, a su relación con los DESC.

⁸⁹ Corte IDH (2018), Párrafo 118.

señala PARRA:

“en el caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala, referido a la ejecución extrajudicial de “niños de la calle” que vivían en una situación de pobreza privados de mínimas condiciones de una vida digna, la Corte desarrolló una interpretación amplia del derecho a la vida para incluir en él las condiciones dignas de existencia: “[e]n esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna”⁹⁰.

En el caso Comunidad indígena *Yakye Axa Vs. Paraguay*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó que la comunidad se encontraba afectada directamente en su existencia digna, su salud y su alimentación, dadas las condiciones de miseria en que el desplazamiento las dejó, lo que a su juicio era atribuible al Estado⁹¹. Con posterioridad, en el caso *Sawhoyamaya vs. Paraguay*, se puede observar un estándar mucho más definido en torno a la obligación de garantía del derecho a la vida, la cual comprende la adopción de “las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y reparar toda privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna, lo que incluye la adopción de medidas positivas para prevenir la violación de este derecho”⁹². Por último, en el caso *González Lluy y otros vs Ecuador*, la Corte es mucho más explícita al señalar que la protección de la salud es una obligación de los Estados que se deviene del deber de prevención asociado al derecho a la vida⁹³.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, al pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición de la Comunidad de La Oroya contra el Estado de Perú, estimó que de comprobarse las acciones y omisiones del Estado frente a la

⁹⁰ PARRA (2013), p. 775.

⁹¹ Corte IDH (2005b), párrafos 164-165.

⁹² Corte IDH (2006a), párrafo 153.

⁹³ Corte IDH (2015), párrafo 175.

contaminación ambiental producida por el complejo metalúrgico de La Oroya, podrían configurarse violaciones a los artículos 4 y 5 de la Convención Americana y, en el caso de los niños y niñas, al artículo 19 de la Convención⁹⁴.

4. Vivienda

En cuanto al derecho a la vivienda, protegido por el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se observa una vulneración en la zona de estudio, en tanto se ha descuidado el contenido de lo que implica garantizar una vivienda adecuada. Para determinar el contenido de este derecho cobra relevancia lo desarrollado por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General N°4, la que en su párrafo octavo establece siete requisitos básicos del derecho a una vivienda adecuada: seguridad jurídica, disponibilidad de servicios, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.

Por seguridad jurídica, el Comité se refiere a que la tenencia de la vivienda, en sus diversas formas posibles, debiera estar protegida por el derecho contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas⁹⁵. Disponibilidad de servicios significa que la vivienda misma debe tener acceso a recursos naturales y comunes tales como agua potable y energía para los distintos usos posibles (cocina, calefacción, luz eléctrica)⁹⁶. Los gastos soportables implican que el costo de mantener la vivienda no debería ser de una cantidad que signifiquen un obstáculo para la satisfacción de otras necesidades básicas⁹⁷, esto es, que sean proporcionales a los ingresos de las personas y al costo de las demás necesidades básicas⁹⁸. La habitabilidad de la vivienda se determina en la medida en que ofrece un espacio adecuado a sus habitantes, que carece de riesgos estructurales y otorga protección del frío, la lluvia, el calor, el viento, vectores de enfermedades y otras circunstancias que puedan amenazar su salud⁹⁹. Por asequibilidad el Comité entiende la facilitación del acceso pleno y sostenible de recursos suficientes para conseguir una

⁹⁴ Comisión IDH (2009), párrafo 74.

⁹⁵ Comité DESC (1991), párrafo 8º.

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ SCHONSTEINER et. al (2016), p. 93.

⁹⁹ *Ibíd.*

vivienda, sobre todo a personas pertenecientes a grupos vulnerables de la sociedad¹⁰⁰. Las condiciones aplicables al lugar, refieren a que éste permita a las personas el acceso a empleo, servicios de salud, servicios educacionales y otros servicios sociales¹⁰¹. Por último, el requisito de adecuación cultural significa que la política habitacional, así como las condiciones de construcción de la vivienda permitan la expresión de la diversidad cultural y la diversidad de la vivienda¹⁰².

Además, a estas garantías se agregan las reconocidas por el Relator Especial para la determinación del derecho a una vivienda adecuada, que consisten en que “una vivienda adecuada debe reunir también los siguientes elementos esenciales: privacidad y seguridad; participación en la adopción de decisiones; protección contra la violencia, y acceso a los medios de defensa por cualquier violación que hayan padecido”¹⁰³.

5. Educación

De acuerdo a lo señalado por INDH (2018), se verifica además en la zona una vulneración al derecho a la educación, que caracteriza en los siguientes términos:

“[...] el Estado no ha garantizado el ejercicio del derecho a la educación consagrado a nivel constitucional en el ordenamiento jurídico nacional, verificándose que a raíz de los episodios de contaminación, los niños, niñas y adolescentes de las comunas de Quintero y Puchuncaví no han podido ejercer su derecho a la educación, en primer lugar, a raíz de los episodios de intoxicación que sufrieron en sus establecimientos educacionales y luego, cuando posterior a los episodios de intoxicación se decretó la alerta amarilla y se ordenó la suspensión de clases y actividades educativas en resguardo de su salud, pero sin una información y planes muy efectivos”¹⁰⁴.

El derecho a la educación se encuentra protegido por el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en los términos antes señalados¹⁰⁵, y por el artículo

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ KOTHARI (2007). párrafo 55.

¹⁰⁴ INDH (2018), p. 17.

¹⁰⁵ *Vid. supra.* Nota ⁸⁸.

13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Respecto de este último artículo es importante destacar la opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según la cual puede consignarse que la interrupción en el acceso a la educación que ha tenido lugar en la zona de estudio, no se encuentra alineada con el estándar de protección del derecho a la educación¹⁰⁶.

Por otra parte, UNICEF ha reconocido un derecho al respeto en el entorno del aprendizaje, cuyas fuentes son los artículos 2, 3, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 18, 19 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰⁷. En relación a este derecho, destacamos las obligaciones de respeto de los derechos de participación, que versan sobre la necesidad de que los Estados tomen medidas positivas para facilitar la participación de los niños en las escuelas¹⁰⁸. Estimamos que interrumpir las clases es una medida restrictiva de los derechos de participación, en tanto va en contra de su finalidad.

Como hemos visto hasta acá, la situación de contaminación de la bahía de Quintero y Puchuncaví, producto de la instalación, expansión y operación del Complejo Industrial Ventanas, produce la vulneración de varios derechos humanos, en distintos niveles de gravedad. Las secciones siguientes revisarán los estándares de derechos humanos aplicables al reasentamiento de personas para dilucidar con posterioridad si es que dicha medida sería procedente de aplicar en un caso como el presente, con el fin de dar una mayor protección a los derechos vulnerados.

IV. EL REASENTAMIENTO DE PERSONAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Según se mencionó en la introducción de este trabajo, la demanda por el reasentamiento ha estado presente en parte de la comunidad de Quintero y Puchuncaví y retoma notoriedad en los episodios críticos¹⁰⁹. Para analizar la viabilidad del reasentamiento

¹⁰⁶ Comité DESC (1999), párrafo 47.

¹⁰⁷ UNICEF (2008), p. 35.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 36.

¹⁰⁹ *Vid. supra.* Nota 15.

como una medida adecuada de resguardo de los derechos de las personas que habitan la zona ,que se describieron en el capítulo III, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, es necesario determinar cuáles son los estándares aplicables. Al respecto, se identifican dos posibilidades: la primera es el reasentamiento que se produce como producto de una medida de desalojo forzoso, por lo que hay que preguntar por su legitimidad; la segunda es el reasentamiento estudiado como una medida innominada de protección de los derechos humanos (en el sentido de que no tiene un desarrollo específico previo, sino que emana de la aplicación de reglas generales) de las personas afectadas, para lo que deberá establecerse un marco general de análisis en cuanto a la pregunta si el Estado tiene la obligación de proceder a ella.

1. Desde la regulación de los desalojos forzosos

~~La primera posibilidad plantea la necesidad de estudiar estándares que se encuentran bastante definidos por los órganos de derechos humanos competentes en la materia. La situación que contempla un desalojo forzoso, es una medida impuesta por el Estado contra la voluntad de todos o algunos de los habitantes, para protegerles.~~

De acuerdo a lo desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, desalojo forzoso es “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”¹¹⁰.

Según ONUHABITAT, los factores distintivos de un desalojo forzoso son la separación permanente o provisional de la vivienda, la tierra o ambas; que tal separación sea llevada a cabo en contra de la voluntad de los ocupantes, con o sin el uso de la fuerza; que se puede llevar a cabo sin la provisión de vivienda adecuada alternativa y reubicación; y que se lleva a cabo sin la posibilidad de impugnar la decisión o el proceso de desalojo¹¹¹.

Visto así, los desalojos forzosos pueden resultar como consecuencia inherente de una decisión que para el Estado es facultativa, como la instalación de una industria que es incompatible con un asentamiento humano. Este es por ejemplo el caso del desalojo de

¹¹⁰ Comité DESC (1997), párrafo 3.

¹¹¹ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas *et. al.* (2014), p. 3.

la comunidad de Alto Bío Bío por la instalación de la Central Hidroeléctrica Ralco, pues la decisión de aprobar o rechazar un proyecto de tales características es disponible para el Estado en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental¹¹². El caso de la Central Ralco en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se resolvió mediante una solución amistosa, en la cual no pudo ser evitado el reasentamiento, pero se establecieron una serie de medidas de protección y de no repetición¹¹³.

Pero también se da el caso del desalojo forzoso que es inevitable justamente por ser la única medida disponible para proteger un derecho humano que se encuentra violado y que, por tanto, opera como una obligación del Estado. Este tipo de desalojos se da típicamente en los casos de una amenaza externa irrestible como los conflictos armados, los éxodos en masa y los desastres naturales¹¹⁴.

En ambos casos, ya sea por obligación del Estado o como consecuencia de una decisión que le es facultativa, el desalojo se debe regir por los principios que el Relator Especial sobre una vivienda adecuada de la ONU ha desarrollado, los que se diferencian en relación a tres momentos: Antes de los desalojos, durante los desalojos y después de los mismos. En la etapa previa a los desalojos, que es la que importa para el desarrollo de este trabajo, los Estados debieran poner el foco en un análisis de todas las medidas alternativas posibles, de una forma que incorpore la participación directa de los afectados¹¹⁵, así como en el análisis de los efectos del desalojo¹¹⁶ y la especial consideración de no empeorar la situación de los afectados, garantizando una vivienda adecuada¹¹⁷. Para todo lo anterior se necesitará una ley que habilite a realizar los desalojos y consagre los recursos para la protección de los afectados¹¹⁸.

Debido a lo anterior, analizaremos los requisitos de legalidad, necesidad, evaluación del efecto del desalojo y garantía de vivienda.

¹¹² En efecto, dentro de las causas de rechazo de un proyecto se encuentra el no hacerse cargo adecuadamente de los impactos de los mismos, siendo el principal impacto en el caso citado, precisamente el reasentamiento de la comunidad.

¹¹³ Comisión IDH (2004), sección III.

¹¹⁴ EMANUELLI y GÓMEZ (2009), p. 28.

¹¹⁵ KOTHARI (2007), párrafos 37-38.

¹¹⁶ *Ibíd.*, párrafos 32-33.

¹¹⁷ *Ibíd.*, párrafo 43.

¹¹⁸ *Ibíd.*, párrafo 21.

i. Legalidad

El requisito de legalidad de los desalojos forzosos, es el que consagra el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 4, esto es, que solo se admiten medidas limitativas de los derechos del Pacto cuando sean efectuadas por ley y con la finalidad de promover el bienestar general en una sociedad democrática. También es pertinente el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala que las restricciones a los derechos consagrados por la Convención pueden hacerse solo en virtud de leyes.

En el caso de los desalojos, si bien no cuentan con una prohibición explícita en el derecho internacional de los derechos humanos, tal ordenamiento jurídico al menos repudia su utilización como medida limitativa de derechos, ya que, en palabras de ONUHABITAT, “violan, directa e indirectamente, todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales consagrados en los instrumentos internacionales”¹¹⁹. Por otra parte, el Relator especial para el derecho a una vivienda adecuada ha señalado que:

“Los desalojos forzosos intensifican la desigualdad, los conflictos sociales, la segregación y la creación de guetos, que invariablemente afectan a los sectores de la sociedad más pobres, más vulnerables social y económicamente y a los marginados, especialmente a las mujeres, a los niños, a las minorías y a los pueblos indígenas.”¹²⁰

El problema de la legalidad en materia de desalojos forzosos no se soluciona únicamente con la existencia de una ley o, en general, un título habilitante ajustado a derecho, pues dicho título no necesariamente cumplirá con los estándares de derechos humanos, tal como señala ONUHABITAT:

“una resolución administrativa o judicial por sí sola no se traduce necesariamente en un desalojo legal o justificado. Incluso si un tribunal nacional ha fallado a favor de un desalojo o si el desalojo se lleva a cabo de conformidad con la legislación nacional, la situación todavía puede constituir

¹¹⁹ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas *et. al.* (2014), p. 6.

¹²⁰ KOTHARI (2007), párrafo 7.

un desalojo forzoso si no cumple con las normas internacionales de derechos humanos y las obligaciones del Estado al respecto”¹²¹.

Este caso puede ser el de títulos habilitantes genéricos, como las relocalizaciones realizadas producto de procesos de expropiaciones, como también puede ser el caso de títulos habilitantes que preceden a la metodología que permite justificar la procedencia de un desalojo forzoso (la que revisaremos brevemente en el acápite siguiente). Así, la orden legal de realizar el desalojo sería anterior a estudiar las posibles alternativas a éste.

ii. Necesidad de la medida

El examen o test de necesidad en el contexto de los Derechos Humanos y, en especial, en el estudio de los Derechos Económicos Sociales y Culturales puede caracterizarse como la búsqueda de la alternativa menos restrictiva, por lo que su objeto de análisis es responder a si la medida adoptada es la menos gravosa para los derechos de las personas a la vez que ser igualmente efectiva para lograr el fin de política pública que se persigue¹²².

En atención a que los desalojos forzosos son medidas sumamente vulneratorias de derechos, como ya se explicó, el test de necesidad es de elevada intensidad. Ello, porque su aplicación no busca justificar la adopción de la mejor (menos restrictiva o más eficiente) opción entre varias alternativas para conseguir el fin perseguido, sino que se dirige a probar que el desalojo es inevitable¹²³, esto es que no existe otra medida alternativa posible. *Contrario sensu*, existiendo una alternativa, el desalojo forzoso carece de justificación.

CORREA¹²⁴ ofrece una metodología para la determinación de la necesidad, sobre la base del riesgo de desastres naturales. Si bien no es estrictamente el problema del caso presente, dado que el riesgo ambiental de la zona de estudio ha sido inducido por la actividad humana, la metodología tiene utilidad pues se basa en el análisis del riesgo y

¹²¹ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas *et. al.* (2014), p. 5.

¹²² ARAI-TAKAHASHI (2013) p. 4.

¹²³ KOTHARI (2017b), párrafo 40.

¹²⁴ Referente a: CORREA (2011a).

luego en la búsqueda de alternativas de mitigación de este¹²⁵. La metodología propuesta por CORREA, permite determinar la procedencia de efectuar un desalojo forzoso, como producto de una serie de etapas, dentro de las que cobran relevancia la de análisis y valoración del riesgo¹²⁶ (que a su vez comprende la evaluación de la vulnerabilidad y la determinación del riesgo) y la de análisis de las medidas de mitigación¹²⁷.

Pero además la propia autora, en otra publicación más extensa, señala que dentro de los componentes del riesgo de desastres naturales se cuentan amenazas de tipo socio-natural, que define como “[p]eligro latente asociado con la probable ocurrencia de fenómenos físicos cuya existencia, intensidad o recurrencia se relaciona con procesos de degradación o transformación ambiental o de intervención humana en los ecosistemas”¹²⁸; amenazas antrópicas, las que conceptualiza como “[p]eligro latente generado por la actividad humana en la producción, distribución, transporte y consumo de bienes y servicios y en la construcción y uso de infraestructura y edificios. Comprenden una gama amplia de peligros, como son las distintas formas de contaminación de aguas, aire y suelos (...)”¹²⁹; y amenazas tecnológicas, las cuales se relacionan “con accidentes tecnológicos o industriales, procedimientos peligrosos, fallos de infraestructura o de ciertas actividades humanas, que pueden causar muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental”¹³⁰. A su vez, el concepto transversal de “degradación ambiental” también deriva de la acción humana que daña los ecosistemas, los recursos y procesos naturales consecuencia de lo cual se pierde la resiliencia de los ecosistemas y del ambiente, haciéndolos más vulnerables a sufrir impactos¹³¹.

Algunas de las ideas que resultan destacables son, en primer lugar, que la valoración del riesgo y la determinación del riesgo aceptable es un proceso que incorpora, entre otros factores, la estimación de la percepción del mismo. Esto implica que la determinación del

¹²⁵ CORREA (2011a), pp. 51-59.

¹²⁶ CORREA (2011a), p. 52.

¹²⁷ *Ibid*, p. 57.

¹²⁸ CORREA (2011b), p. 209.

¹²⁹ *Ibid*, p. 210.

¹³⁰ *Ibíd*.

¹³¹ *Ibid*, p. 216.

riesgo no es un producto necesariamente “objetivo” de la metodología, sino que obedece también a la ponderación de cuestiones de carácter subjetivo determinadas de forma participativa¹³².

En segundo lugar, se erige la noción de “mitigabilidad” del riesgo, que resulta del análisis de factibilidad técnica, económica, política y social de las posibles medidas de mitigación que son herramientas correctivas dirigidas a solucionar una condición de riesgo¹³³. En este examen, el decisor deberá antelarse a cuál es el riesgo aceptable remanente luego de aplicar la medida de mitigación, el que puede quedar circunscrito a una incertidumbre soportable. Para la autora, el reasentamiento es la medida residual cuando no existe otra que controle suficientemente los factores de amenaza¹³⁴.

iii. Evaluación del efecto

En el contexto de un desalojo inevitable, la evaluación de su efecto consiste en el cálculo del costo social y económico que implica el desalojo¹³⁵. El fenómeno es estudiado por NAYAK utilizando el concepto “landlessness”, que libremente traducido designa la condición de no tener tierra o territorio. Una idea importante de rescatar es que para el autor no existe realmente un reasentamiento voluntario, pues su ocurrencia depende de una serie de factores que determinan condiciones inadecuadas para el sustento de la vida de las poblaciones desplazadas (guerras, contaminación, discriminación, proyectos de desarrollo, entre otros)¹³⁶.

Teniendo esto en consideración, existen riesgos inherentes al desplazamiento que deben incorporarse en el diseño de la medida, de modo de mitigarlos adecuadamente. El autor explica diversos tipos de efectos: Primero, de naturaleza económica, ya que el sitio receptor de las poblaciones desplazadas no necesariamente les provee idénticos servicios para el desarrollo de sus actividades productivas habituales¹³⁷. Luego, se identifican efectos ecológicos que se asemejan a los recién descritos, pero tienen que

¹³² Ibid, p. 56.

¹³³ Ibid, p. 57.

¹³⁴ Ibid, pp. 58-59

¹³⁵ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas *et. al.* (2014), p. 32.

¹³⁶ NAYAK (2000), p. 81.

¹³⁷ *Ibíd.*, pp. 88-89.

ver con el impacto ambiental de la vida y las actividades de las poblaciones desplazadas en el entorno circundante del sitio receptor. Un desalojo que no considere estos efectos podría destinar a la población a mayores niveles de pobreza que aquellos que tenían en el sitio de origen¹³⁸. Finalmente, se analizan efectos de carácter social, dentro de los cuales identifica el deterioro de las relaciones humanas y la pérdida de coherencia territorial de cosmovisiones ancestrales. Los desplazamientos tienen consecuencias nocivas sobre el funcionamiento de los colectivos sociales desde las familias hasta la comunidad completa, pudiendo implicar una disminución de las actividades comunitarias y un mayor aislamiento de sus integrantes¹³⁹. Además, pueden significar una pérdida del arraigo cultural y religioso (sobre todo para comunidades pertenecientes a pueblos indígenas), pues éste está basado en la conexión con el territorio¹⁴⁰.

En este punto también es pertinente relevar que el riesgo de segregación urbana y formación de guetos¹⁴¹ tiene una relación directa con un riesgo de vulneración del derecho a la educación, en tanto puede manifestarse como segregación escolar. SABATINI *et al*, por ejemplo, ha estudiado la dificultad que implica la conexión entre segregación urbana y derecho a la educación señalando que:

“En Chile, los estudios empíricos muestran que, en el pasado, antes de la década de los ochenta, la segregación espacial de los grupos populares no tenía los efectos de desintegración social que muestra actualmente. Incluso, algunas variables sociales como rendimiento escolar, empleo e inacción juvenil aparecían con mejores valores entre las zonas censales populares más segregadas (socialmente homogéneas) en comparación con zonas censales populares con mayor diversidad social (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001) (...)

De tal forma, es posible concluir que, mientras en el pasado la segregación de las familias de menos ingresos tenía efectos tanto negativos como positivos, ahora se están agravando sus efectos más complicados de descomposición social. Iguales o, incluso, menores niveles de segregación espacial —en

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 90.

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 92.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 92-93.

¹⁴¹ *Vid. supra*. Nota ¹²⁰.

Santiago la segregación retrocedió en forma importante entre 1992 y 2002— estarían dando lugar hoy a fenómenos de "guetización" de los barrios populares (drogas, crimen, deserción escolar) que no existían antes o que eran mucho menores"¹⁴².

Por último, y volviendo a lo dicho por NAYAK pueden verificarse secuelas severas en la salud mental de las personas desplazadas dado que la pérdida de su lazo con el territorio es gatillante de depresiones severas (sobre todo en adultos mayores) y otras enfermedades neuropsiquiátricas como ansiedad y estrés postraumático¹⁴³.

Para entender el alcance de este requisito cobra importancia referirse a casos empíricos en que se han estudiado efectos negativos de los reasentamientos, como es el trabajo de ROBLES que estudia dos casos colombianos: el de Altos de la Estancia en Ciudad Bolívar y el de Barrio Luis Carlos Galán, en Engativá, ambos en la ciudad Bogotá¹⁴⁴.

En el caso de Altos de la Estancia el reasentamiento fue decretado en base a la existencia de un riesgo calificado de alto y no mitigable, dado que la población se encontraba emplazada en laderas de cerros propensos a los deslizamientos¹⁴⁵. Como resultado del desplazamiento el autor señala que los efectos en el hábitat mismo son percibidos mayoritariamente como positivos¹⁴⁶; en relación a las consecuencias económicas, “[e]l cruce de gastos e ingresos muestra que la población no puede soportar los compromisos económicos que le implica la vivienda¹⁴⁷” y que “ la población siente que desde que fueron reasentados sus ingresos se han mantenido igual, pero los gastos se les duplicaron con los costos de servicios públicos¹⁴⁸”.

Respecto al impacto social, se percibe una menor participación en actividades comunitarias, siendo el diagnóstico que:

“la población siente que no ha podido construir nuevamente lazos con la comunidad, ya que en el anterior asentamiento los unía los esfuerzos que

¹⁴² SABATINI *et. al.* (2008), p. 10.

¹⁴³ *Ibíd.*, pp. 95-96.

¹⁴⁴ ROBLES (2009), pp. 110-144.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, p. 111.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, pp. 121-122.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, p. 123.

¹⁴⁸ *Ibíd.*

habían realizado en conjunto para su vivienda, para el acceso a la energía y el agua, mejorar el entorno, construir los espacios de las vías, emplearse, hacerle frente a la inseguridad, etc., condiciones que mantenían unida la población siendo solidarios.”¹⁴⁹

En el caso del Barrio Luis Carlos Galán, los desalojos fueron motivados por el riesgo de inundaciones en la zona de emplazamiento del asentamiento¹⁵⁰. Los resultados encontrados con posterioridad al reasentamiento son similares a los descritos en el caso anterior¹⁵¹. ROBLES, en general, concluye que los impactos físicos, psicológicos y económicos superan (en cantidad) a los impactos positivos, con incidencia en derechos a la educación, al agua, al trabajo, a la vivienda, al desplazamiento, entre otros¹⁵².

CHARDÓN, por su parte, estudia el caso de Manizales, también en Colombia, donde se han vivido una serie de procesos de reasentamiento desde el año 1987 hasta, al menos, el año 2008, también por alto riesgo no mitigable de deslizamiento de las laderas donde había asentamientos humanos¹⁵³. Las conclusiones de la autora son similares que las antes mencionadas, siendo incluso más drástica en su diagnóstico: a su parecer, la planificar de procesos de reasentamiento solo desde una perspectiva de vivienda (en el sentido de construir casas para mitigar el riesgo) es un error, al no incluirse una visión completa desde las dimensiones social, espacial, económica y legal¹⁵⁴.

En consecuencia, de todo lo señalado una correcta y completa evaluación del efecto de los desalojos debería derivar en medidas de mitigación adecuadas que permitan resguardar los sistemas de vida de las personas desplazadas. Lo anterior probablemente requiere el diseño de una intervención integral y duradera en el tiempo, de forma de asegurar la reconstrucción de las dimensiones económica y social y para evitar la producción de impactos a nivel de salud mental o, al menos, paliarlos si se suscitan.

iv. Garantía de vivienda adecuada

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ *Ibíd.*, p. 126.

¹⁵¹ *Ibíd.*, pp. 134-136.

¹⁵² *Ibíd.*, pp. 138-144.

¹⁵³ CHARDÓN (2008), p. 236.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, p. 244.

El siguiente elemento a considerar es que frente a un desalojo se debe garantizar el acceso a la vivienda adecuada. En este aspecto tanto KOTHARI¹⁵⁵ como ONUHABITAT¹⁵⁶ siguen lo señalado por el Comité DESC en sus observaciones generales N° 4 y N°7, ambas referidas al párrafo primero del Artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Como antes dijimos, la base de esta garantía se encuentra en lo desarrollado por la Observación General N°4 en su párrafo octavo que establece siete requisitos del derecho a una vivienda adecuada. Debido a que ya han sido analizados en el capítulo anterior, no volverán a ser tratados.

Por su parte, la Observación General N°7, que trata específicamente de desalojos forzosos, parte señalando que éstos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que son los desarrollados por la Observación General N° 4¹⁵⁷. Luego define en específico la garantía de vivienda adecuada como un requisito de compatibilidad de los desalojos inevitables con el Pacto, en los términos siguientes:

“Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.”¹⁵⁸.

Otro relevante aporte de la Observación General N° 7 es la obligación de permitir y facilitar la participación de las personas afectadas por un desalojo mediante una serie de garantías procesales tales como plazo suficiente y razonable de notificación del desalojo, provisión de información suficiente y oportuna sobre la naturaleza y alcance del proceso de desalojo, identificación de los encargados de los desalojos, límites a las condiciones ambientales del momento del desalojo (no pueden ser de noche o bajo la lluvia, a menos

¹⁵⁵ KOTHARI (2017b) párrafo 55.

¹⁵⁶ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas *et. al.* (2014), p. 35-36.

¹⁵⁷ Comité DESC (1991), párrafo 1.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, párrafo 16.

que los afectados presten su consentimiento) y provisión de recursos y asistencia jurídicos para ejercer los derechos de reparación pertinentes ante tribunales¹⁵⁹.

Como se ha visto a lo largo de este acápite, el aspecto distintivo que determina la aplicación del estatuto jurídico de los desalojos forzosos es que el reasentamiento sea una acción ineludible para el Estado, por no existir medidas alternativas, ya sea que deriven de una decisión del Estado o de que resulte como obligatorio para lograr la garantía y protección de derechos que de otro modo no podrían ser satisfechos¹⁶⁰. Según se ve de este caso, el test de necesidad tiene la particularidad de estar dirigido a la comprobación de que el desalojo es la única medida disponible para lograr el objetivo legítimo. Con todo, las medidas de remediación que el Estado debiera adoptar (como garantía de vivienda adecuada e indemnización) no son exclusivas del desalojo forzoso, sino que se deben entender como obligatorias también para cualquier reasentamiento, pues emanan del derecho a la vivienda adecuada, independiente del estatuto jurídico que se aplique.

2. Como medida innominada para proteger a las personas de daños mayores

Fuera de la estricta regulación de los desalojos forzosos, podemos analizar el reasentamiento por causas ambientales desde un enfoque que la entienda como una medida de protección de derechos de las personas, ponderada desde los estándares generales para la protección de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. Atendiendo las características propias de un desalojo forzoso¹⁶¹, estimamos que el supuesto que debe ser modificado para la formulación de un caso hipotético, de manera que permita hacer el presente análisis, es aquel en que el desalojo no es realizado contra la voluntad de las personas afectadas, sino al contrario, a solicitud expresa de ellas.

Con todo, la voluntad manifiesta de las personas afectadas tampoco puede ser tomada

¹⁵⁹ *Ibíd.*, párrafo 15.

¹⁶⁰ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas *et. al.* (2014), p. 3-4, ofrece un listado de ejemplo de los tipos de situaciones en el que se encuentran factores como la prevención de desastres naturales (que implicaría un desalojo por obligación para el Estado) y la instalación de represas o carreteras (que implicarían un desalojo derivado de una decisión facultativa para el Estado).

¹⁶¹ *Vid. supra.* Nota ¹¹¹.

como un antecedente suficiente para esquivar, por parte del Estado, el análisis de alternativas posibles, ni para dejar de cumplir con los estándares estudiados, sobre todo aquellos que tienen que ver con la garantía a vivienda adecuada y la evaluación de los efectos del reasentamiento. Esta fórmula hipotética permitiría al Estado evitar o morigerar la aplicación el requisito de “inevitabilidad” asociado a los desalojos forzosos y, así, justificar la procedencia del reasentamiento utilizando, como dijimos, los estándares generales que comprenden la determinación de un objetivo legítimo y los tests de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad pertinentes.

El requisito de legalidad no difiere de aquel desarrollado a propósito de los desalojos forzosos, por lo que no será reiterado. Con todo, es útil agregar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se extiende sobre el asunto al resolver una consulta sobre el alcance del vocablo “leyes” del artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referido a las restricciones en general a los derechos protegidos por tal instrumento, concluyendo que por ley se refiere a actos normativos que emanan del poder legislativo elegido democráticamente y promulgados por el ejecutivo¹⁶², pero también en virtud de delegaciones de la ley hechas en conformidad con la Constitución y ejecutadas de acuerdo a los límites de la ley delegante¹⁶³.

i. Objetivo legítimo perseguido

El objetivo legítimo atiende al motivo invocado como justificación de una medida restrictiva de derechos humanos. En algunos casos, existen normas positivas que regulan de forma estricta las limitaciones a que se encuentran sujetos algunos derechos¹⁶⁴. No obstante, en general se conceptualizan las que enuncia el artículo 29 número 2. de la Declaración Universal de Derechos Humanos, esto es:

“2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y

¹⁶² Corte IDH (1986) párrafo 35.

¹⁶³ *Ibíd.*, párrafo 36.

¹⁶⁴ Por ejemplo, los del artículo 13.5. de la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre Libertad de Expresión.

libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”¹⁶⁵.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estima que el texto del artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos contiene dos límites a las medidas restrictivas, por un lado, de motivo (el objetivo invocado, que debe ser una razón de interés general) y, por otro, de ejercicio, ya que se impide que sean utilizadas para un propósito distinto a aquel para el que fueron establecidas, controlando así la posibilidad de desviación de poder¹⁶⁶.

Además, agrega qué es lo que la Convención refiere al usar “interés general” como medida de la limitación de motivo a las medidas restrictivas y, de un modo similar a lo señalado por la Declaración Universal, concluye que:

“El requisito según la cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del "bien común" (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es [según la Declaración Americana] "la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad”¹⁶⁷.

En el caso hipotético, el hecho de que la medida no sea un desalojo forzoso, sino “solicitado”, no altera que sea altamente restrictiva de los mismos derechos de las personas afectadas en el caso del desalojo forzoso, ya que los riesgos a que se encuentran expuestos son exactamente los mismos. Tales riesgos están relacionados con las consecuencias del reasentamiento y no con las causas que le dan origen. Asimismo, que la medida cuente con la aprobación de los afectados, no implicaría para el Estado una obligación de proveer el reasentamiento, sino más bien una justificación suficiente para realizar los tests de necesidad y proporcionalidad entre diversas

¹⁶⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 29.

¹⁶⁶ Corte IDH (1986), párrafo 18.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, párrafo 29.

alternativas dirigidas a proteger los derechos en cuestión. Desarrollaremos esto en la sección subsiguiente.

Por ello, el objetivo legítimo que una medida de estas características debe perseguir, no se motiva válidamente en la mera satisfacción de la demanda de las personas. Al contrario, resulta más adecuado justificar la restricción de derechos en la medida que en la situación presente de los afectados no se dan las condiciones que les permiten acceder al mejor nivel de goce de sus derechos y alcanzar la felicidad material y espiritual. Ello, si bien se insertara en la noción de interés general que desarrolla la Corte Interamericana de Derechos Humanos, impone además a la medida la necesidad de que sea capaz de crear tales condiciones más favorables. Ambas cuestiones deberán ser consideradas en el test de idoneidad.

ii. Idoneidad

Según SÁNCHEZ, existe una conexión necesaria entre el objetivo legítimo, la idoneidad (o adecuación) de la medida y la legalidad de la misma, pues “1) aquella medida legislativa debe tener un fin legítimo; y 2) debe ser objetivamente idónea o adecuada para realizarlo, es decir, que por su medio efectivamente pueda alcanzarse una situación que satisfaga el fin a que supuestamente sirve, por ser ella su consecuencia natural”¹⁶⁸.

PRIETO SANCHIS, analizando la restricción de derechos constitucionales, señala que “la actuación que afecte a un principio o derecho constitucional ha de mostrarse consistente con el bien o con la finalidad en cuya virtud se establece. Si esa actuación no es adecuada para la realización de lo prescrito en una norma constitucional, ello significa que para esta última resulta indiferente que se adopte o no la medida en cuestión”¹⁶⁹. La cita es igualmente pertinente para el caso aquí discutido, pues se enfoca en el examen de la adecuación de la medida al fin que persigue.

Es del todo lógico que el test de idoneidad no debe ser concebido como una etapa anterior al test de necesidad, sino que en la práctica es más usual que se realice de forma paralela al mismo¹⁷⁰. Ello, en tanto es posible y necesario preguntarse por la

¹⁶⁸ SANCHEZ (2007) p.40.

¹⁶⁹ PRIETO SANCHÍS (2008), p. 110.

¹⁷⁰ SANCHEZ (2007) p.38.

idoneidad de cada una de las alternativas posibles que se estudien.

En el caso del reasentamiento, como antes se señaló, la medida debería probar ser idónea para crear condiciones para incrementar la satisfacción de los derechos humanos que en la situación base están siendo afectados. Esto implica que el test de idoneidad no dará resultados claros al aplicarse en abstracto, sino que debe considerar todos los momentos del diseño de la medida: la situación de base (o línea de base) del estado de satisfacción actual de los derechos en el sitio de origen; los riesgos económicos, ecológicos, sociales, culturales y de salud asociados al reasentamiento; y los medios utilizados para su mitigación.

iii. Necesidad y alternativas posibles

Otra de las consecuencias relevantes que a nuestro modo de ver tendría la supresión de la falta de voluntad de los afectados, en cuanto supuesto de desalojo forzoso, es que implica la eliminación del requisito de “inevitabilidad” para la procedencia de un reasentamiento. Lo anterior significa que también varía el test de necesidad, pues en este caso sí le es posible al Estado elegir una de varias alternativas en virtud de diversos criterios, al contrario de lo que sucede en los desalojos forzosos donde la existencia de cualquier alternativa de intervención haría improcedente dictaminar el desalojo.

El problema se presenta cuando una medida de protección de DESC no es propiamente una medida destinada a restringir uno o más derechos, sino que proteger uno determinado de mayores daños (la salud, la educación, el medio ambiente, etc., como es en el caso concreto), para lo cual debe tomar una medida que tiene como consecuencia limitar otros DESC o bien cambiar la forma en que ellos están siendo satisfechos. Dicho de otra forma, el conflicto se plantea cuando la aplicación de una medida restrictiva de derechos parte de una certeza de que vulnerará algunos (con sujeción a tomar las providencias necesarias para reparar el estado de satisfacción, al menos, sin regresión), pero pretende elevar el estado de protección de otros derechos que en la situación actual están siendo vulnerados.

Este caso es distinto a aquel en que el desalojo es obligatorio para el Estado en razón de ser la única medida disponible para proteger uno o más derechos, pues nuevamente estaríamos ante un escenario de “inevitabilidad”, que no permite realizar el test de

necesidad propiamente tal, sino que efectuar la modalidad del mismo que busca estrictamente probar que el desalojo es inevitable, como se revisó con anterioridad.

Así, el examen de necesidad en el caso concreto recae respecto de si el reasentamiento es una medida adecuada para lograr una mayor protección de los derechos señalados, pero en un lugar distinto de aquel donde la comunidad reside actualmente, en razón de que las personas aspiran a menores niveles de satisfacción producto del contexto ambiental del lugar donde viven, pero donde actualmente tiene sus raíces culturales, sociales y sus actividades económicas.

Presentada esta problemática, es necesario hacer el test de necesidad a partir de lo establecido por los artículos 4 y 5 del PIDESC. De acuerdo a lo señalado por SAUL *et al*, lo dispuesto por el artículo 4 indica que la medida es necesaria en tanto responda a la promoción del bienestar general en una sociedad democrática, traducido en bienes tales como la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la moral o los derechos y libertades de otros¹⁷¹. Esta limitación, a su vez, debe ser compatible con la naturaleza de los derechos del Pacto, lo que, según el autor, así como se ha entendido que la realización progresiva de los derechos no es excusa para la no satisfacción de los mismos, las medidas de restricción generales no pueden limitar los derechos, en sentido tal que una medida que deja a personas sin vivienda, sin alimentación o sin acceso a servicios médicos, nunca sería justificable¹⁷².

El artículo 5, por su parte, establece otro requisito para las medidas ya sea de limitación o de protección de derechos del Pacto, el que consiste en una prohibición del abuso de derecho con la finalidad (o el resultado) de destruir otros derechos del Pacto¹⁷³. Esto tiene sentido incorporarlo al estudio de una medida de reasentamiento, por dos razones: En primer lugar, en relación a la causa del reasentamiento por contaminación, se puede argumentar que existe un ejercicio abusivo del derecho a la propiedad privada (en los términos del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos) por parte de las industrias que ha tenido como resultado un menoscabo significativo en el goce de los derechos de las personas que han recibido la contaminación. En segundo, la

¹⁷¹ SAUL *et al.* (2014). p. 250.

¹⁷² *Ibíd.*, p. 251.

¹⁷³ *Ibíd.*, pp. 264-266.

concreción de los riesgos no mitigados del reasentamiento, podría derivar en el resultado de afectar los demás derechos.

Tomando lo anterior en consideración, la elección del reasentamiento entre las alternativas disponibles, ha de responder a criterios generales de necesidad. Para CLÉRICO, primero debe atenderse a la estructura del test de necesidad: se parte de la base de la existencia de más de un medio idóneo o técnicamente adecuado para llegar al fin, para luego realizar un ejercicio comparativo entre ellos que comprende el examen de medios alternativos respecto de la idoneidad (para determinar el grado de adecuación al objetivo de cada una de las alternativas) y el examen del nivel de limitación de los derechos¹⁷⁴. Del resultado de este análisis surgirá una de las alternativas como aquella que es más adecuada para conseguir el fin y acarrea menos restricción de derechos¹⁷⁵. Volveremos sobre este punto más adelante.

iv. Proporcionalidad

En relación al test de proporcionalidad en *stricto sensu*, se trata de, según ARAI-TAKAHASHI, un examen de si la medida no tiene asociados detrimentos excesivos en comparación con los beneficios que se obtienen de ella¹⁷⁶. En tal sentido, agrega que incluso la medida menos vulneratoria posible para obtener un determinado objetivo podría acarrear un impacto negativo excesivo en los derechos de las personas al compararlos con los resultados beneficios de la medida¹⁷⁷.

Tanto ALEXY¹⁷⁸ como SÁNCHEZ¹⁷⁹ afirman que el test de proporcionalidad se compone de tres pasos: primero, se debe determinar el grado de la afectación o no satisfacción del derecho que se restringe a través de la medida. Luego, se debe definir la importancia de la satisfacción del derecho en virtud del cual se practica la restricción del derecho afectado. Por último, ha de formularse una regla de precedencia¹⁸⁰ para establecer “si la importancia de la satisfacción de un derecho justifica la restricción o no satisfacción del

¹⁷⁴ CLÉRICO(2018,) p. 40.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, pp.40-41.

¹⁷⁶ ARAI-TAKAHASHI (2013), p. 3.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, p. 4.

¹⁷⁸ ALEXY (2008,) p. 16.

¹⁷⁹ SANCHEZ (2007), pp. 56-57.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

otro¹⁸¹”.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a propósito del derecho a libertad de expresión, ha desarrollado como criterio de proporcionalidad la existencia de una preponderancia manifiesta del objetivo legítimo que busca alcanzar la medida restrictiva e insiste en la idea de que su aplicación no puede significar una restricción excesiva de derechos¹⁸².

De acuerdo a lo anterior, la medida más que realizar la restricción de derechos debe estar orientada a conseguir la compatibilidad de los mismos, de acuerdo a lo señalado por CARBONELL, en cuanto a que la proporcionalidad “[s]e trata de una técnica de interpretación cuyo objetivo es tutelarlos [los derechos] de mejor manera, expandiendo tanto como sea posible su ámbito de protección, pero haciendo que todos los derechos sean compatibles entre ellos, en la medida en que sea posible¹⁸³.

Establecido el marco de análisis para determinar la viabilidad de los desalojos, corresponde en la sección siguiente determinar si el reasentamiento de la comunidad de Quintero y Puchuncaví es una medida que se ajusta a los estándares de derechos humanos expuestos y en qué magnitud protege los derechos de las personas frente a las posibles alternativas.

V. REASENTAMIENTO DE LA COMUNIDAD DE QUINTERO Y PUCHUNCAVÍ

En la presente sección haremos una aproximación teórica a un test de necesidad y proporcionalidad descrito anteriormente, respecto del reasentamiento de la comunidad de Quintero y Puchuncaví como una posible medida de protección de sus derechos humanos vulnerados.

En relación a la idoneidad, esto es, a la adecuación técnica de la medida para el cumplimiento del objetivo legítimo, se analizará el reasentamiento como posible medida para mejorar las condiciones de satisfacción de los derechos que se encuentran siendo

¹⁸¹ ALEXY (2008), p. 16.

¹⁸² Corte IDH (2004), párrafo 96; y *mutatis mutandi* Corte IDH (2005a), párrafo 145.

¹⁸³ CARBONELL, Miguel, “El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales”, en “El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional”, editado por Miguel Carbonell, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador, año 2008, p. 10.

vulnerados en la zona, producto de la permanente exposición a contaminación y degradación ambiental. Naturalmente, el mecanismo para conseguir el objetivo dice relación con la supresión de los factores de riesgo causales de la vulneración, es decir, la exposición a la contaminación en la zona de Quintero y Puchuncaví, por lo que el reasentamiento sí puede considerarse una medida idónea.

Sin embargo, existen al menos dos medidas alternativas al reasentamiento que permiten suprimir los factores causales de riesgo y que cumplen con el requisito de legalidad, como son el Plan de Recuperación Ambiental y Social (hoy vigente en la zona) y el traslado de industrias contaminantes. Antes de analizarlas más en detalle, la legalidad e idoneidad de estas dos medidas permiten hacer un primer descarte: el reasentamiento de la comunidad no procede como una medida de desalojo forzoso, ya que no se cumple con la condición determinante de ser inevitable. Por ello, en esta sección solo se considerará, primero, el Plan de Recuperación Ambiental y Social, el que debido a que se encuentra vigente en la zona será estudiado como medida de control de las otras dos (y llevará por lo mismo, la nomenclatura M0); segundo, el reasentamiento de personas (M1) y, por último, el traslado de industrias contaminantes (M2)¹⁸⁴.

Debido a esto, solo se utilizarán como factores de comparación los objetivos de cada una, su legalidad y su idoneidad, pues incorporar más elementos del detalle del diseño, como las actividades e indicadores que comprende, implicaría extender el ejercicio a las otras dos medidas que son hipotéticas, cuestión que también se aleja de la finalidad de este estudio.

Por último, se hará la comparación de las medidas sin considerar las medidas de mitigación que ellas requieren para disminuir los efectos nocivos de las restricciones a los derechos humanos que resulten de su aplicación, pues ello conllevaría un ejercicio de imaginar qué medidas sería apropiadas sin datos empíricos que sustenten tal

¹⁸⁴ Cabe señalar que intencionalmente se ha dejado fuera de las medidas alternativas, las posibles sanciones que procedan en virtud de la competencia de la Superintendencia de Medio Ambiente, las que podrían llegar en los casos más graves a implicar la clausura de la actividad o la revocación de la Resolución de Calificación Ambiental. Su exclusión se debe a que tales sanciones van a hacer aplicables siempre y cuando existan instrumentos de gestión ambiental fiscalizables (cuestión que no es el caso para varias de las actividades ejecutándose en el Complejo Industrial Ventanas) y que la decisión se derive como consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador, mientras que las medidas alternativas analizadas tienen en común ser las tres una decisión de política pública adoptadas por autoridades políticas, lo que ofrece un mejor marco de comparación.

elección. Con todo, debe señalarse que la posibilidad de aplicar mejores y más proporcionales medidas de mitigación, podría hacer variar el análisis demostrando ser más apropiada otra medida entre M0, M1 y M2, que la resultante del análisis que se propone a continuación.

1. Medidas alternativas, legalidad e idoneidad

i. Plan de Recuperación Ambiental y Social/Plan de Prevención y Descontaminación (M0)

El PRAS de Quintero y Puchuncaví fue aprobado el 10 de julio de 2017 por la resolución exenta N°0645 del Ministerio de Medio Ambiente. El objetivo del instrumento, si bien no es idéntico al que hemos establecido como objetivo legítimo para estudiar la idoneidad, tiene similitudes suficientes como para que siga siendo pertinente su análisis. Así, el objetivo general del plan busca la recuperación ambiental del territorio y mejorar la calidad de vida de las personas, lo que tiene bastante equivalencia con la idea de crear mejores condiciones para la protección de los derechos vulnerados en la zona:

“El PRAS de Quintero y Puchuncaví tiene como objetivo recuperar ambientalmente el territorio y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunas mediante la identificación, a través de un proceso ampliamente participativo, de los principales problemas sociales y ambientales, planteando opciones de solución que la conviertan, en el mediano y largo plazo, en un área que muestre que es posible la convivencia armónica entre las actividades industriales, el cuidado del medio ambiente y una buena calidad de vida.”¹⁸⁵.

Dentro del PRAS se pueden encontrar objetivos específicos que refrendan esta idea, tales como contar con una buena calidad del aire para la salud de las personas¹⁸⁶, disminuir los malos olores¹⁸⁷, gestión adecuada de pasivos ambientales presentes en el territorio¹⁸⁸, prevenir y enfrentar eficazmente los impactos de una emergencia ambiental,¹⁸⁹ contar con una planificación territorial que asegure a plazo, una adecuada

¹⁸⁵ MMA (2017), p. 18.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 52.

¹⁸⁷ *Ibíd.*, p. 69.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, p. 99.

¹⁸⁹ *Ibíd.*, p. 112.

situación ambiental y social del territorio¹⁹⁰; y Contar con servicios de salud adecuados para las comunas¹⁹¹, entre otros.

Sin embargo, las medidas que el PRAS fija para conseguir los objetivos trazados, son demasiado amplias y poco concretas y los indicadores, en aquellos casos en que aparecen, no son suficientemente claros como para evaluar su idoneidad. Un diagnóstico similar tiene DONOSO quien señala que “la manera como se llevaron a cabo los procesos [de creación del PRAS] dan cuenta más bien de una herramienta ideológica, que no satisface la necesidad concreta de redistribución de las cargas ambientales, precisamente por la entidad de las medidas prometidas, versus la ausencia de voluntad política por parte de los actores potencialmente involucrados y, sobre todo, el instrumento jurídico (no vinculante ni permanente) escogido para plasmar el trabajo realizado”¹⁹².

ii. Reasentamiento de personas (M1)

El reasentamiento de personas al que nos referiremos es el que tiene lugar como una medida innominada de protección de derechos, es decir, aquel que no se produce de forma inevitable y el cual es posible de evaluar a través de las reglas generales, tal como fue desarrollado en la sección IV. 2.

iii. Traslado de industrias contaminantes (M2)

Por traslado de industrias contaminantes nos referimos a la facultad que tienen las Secretarías Regionales Ministeriales en virtud del artículo 84 del Código Sanitario y los alcaldes de acuerdo a lo establecido por el artículo 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

El traslado de actividades contaminantes es una de las medidas recomendadas por el Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, cuando la injerencia de la contaminación se produce sobre los derechos de la infancia¹⁹³. Tal como se desarrolló en la descripción de la crisis de 2018 en Quintero y Puchuncaví,

¹⁹⁰ *Ibíd.*, p. 122.

¹⁹¹ *Ibíd.*, p. 149.

¹⁹² DONOSO (2017), p. 47.

¹⁹³ TUNCAK (2016), párrafo 81.

uno de los grupos más afectados por los episodios de contaminación fueron niños, niñas y adolescentes, lo mismo que en 2011 en la crisis de La Greda. Esto podría constituir una justificación suficiente para considerar el traslado de de industrias contaminantes como una medida apropiada para la protección de derechos humanos.

En el caso del artículo 84 del Código Sanitario se le entrega a la autoridad sanitaria la facultad de “disponer el traslado de aquellas industrias o depósitos de materiales que, a su juicio, representen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población. La autoridad sanitaria no podrá exigir el traslado antes del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación¹⁹⁴”. Como se observa, la facultad es amplia y de alto contenido discrecional, ya que la calificación del peligro que la motiva es de su exclusividad.

En el supuesto de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en cambio, se les concede a los municipios la facultad de ordenar el retiro de una industria contaminante, previo informe de las secretarías regionales ministeriales tanto de Vivienda y Urbanismo como de Salud¹⁹⁵.

En ambos casos el traslado de industrias contaminantes se funda en la existencia de “amenazas socionaturales”¹⁹⁶, “amenazas antrópicas”¹⁹⁷, “amenazas tecnológicas”¹⁹⁸ y, en general, “degradación ambiental”¹⁹⁹. Lo anterior pone de manifiesto que el objetivo de la aplicación de esta atribución tendría para el caso en análisis el efecto de suprimir o al menos disminuir considerablemente los factores de riesgo que implican el cuadro de vulneraciones a los derechos humanos en Quintero y Puchuncaví, trasladando del sitio a las industrias del Complejo que, después de un análisis, resulten como contaminantes. Por ello sería una medida que cumple con los requisitos de legalidad (en tanto la autoridad la utilice para la finalidad establecida) e idoneidad.

2. Derechos en juego

Partiendo de la base de lo desarrollado en relación a los derechos vulnerados en la zona

¹⁹⁴ Artículo 84, Código Sanitario.

¹⁹⁵ Artículo 160, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

¹⁹⁶ *Vid. supra.* Nota ¹²⁸.

¹⁹⁷ *Vid. supra.* Nota ¹²⁹.

¹⁹⁸ *Vid. supra.* Nota ¹³⁰.

¹⁹⁹ *Vid. supra.* Nota ¹³¹.

de sacrificio de Quintero y Puchuncaví, se deben distinguir dos grupos de derechos en juego: aquellos que resultan restringidos por cada una de las medidas alternativas posibles y aquellos que resultan protegidos al aplicarlas.

En general los derechos involucrados en el análisis son:

- **Derecho a un ambiente adecuado:**

Las tres medidas apuntan a mejorar las condiciones del entorno de la comunidad, ya sea estableciendo nuevas condiciones para la actividad industrial (M0 y M2) o derechamente cambiando el hábitat de la comunidad a un lugar que esté expuesto a menos riesgos ambientales (M1).

- **Derecho a gozar del máximo nivel de salud:**

En el escenario base, existe una situación de vulneración grave de este derecho que pretende ser modificada por las medidas propuestas, reduciendo los factores de riesgo que la producen, esto es fundamentalmente la exposición a contaminantes dañinos para la salud humana. A su vez debe considerar que uno de los efectos estudiados del reasentamiento de personas, como antes se desarrolló, es la afectación de la salud de las personas reasentadas, particularmente por el riesgo de aparición de enfermedades neuropsiquiátricas. De este modo las medidas alternativas tienen la potencialidad de proteger este derecho (M0, M1 y M2) y de restringirlo a la vez (M1).

- **Derecho a la vivienda adecuada:**

Las medidas propuestas pueden ser consideradas como mecanismos de protección al derecho a la vivienda desde el punto de vista del mejoramiento del hábitat de las personas, sobre todo en relación a las condiciones de Habitabilidad²⁰⁰ y Lugar²⁰¹, asumiendo que efectivamente, se logre una mejora. Asimismo, uno de los riesgos asociados al reasentamiento es la vulneración del derecho a la vivienda adecuada por la posible alteración de las condiciones sociales y culturales, esto es, los requisitos

²⁰⁰ *Vid. supra.* Nota ⁹⁹.

²⁰¹ *Vid. supra.* Nota ¹⁰¹.

asociados al Lugar²⁰² y a la Adecuación cultural²⁰³ de la vivienda.

- **Derecho al trabajo:**

En este aspecto, tanto M1 como M2 tienen la potencialidad de restringir el derecho al trabajo considerado como el acceso a fuentes laborales. En efecto, en la situación base sabemos que un porcentaje importante del empleo en la zona de Quintero y Puchuncaví se debe a la existencia del Complejo Industrial Ventanas, por lo que el reasentamiento de personas o el traslado de las industrias contaminantes podrían implicar una disminución del acceso a fuentes de trabajo.

- **Derecho a la educación:**

En la situación base existe una vulneración al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que habitan y reciben su educación en las comunas de Quintero y Puchuncaví, producto de la constante interrupción del servicio educativo como respuesta a los episodios de contaminación²⁰⁴. Por esta razón, al menos M1 y M2 tienen la potencialidad de establecer condiciones más favorables para la educación, ya que permitirían remediar este problema. Sin embargo, M1 también conlleva el riesgo de vulnerar el derecho a la educación desde el punto de vista de su finalidad de integración a la sociedad²⁰⁵, lo que deriva del riesgo de aislamiento social que producen los reasentamientos²⁰⁶.

- **Derecho a la información:**

En los términos señalados en la sección tercera, existe una vulneración actual al derecho a la información que incide en la sensación de abandono de la población de Quintero y Puchuncaví. Respecto de este derecho, solo M0 apunta a establecer mecanismos de protección directa de este derecho, mientras que en M1 y M2 no aparece como un efecto inherente de su aplicación.

- **Derecho a la propiedad**

²⁰² *Ibíd.*

²⁰³ *Vid. supra.* Nota ¹⁰².

²⁰⁴ *Vid. supra.* Nota ¹⁰⁴.

²⁰⁵ *Vid. supra.* Nota ¹⁴².

²⁰⁶ *Vid. supra.* Nota ¹²⁰.

Este derecho no se ve protegido directamente por ninguna de las medidas alternativas, pero se encuentra restringido en todas ellas. En M1 existe una restricción al derecho de propiedad de las personas reasentadas producto de lo que el Estado tiene el deber de responder con una indemnización adecuada²⁰⁷. En M0 y M2, por su parte, se establecen condiciones para el ejercicio del derecho a la propiedad de los titulares de las empresas contaminantes de la zona que se manifiesta en restricciones al derecho constitucional a la libertad económica²⁰⁸. En el caso de M0 se establece la necesidad de modificar el sistema de monitoreo, lo que significa la instauración de un requisito no considerado por los privados al momento de conseguir la autorización para ejecutar su actividad. En tanto en M2, el traslado de las empresas contaminantes sin duda implica una restricción al derecho a la propiedad, ya que priva a los privados del uso de los títulos que autorizan su actividad. Con todo, esta especie de propiedad de la empresa sobre dicho título autorizatorio, no se corresponde con aquella que se encuentra protegida por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰⁹

3. ¿Es una medida necesaria?

Para responder al test de necesidad del reasentamiento debemos establecer valoraciones de la intensidad de las restricciones de derechos que producen las medidas alternativas y de la intensidad de la protección de derechos que producen, para luego compararlas y tomar una decisión de priorización.

De acuerdo a lo señalado por CLÉRICO, la medida que prevalecerá en el test de necesidad es aquella que mejor conduce a la consecución del objetivo y menos derechos restringe²¹⁰, o, lo que es lo mismo, la relación entre número e intensidad de restricciones a derechos es superada por el número e intensidad de derechos que se protegen.

Para tales efectos, nos apoyaremos de una escala simple de intensidad con los

²⁰⁷ *Vid. supra.* Nota ¹¹¹.

²⁰⁸ Artículo 19, Nº 21 de la Constitución Política de la República: “El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”. Este derecho a la “libertad económica” no se encuentra dentro del ámbito de protección de los estándares de derechos humanos, si bien es posible discutir si en aplicación del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal norma ofrece una mejor protección del derecho de propiedad y por tanto deba preferirse en virtud del principio pro persona. *Vid. Supra.* Nota ⁸².

²⁰⁹ Al respecto ver GONZA (2014).

²¹⁰ *Vid. supra.* Nota ¹⁷⁴.

parámetros BAJA, MEDIA y ALTA. En el caso de la valoración de la intensidad de restricción diremos que ésta es BAJA cuando no altera el estado actual del goce y ejercicio de los derechos; MEDIA, será cuando la medida altera el estado actual del goce y ejercicio de los derechos dentro de los confines de la legalidad vigente y/o establece mecanismos de mitigación de los efectos restrictivos; y ALTA, será aquella restricción que afecta de forma significativa el goce y ejercicio de los derechos, provocando una regresión en su estado de protección.

En el caso de la valoración de la intensidad de la protección nos basaremos en la potencialidad de las medidas para conseguir un mejor estado de protección de derechos al de la situación base. Así, la valoración será BAJA cuando no es posible determinar un progreso en la protección del derecho; MEDIA se le asigna a la medida que produce un progreso no significativo en el estado de protección del derecho; y ALTA será cuando exista un crecimiento significativo en el estado de protección de los derechos.

- **M0**

En el caso de M0 se percibe que el único derecho restringido es el de propiedad de los titulares de empresas, en razón de soluciones como la Implementación, por parte de las fuentes emisoras, de las mejores tecnologías disponibles en sus procesos²¹¹, actualización del Plan de Descontaminación de Ventanas²¹² y la actualización de la norma de dióxido de azufre²¹³. Esta restricción es baja puesto que no altera el estado del ejercicio del derecho a la propiedad, pues la norma constitucional del artículo 19 N°21 establece que las actividades económicas se deben ejecutar con apego a las normas que las regulan. Las condiciones nuevas son menores, razonables y previsibles para los titulares de empresas.

Sobre los derechos protegidos, varias de las soluciones propuestas por el PRAS tienen que ver con mejorar el estado de la información²¹⁴, pero ninguna de ellas establece

²¹¹ MMA (2017), p. 53.

²¹² *Ibíd.*

²¹³ *Ibíd.*

²¹⁴ Tales como “Evaluar e implementar una red de monitoreo adecuada y validada por la comunidad”, “Mejorar un sistema de información actualizada, validada (comunidad auditora), comprensible y de fácil disponibilidad respecto de la situación de calidad del aire y emisiones” “Capacitación en normativa de calidad del aire para residentes en la

deberes, obligaciones ni indicadores claros. Por ello, si bien es posible detectar una mejoría respecto de la situación actual, no es posible medir con certeza su significatividad y eficacia. Respecto de los demás derechos protegidos (medio ambiente, salud y vivienda) no puede observarse un avance, ya que a pesar del PRAS vigente ocurrió la crisis de contaminación del año 2018 y la Corte Suprema determinó una serie de infracciones cometidas por el Estado que justamente se relacionan con la vulneración de esos derechos²¹⁵.

- **M1**

En el caso del reasentamiento que, como antes dijimos, se trata de aquel que deriva de la aplicación de las reglas generales, se observa una restricción mucho más amplia e intensa de derechos, así como una mayor protección en relación a M0. Primero, se restringe el derecho a la propiedad de las personas de forma no significativa (por tanto, MEDIA), en tanto la restricción se efectúa en el marco de los límites intrínsecos del derecho de propiedad (interés general y salubridad pública, al menos) y su limitación se encuentra asociada a una compensación proporcional, como lo es la indemnización mediante soluciones habitacionales por lo menos de igual calidad que las anteriores.

Por las razones desarrolladas anteriormente, el reasentamiento trae consigo un riesgo significativo de vulneración de los derechos a la vivienda adecuada y a gozar del máximo nivel de salud. En tanto, el riesgo de vulneración que enfrentan los derechos al trabajo y a la educación, por la potencial falta de acceso a fuentes laborales y falta de integración en la educación.

El único derecho que puede observarse protegido con una valoración ALTA es el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado, en tanto la medida implica el cambio absoluto del entorno en el que la población habita. Mientras, la protección del derecho a gozar del máximo nivel de salud podemos determinar con una valoración MEDIA, pues si bien puede producirse un progreso significativo en relación a la salud física de las personas hacia el futuro, la medida no tiene la capacidad por si misma de remediar la situación

zona, autoridades locales, profesores, dirigentes vecinales, operarios industriales, niños y adolescentes. Educación en forma amplia, que cree confianza y, a su vez, cultura.” En MMA (2017), p. 53.

²¹⁵ *Vid. Supra*. Notas ⁵¹, ⁵² y ⁵³.

base de la salud de las personas en relación a la existencia de enfermedades crónicas. Asimismo, respecto de la salud mental la medida enfrenta un riesgo presumiblemente elevado -pero desonocido- de regresión. La protección del derecho a la vivienda no alcanza a tener una valoración mayor que BAJA, puesto que la medida es demasiado intensa en la restricción de este derecho y debe contar con mecanismos de mitigación muy rigurosos para que en la situación posterior a la aplicación de la medida no haya una regresión.

- **M2**

En M2 el derecho más restringido es sin duda la propiedad de los titulares de empresas, ya que la orden de traslado de industrias contaminantes significaría que los títulos jurídicos que habilitan a esas empresas a funcionar, quedarán sin posibilidad de ser utilizados por estas. De esta forma, su derecho sufre una restricción significativa, pero no una privación absoluta, ya que las autorizaciones de funcionamiento (tales como la Resolución de Calificación Ambiental y las patentes), no tienen el efecto de producir derechos adquiridos²¹⁶ y, por tanto, no estaríamos en un escenario de expropiación propiamente tal (independiente de la eventual responsabilidad de indemnización de perjuicios que podría significar la aplicación de la medida). Por esta razón, la restricción es valorada como MEDIA. Además, la restricción referida recae sobre un derecho que emana de la legalidad interna, pero que no es un derecho humano.

El derecho al trabajo también sufre una restricción importante, pero que no significa privación, sino más bien podría dificultar el ejercicio del derecho en relación a la situación base. Además esto sucedería solo para aquellas fuentes de contaminación que efectivamente sean objeto de traslado y no necesariamente del total de las industrias que componen el Complejo Industrial Ventanas. Por eso, su calificación también será MEDIA.

Suprimir las fuentes de riesgo y degradación ambiental, significa proteger de manera

²¹⁶ En relación a las licencias de funcionamiento “nace para disciplinar el funcionamiento hacia el futuro de la instalaciones en cuestión y tiene por ello una vigencia indefinida. se trata, en suma de una licencia de tracto continuo. La norma posterior que incide sobre la actividad autorizada no afecta a algo que ya estaba, sino sobre algo que está siendo y que debe seguir siendo conforme en todo momento al interés general”. FERNÁNDEZ (1978), p. 110.

significativa los derechos a un medio ambiente adecuado, a la educación (ya que los estudiantes se mantendrían estudiando en sus establecimientos y sin modificación de su entorno social) y a la vivienda adecuada (puesto que mejora significativamente las condiciones de Habitabilidad y de Lugar de las viviendas y deja indemne las condiciones de Adecuación cultural), por lo que la medida tendría una valoración ALTA frente a estos derechos. En el caso del derecho a gozar del máximo nivel de salud, si bien la medida puede producir un progreso significativo para el futuro, por sí sola no tienen la capacidad de mejorar la situación base de salud respecto de las enfermedades crónicas que ya existen en los habitantes de la zona, por ello su calificación será MEDIA, mientras que pasará a ser ALTA en combinación con medidas de saneamiento y programas de salud adecuados..

Según lo señalado con anterioridad, el test de necesidad arrojaría que M1 no es una medida necesaria, ya que, si bien supera a M0 en la cantidad e intensidad de protección de derechos que ofrece, M2 muestra una mejor relación entre el número de derechos restringidos y la intensidad de la restricción, versus los derechos protegidos y la intensidad de su protección, como se puede observar en la tabla siguiente:

| | DERECHOS RESTRINGIDOS | INTENSIDAD DE LA RESTRICCIÓN | DERECHOS PROTEGIDOS | INTENSIDAD DE LA PROTECCIÓN | PRIORIZACIÓN |
|-----------|---|-------------------------------------|---|------------------------------------|---------------------|
| M0 | Derecho de propiedad | BAJA | Derecho a la información | MEDIA | 3 |
| | | | Derecho a un medio ambiente adecuado | BAJA | |
| | | | Derecho a gozar del máximo nivel de salud | BAJA | |
| | | | Derecho a la vivienda adecuada | BAJA | |
| M1 | Derecho de propiedad | MEDIA | Derecho a un medio ambiente adecuado | ALTA | 2 |
| | Derecho a la vivienda adecuada | ALTA | Derecho a gozar del máximo nivel de salud | MEDIA | |
| | Derecho a gozar del máximo nivel de salud | ALTA | Derecho a la vivienda adecuada | BAJA | |
| | Derecho al trabajo | MEDIA | | | |
| | Derecho a la educación | MEDIA | | | |
| M2 | Derecho de propiedad | MEDIA | Derecho a un medio ambiente adecuado | ALTA | 1 |

| | | | |
|--------------------|-------|---|------------|
| Derecho al trabajo | MEDIA | Derecho a gozar del máximo nivel de salud | MEDIA/ALTA |
| | | Derecho a la vivienda adecuada | ALTA |
| | | Derecho a la educación | ALTA |

Tabla: Test de necesidad

4. ¿Es una medida proporcional?

Dado que M1 no supera exitosamente el test de necesidad, contestar la pregunta de la proporcionalidad se vuelve inútil. Estimamos que lo pertinente sería determinar la proporcionalidad de M2 y, en caso de que dicha medida aparezca como excesiva o desproporcionada, podrá evaluarse si M1 se observa más proporcionada siguiendo los mismos parámetros utilizados para evaluar M2.

Lo anterior sucede porque malamente se puede hacer un análisis con valores supuestos que permitan determinar la relación entre el detrimento y el beneficio obtenidos de la aplicación de la medida. Tales valores requerirán al menos de indicadores ambientales, económicos, demográficos, sociológicos, psicológicos, de salud pública e incluso políticos que permitan verificar el costo, la viabilidad y la factibilidad de las medidas. Esto excede por completo de las posibilidades metodológicas de esta investigación.

VI. CONCLUSIONES

Lo desarrollado en este trabajo expone, en las secciones I. y II., el caso de la zona de sacrificio de Quintero y Puchuncaví, para lograr describir un cuadro de violaciones a los derechos humanos que de forma grave y constante han aquejado a los habitantes de la zona, por lo menos desde la década de los noventa, producto de la expansión del Complejo Industrial Ventanas. De acuerdo a la información levantada por el INDH y a la luz de los estándares de derecho internacional de los derechos humanos estudiados, puede observarse que en la zona se encuentran vulnerados, al menos, los derechos a un ambiente adecuado, al goce del máximo nivel de salud, a la vivienda y a la educación,

además de la existencia de una débil satisfacción del derecho al acceso a la información que afecta transversalmente a los demás derechos.

La sección IV., cumple la función de diseñar un marco de análisis desde el derecho internacional de los derechos humanos para, posteriormente, responder si el reasentamiento de la comunidad puede ser una medida de política pública válida para mejorar el estado de protección de sus derechos humanos, o no lo es. En tal sentido se analizan dos posibilidades: la primera es aquella que surge cuando el reasentamiento se hace contra la voluntad de los afectados a modo de desalojo forzoso, premisa que es en general repudiada por los órganos de derechos humanos y por la doctrina especializada puesto que conlleva una elevada vulneración de derechos humanos y, por lo tanto, se deben evitar a toda costa. En efecto, en el único escenario en que sería posible realizar un desalojo forzoso sería en el caso que este fuera inevitable, lo que significa que no exista ninguna medida alternativa posible para proteger los derechos de las personas.

Una segunda opción surge del supuesto fáctico de que el reasentamiento no es realizado en contra de la voluntad de las personas y, por lo tanto, carece del elemento central de los desalojos forzosos. Dado este segundo escenario, el reasentamiento debiese ser estudiado como una medida entre varias y, por tanto, se debe responder a los estándares generales del derecho internacional de los derechos humanos para determinar la viabilidad y juridicidad de la medida. Esto implica determinar la legalidad y la legitimidad del objetivo de las medidas seleccionadas y realizar los test de idoneidad o adecuación técnica, necesidad y proporcionalidad respecto de ellas.

En relación a la proporcionalidad consideramos que no puede hacerse el test correspondiente solo desde una aproximación jurídica en base a supuestos hipotéticos, sino que es indispensable contar con datos empíricos de tipo ambientales, económicos, demográficos, sociológicos, psicológicos, de salud pública e incluso políticos, que permitan determinar si los beneficios obtenidos de la aplicación de la medida justifican los detrimentos que produce.

El marco de análisis impone una necesidad metodológica inicial para poder determinar cuál de las dos posibilidades es más apropiada de aplicar en el caso de estudio: si la regulación de los desalojos forzosos o los estándares generales para evaluar la viabilidad

de una medida que es a la vez restrictiva de derechos y protectora de otros. Para responder a esta pregunta primero se debe determinar el objetivo que persigue la medida, esto es, mejorar las condiciones de satisfacción de los derechos que se encuentran siendo vulnerados en la zona, producto de la permanente exposición de la población a contaminación y degradación ambiental.

Establecido el objetivo, en la medida que se identifique más de una alternativa igualmente legal e igualmente idónea (o técnicamente adecuada) para conseguirlo, no se cumplirá con el carácter de “inevitable” de los desalojos forzosos y obligará, por tanto, a aplicar el segundo marco de análisis propuesto. En el caso concreto se ha tomado como alternativas la implementación del Plan de Recuperación Ambiental y Social que se encuentra vigente en la zona de Quintero y Puchuncaví desde el año 2017; y el ejercicio de la facultad de ordenar el traslado de industrias contaminantes que el artículo 84 del Código Sanitario otorga a los Secretarios Regionales Ministeriales de Salud y que el artículo 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones concede a los Municipios. Ambas medidas aparecen como legales e idóneas, por lo que es necesario descartar la procedencia del reasentamiento producto de un desalojo forzoso.

Visto desde los estándares generales que el derecho internacional de los derechos humanos contempla para analizar las medidas restrictivas de derechos –y, en este caso, que a la vez son adoptadas para protegerlos– nos encontramos que frente al test de necesidad el reasentamiento no prevalece como medida menos restrictiva frente al traslado de industrias contaminantes. Esto sucede pues frente a la primera, la segunda restringe menos derechos y a menor intensidad y, al mismo tiempo, protege más derechos y mayor intensidad.

De este modo, podemos concluir que el reasentamiento de la comunidad de Quintero y Puchuncaví no es una medida viable para dar solución al cuadro de violaciones de derechos humanos que tiene lugar en la zona, pues a la luz de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos no aparece como necesario, en tanto existen alternativas que demuestran ser más protectoras y menos restrictivas.

VII. BIBLIOGRAFÍA:

1. Instrumentos normativas de Derechos Humanos:

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Convención sobre la eliminación de toda discriminación contra la mujer.

Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. Fuentes bibliográficas:

ALEXY, Robert (2008), “La fórmula del peso”, en “El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional”, editado por Miguel Carbonell, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador, año 2008,

ARAI-TAKAHASHI, Yutaka (2013), “Proportionality” en The Oxford Handbook of International Human Rights Law, Editado por Dinah Shelton, Oxford University Press, Oct 2013.

BULLARD, Robert (2000), “Dumping in Dixie: race, class and environmental quality” Estados Unidos, Westview Press, año 2000.

CHARDÓN, Anne-Catherine (2008), “Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales” en Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 1, No. 2, pp. 226 – 247, año 2008.

CLÉRICO, Laura (2018), “Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión. Miradas locales, interamericanas y comparadas”, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, año 2018.

Comisión Especial Investigadora (2018), "Acta de la sesión 8°, celebrada el lunes 29 de octubre de 2018, de 10:06 a 12:03 horas.", 29 de octubre de 2018.

Comisión Especial Investigadora (2019), "Informe comisión especial investigadora sobre causas de alta contaminación ambiental, especialmente en Concón, Quintero

y Puchuncaví, y de responsabilidades en ejecución del Plan de Descontaminación", 23 de enero de 2019.

Comité DESC (1991), Observación General N° 4, "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)", año 1991.

Comité DESC (1997), Observación General N° 7, "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos", año 1997.

Comité DESC (1999), Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13), año 1999.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, "Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución", Documento COM (2000).

Comisión IDH (2004), Informe N° 30/04 Petición 4617/02, Solución Amistosa, Mercedes Julia Huentea Beroiza y Otras C/ Chile, 11 De Marzo De 2004.

Comisión IDH (2009), Informe No. 76/09, Admisibilidad Petición 1473-06, Comunidad de La Oroya C/ Perú, 5 de agosto de 2009.

CORREA, Elena (2011a), "Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre", Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, año 2011.

CORREA, Elena (2011b), "Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre, Experiencias para Latinoamérica", Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, año 2011.

DONOSO, Alejandra (2017), "Vulneración de los Derechos Humanos en las zonas de sacrificio en Chile. El caso de la bahía de Puchuncaví-Quintero", trabajo de fin de máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, Universidad de Alcalá, año 2017.

EMANUELLI, María Silvia y GÓMEZ, Omar (2009), "Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos. Una guía práctica", Habitat International Coalition - America Latina (HIC-AL) y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, año 2009.

- FERNANDEZ Rodriguez, Tomás (1973)**, "El medio ambiente urbano y las vecindades industriales", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1973.
- GONZA, Alejandra (2014)**, "Artículo 21. Derecho a la Propiedad", en "Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada", STEINER, Christian y URIBE, Patricia (coordinadores); Suprema Corte de Justicia de la Nación (México) y Konrad Adenauer Stiftung, México, 2014.
- HERVÉ, Dominique; SCHÖNSTEINER, Judith; MARIANGEL, Sylvana; y MEWES, Ignacia (2012)**, "Empresas, medio ambiente y derechos humanos: la zona industrial de Quintero-Puchuncaví", en Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2012, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, año 2012.
- INDH (2011)**, "Misión de Observación Puchuncaví-Quintero-La Greda", 14 de septiembre 2011.
- INDH (2014)**, "Informe Anual 2014. Situación de los Derechos Humanos en Chile", año 2014.
- INDH (2018)**, "Informe misión de observación zona de Quintero y Puchuncaví 11 al 13 de septiembre de 2018", 1° de Octubre de 2018.
- KLEIN, Naomi (2014)**, "This changes everything, Capitalism vs. the climate", Simon & Schuster Paperbacks, año 2014.
- KNOX, J. Naciones Unidas (2012)**, "Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible", año 2012.
- KOTHARI, Miloon (2007)**, "Anexo I al Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari", año 2007.
- MALMAN, Sanford, SABATINI, Francisco y GEISSE, Guillermo (1995)**, "El trasfondo socioeconómico del conflicto ambiental de Puchuncaví", en Ambiente y Desarrollo, Vol. XI, N° 4, diciembre 1995.

NAYAK, Ranjit (2000), "RISKS ASSOCIATED WITH LANDLESSNESS", en "Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees", editores CERNEA, Michael y MCDOWELL, Cristopher, The World Bank, marzo de 2000.

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas y ONUHABITAT (2014), "Desalojos forzosos", Folleto informativo N°25, año 2014.

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas y Organización Mundial de la Salud (2018), "El derecho a la salud", Folleto informativo N°31, año 2018.

PARRA Vera, Óscar (2013), "La protección del derecho a la salud a través de casos contenciosos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en "Tratado de Derecho a la Salud", editado por CLÉRICO, RONCONI y ALDAO, Abeledo Perrot, año 2013.

PRIETO SANCHÍS, Luis (2008), "El juicio de ponderación constitucional", en "El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional", Miguel Carbonell (editor), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador, año 2008.

ROBLES Joya, Solanyi (2009), "Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo. Bogotá, 1991-2005", Universidad Nacional de Colombia, año 2009.

ROJAS Barrera, Gabriel (2015), "Historia ambiental de la generación termoeléctrica en Ventanas: la producción ecológica de la compensación económica", Tesis para optar al Grado de Magister en Geografía, mención en Recursos Territoriales, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, año 2015.

SABATINI, Francisco y BRAIN, Isabel (2008), "La segregación, los guetos y la integración social urbana", en Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 103, año 2008 .

SANCHEZ Gil, Rubén (2007), "El principio de proporcionalidad", Universidad Nacional Autónoma de México, año 2007.

SAUL Ben, KINLEY David, and MOWBRAY Jacqueline (2014), "Articles 4, 5, and 24: Limitations on ICESCR Rights and 'No Prejudice' Clauses", en "THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND

CULTURAL RIGHTS, Commentary, Cases, and Materials”, Oxford University Press, 2014.

SCHÖNSTEINER, Judith, SILVA, Vicente, CISTERNA, Pedro y ALARCÓN, Francisca (2016), “Derecho a una vivienda adecuada en Chile: una mirada desde los campamentos”, en Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2016, editor general Tomás Vial, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, año 2016.

SHELTON, Dinah y GOULD, Ariel (2013), “Positive and Negative Obligations” en The Oxford Handbook of International Human Rights Law, Editado por Dinah Shelton, Oxford University, Press Oct 2013.

RODRÍGUEZ, Gabriela (2014), “Artículo 29. Normas de Interpretación”, en “Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada”, STEINER, Christian y URIBE, Patricia (coordinadores); Suprema Corte de Justicia de la Nación (México) y Konrad Adenauer Stiftung, México, 2014.

Superintendencia de Medio Ambiente (2018), Ordinario N° 2940 en que responde solicitud de la Ilustrísima Corte de Apelaciones en causa Rol N° 7266-2018, 23 de noviembre de 2018.

TUNCAK, Baskut (2016), “Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos”, Consejo de Derechos Humanos, 33er período de sesiones, 2 de agosto de 2016.

3. Jurisprudencia y opiniones consultivas

Corte IDH (1986), Opinión Consultiva N° OC-6/86 , “La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 9 de mayo de 1986.

Corte IDH (2003), Opinión Consultiva OC-18/03 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. de 17 de septiembre de 2003.

Corte IDH (2004), caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004.

Corte IDH (2005a), caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005.

Corte IDH (2005b), caso Masacre de Papiripán vs Colombia, sentencia de 15 septiembre de 2005.

Corte IDH (2006a), Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006.

Corte IDH (2006b), caso Claude Reyes y otros contra Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Corte IDH (2015), caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, sentencia de 1 de septiembre de 2015.

Corte IDH (2017), Opinión Consultiva OC-23/17 “Medio Ambiente y Derechos Humanos”, de 15 de noviembre de 2017.

4. Recursos en línea:

Asamblea General de la ONU (1994), Resolución N° 45/94 sobre "Necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas", 14 de diciembre de 1990. [en línea] <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/45/94> [fecha de consulta: 17/09/2019].

Ministerio de Medio Ambiente (2017), “Programa de Recuperación Ambiental y Social Quintero Puchuncaví”. [En línea] http://pras.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/PRAS_QP.pdf [fecha de consulta: 17/09/2019].

Movimiento Comunidades Por el Derecho a la Vida Puchuncaví, Comité de Defensa de La Greda, Dunas de Ritoque, Consejo Ecologista, Aldea Ambiental Valle de Narau, Sindicato de Pescadores de Ventanas, Concejo Ecológico Puchuncaví-Quintero, Viudas ex Funcionarios de Enami y Centro Cultural Las Ventanas (2013), “Situación Bahía de Quintero: Exigencias de la comunidad” [en línea] <https://www.nomascarbon.cl/wp-content/uploads/2015/08/Situaci%C3%B3nBah%C3%ADadeQuinteroExigenciasComunidad.pdf> [fecha de consulta 17/09/2019].

PUERTO VENTANAS, [en línea] <https://puertoventanas.cl/historia/> [fecha de consulta: 16/09/2019].

REYES (2018) "Ministra Schmidt ordena paralizar algunas de las faenas de Enap en Quintero por emisión de gases tóxicos", en La Tercera, 24 de agosto de 2018. [en línea] <https://www.latercera.com/nacional/noticia/ministra-schmidt-ordena-paralizar-todas-las-faenas-enap-quintero-podrian-estar-emitiendo-gases-toxicos/294058/> [fecha de consulta: 17/09/2019].

SOTO, Lorenza.y VARGAS, Constanza (2018), "Quintero y Puchuncaví: zona en resistencia" [en línea] <http://prensairreverente.cl/quintero-y-puchuncavi-zona-en-resistencia/> [fecha de consulta 16/09/2019].

UNICEF (2008), "Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, año 2008 [en línea] [https://www.unicef.org/spanish/publications/files/Un_enfoque_de_la EDUCACION PARA TODOS basado en los derechos humanos.pdf](https://www.unicef.org/spanish/publications/files/Un_enfoque_de_la_EDUCACION_PARA_TODOS_basado_en_los_derechos_humanos.pdf) [fecha de consulta: 17/09/2019].

VALLEJO, Javiera y LIBERONA, Flavia (2012), "Bahía de Quintero: Zona de Sacrificio, Una aporte desde la Justicia Ambiental", Publicaciones Fundación Terram, noviembre de 2012. [en línea] [https://www.terram.cl/descargar/ambiente/contaminacion/app_-_ analisis de politicas publicas/APP-58-Bahia-de-Quintero-Zona-de-Sacrificio-Ambiental-Obligaciones-Internacionales-del-Estado-en-materia-de-Derechos-Humanos-y-Medio-Ambiente.pdf](https://www.terram.cl/descargar/ambiente/contaminacion/app_-_ analisis_de_politicas_publicas/APP-58-Bahia-de-Quintero-Zona-de-Sacrificio-Ambiental-Obligaciones-Internacionales-del-Estado-en-materia-de-Derechos-Humanos-y-Medio-Ambiente.pdf) [fecha de consulta] 17/09/2019].